

Учебно-методический комплекс

**Право избирать
и быть избранным
в российских политических
реалиях:
основные конституционно-
правовые проблемы**

Под ред. профессора Авакьяна С.А.

**ИССЛЕДОВАНИЕ ВЫПОЛНЕНО ЗА СЧЕТ ГРАНТА
РОССИЙСКОГО НАУЧНОГО ФОНДА
(ПРОЕКТ № 14-18-00168)**

Москва
ЮСТИЦИНФОРМ
2015

УДК 342(076.6)
ББК 67.99(2)05
П68

Коллектив авторов

П68 Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы. Учебно-методический комплекс / Рук. авт. кол. и отв. ред. проф. Авакьян С.А. – М.: Юстицинформ, 2015. - 680 с.

ISBN 978-5-7205-1316-0

Настоящая работа подготовлена сотрудниками кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова в порядке реализации исследовательского проекта, посвященного конституционно-правовым аспектам формирования модели власти, реализации права избирать и быть избранным в российских политических реалиях.

Издание представляет собой учебно-методический комплекс в помощь студентам и всем лицам, интересующимся вопросами публичной власти, выборов, избирательных систем в России и современном мире.

Ключевые слова: избирательная система, избирательное право, избирательное законодательство, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, право избирать, право быть избранным, нарушения избирательных прав, защита.

УДК 342(076.6)
ББК 67.99(2)05

ISBN 978-5-7205-1316-0

© 000 «Юстицинформ», 2015

TRAINING MATERIALS

**The Right to Elect
and Be Elected
in the Russian Political
Realities: the Basic
Constitutional Law
Problems**

Editor Prof. S.A. Avakyan

**The book was prepared with the support by a grant
from the Russian Science Foundation
(project No 14-18-00168)**

Moscow
YUSTITSINFORM
2015

УДК 342(076.6)
ББК 67.99(2)05
П68

The group of authors

П68 The Right to Elect and Be Elected in the Russian Political Realities: the Basic Constitutional and Legal Problems. Training Materials / Lead author and executive editor Prof. S.A. Avakyan – M.: Yustitsinform, 2015. - 680 p.

ISBN 978-5-7205-1316-0

This work is prepared on the Constitutional and Municipal Law Department of the Lomonosov Moscow State University in furtherance of a research project dedicated to the constitutional and legal aspects of the formation of the government model, the right to elect and be elected in the Russian political realities.

This publication is a training complex designed to help students and all persons interested in issues of the public authority, elections, electoral systems in Russia and the modern world.

Keywords: The electoral system, suffrage, electoral legislation, the Russian Federation, subjects of the Russian Federation, the right to vote, the right to be elected, violations of electoral rights, protection.

УДК 342(076.6)
ББК 67.99(2)05

ISBN 978-5-7205-1316-0

© Yustitsinform, 2015

Коллектив авторов

Авакьян С.А., доктор юридических наук, профессор – предисловие, глава 1

Баженова О.И., кандидат юридических наук, доцент – глава 5, параграфы 1, 3, 5

Кененова И.П., кандидат юридических наук, доцент – глава 7, параграфы 1, 2

Колюшин Е.И., доктор юридических наук, профессор – глава 3

Пешин Н.Л., доктор юридических наук, профессор – глава 6

Старостина И.А., кандидат юридических наук, доцент – глава 3

Тимофеев Н.С., доктор юридических наук, профессор – глава 5, параграфы 2, 4

Троицкая А.А., кандидат юридических наук, доцент – глава 7, параграф 3

Шевердяев С.Н., кандидат юридических наук, доцент – глава 2

The group of authors

Avakyan S.A., Doctor of Law, Professor – Preface, Chapter 1

Bazhenova O.I., Candidate of Law, Associate Professor – Chapter 5, paragraphs 1, 3, 5

Kenenova I.P., Candidate of Law, Associate Professor – Chapter 7, paragraphs 1,2

Kolyushin E.I., Doctor of Law, Professor – Chapter 3

Peshin N.L., Doctor of Law, Professor – Chapter 6

Starostina I.A., Candidate of Law, Associate Professor – Chapter 3

Timofeev N.S., Doctor of Law, Professor – Chapter 5, paragraphs 2, 4

Troitskaya A.A., Candidate of Law, Associate Professor – Chapter 7, paragraph 3

Sheverdyayev S.N., Candidate of Law, Associate Professor – Chapter 2

СОДЕРЖАНИЕ

Коллектив авторов	5
Предисловие (<i>Авакьян С.А.</i>).....	14
Глава 1. Представительная и непосредственная демократия в современной России: проблемы соотношения, эффективности и новых технологий (<i>Авакьян С.А.</i>)	18
§ 1. Понятие и взаимодействие институтов представительной и непосредственной демократии	18
§ 2. Роль избирательной системы и избирательного процесса как связующего звена в представительной и непосредственной демократии.....	25
§ 3. Сопоставимость задач политической элиты с избирательными конституционно-правовыми правилами.....	28
§ 4. Новые технологии и неукоснительность правовых требований к избирательным процедурам	45
Задания	51
Вопросы для самоконтроля	51
Глава 2. Гарантии обеспечения принципа равенства кандидатов (партий) в российском избирательном праве (<i>Шевердяев С.Н.</i>)	53
§ 1. Принцип равенства избирательного права и особенности предвыборного равноправия кандидатов (партий).....	53
§ 2. Допустимые отступления от принципа равноправия кандидатов (партий) и их пределы	84
§ 3. Нарушения принципа равенства пассивного избирательного права.....	108
Задания.....	159
Вопросы для самоконтроля	159
Глава 3. Совершенствование федеральных основ избирательного права и процесса (<i>Колушин Е.И.</i>)	161

§ 1. Состояние и основные параметры федерального регулирования избирательных отношений	161
§ 2. Упорядочение участия политических объединений в федеральном избирательном процессе	182
§ 3. Судебные гарантии реализации избирательных прав граждан на федеральных выборах.....	190
Задания	204
Вопросы для самоконтроля	205
Глава 4. Проблемы выбора моделей избирательных систем для формирования регионального уровня публичной власти (Старостина И.А.)	206
§ 1. Модели избирательных систем для формирования законодательных органов власти субъектов РФ	206
§ 2. Модели приведения к должности главы субъекта РФ	224
§ 3. Судебные средства обеспечения избирательных прав граждан на региональном уровне.....	245
§ 4. Перспективы совершенствования порядка формирования органов власти субъектов РФ.....	256
§ 5. Проблемы «партийного фактора» и всеобщности выборов.....	267
Задания	276
Вопросы для самоконтроля	293
Глава 5. Муниципальные реформы и проблемы выбора моделей формирования органов местного самоуправления (Баженова О.И., Тимофеев Н.С.)	295
§ 1. Тенденции формирования системы органов муниципальной власти (Баженова О.И.).....	295
§ 2. Избирательные системы, применяемые для формирования муниципальных представительных органов (Тимофеев Н.С.)	314

§ 3. Модели замещения должности главы муниципального образования (<i>Баженова О.И.</i>).....	326
§ 4. Проблемы всеобщности выборов и партийного участия на муниципальном уровне (<i>Тимофеев Н.С.</i>).....	342
§ 5. Судебные средства обеспечения избирательных прав граждан на муниципальном уровне (<i>Баженова О.И.</i>).....	357
Задания.....	381
Вопросы для самоконтроля.....	383
Глава 6. Проблемы гарантий недопущения и устранения нарушений избирательного законодательства (<i>Пешин Н.Л.</i>) ..	385
§ 1. Основные классификационные признаки и виды нарушений избирательного законодательства	385
§ 2. Объединение усилий участников избирательного процесса в предотвращении избирательных правонарушений. Роль предвыборной агитации. Реклама как средство самоутверждения политических элит	406
§ 3. Доверие к итогам выборов в российском обществе и на международном уровне. Судебные пути обеспечения избирательных процедур (проблемы совершенствования)	426
Задания.....	437
Вопросы для самоконтроля.....	438
Глава 7. Современные проблемы избирательного права в развитых зарубежных правовых порядках (<i>Троицкая А.А., Кененова И.П.</i>).....	440
§ 1. Основные избирательные системы и технологии, применяемые в зарубежных странах (<i>Кененова И.П.</i>)	440
§ 2. Конституционно-правовые проблемы участия СМИ в выборах и соглашения политических партий как факторы формирования политических элит (<i>Кененова И.П.</i>)	484

§ 3. Решения органов конституционного контроля по избирательным спорам (<i>Троицкая А.А.</i>).....	512
Задания	543
Вопросы для самоконтроля	543
Дополнительные учебно-методические материалы:	
Приложение 1. Программа учебного курса (<i>Авакьян С.А.</i>)	545
Приложение 2. Библиографический список избранных научных работ на русском и иностранных языках по избирательному праву (<i>сост. Прудентов Р.В.</i>)	549

TABLE OF CONTENTS

The group of authors	5
Preface (<i>Avakyan S.A.</i>)	14
Chapter 1. The representative and direct democracy in modern Russia: problems of correlation, efficiency and new technologies (<i>Avakyan S.A.</i>)	18
§ 1. Concept and interactions of the institutions of representative and direct democracy	18
§ 2. The role of the electoral system and the electoral process as a link in a representative and direct democracy	25
§ 3. Comparability of tasks of the political elite with the election of constitutional and legal rules	28
§ 4. New technologies and strict legal requirements for the election procedures	45
Assignments	51
Questions for self-control.....	51
Chapter 2. Guarantees to ensure the principle of equality of candidates (political parties) in the Russian electoral law (<i>Sheverdyayev S.N.</i>)	53
§ 1. The principle of equal electoral rights, and features of electoral equality of candidates (parties).....	53
§ 2. Possible deviations from the principle of equality of candidates (parties) and their limits.....	84
§ 3. Violations of the principle of equality of passive electoral rights	108
Assignments	159
Questions for self-control.....	159
Chapter 3. Improving the basics of federal electoral law and process (<i>Kolyushin E.I.</i>).....	161
§ 1. The condition and the basic parameters of the federal regulation of the election relations.....	161
§ 2. Ordering of the participation of political associations in the federal electoral process.....	182

§ 3. Judicial guarantees of electoral rights of citizens in federal elections.....	190
Assignments	204
Questions for self-control.....	205
Chapter 4. Problems of choice of the models of electoral systems for the formation of the regional public authorities (Starostina I.A.).....	206
§ 1. Models of electoral systems for the formation of the legislative bodies of the subjects of the Russian Federation	206
§ 2. The models of bringing to the post of head of the subject of the Russian Federation.....	224
§ 3. Judicial means of ensuring citizens' voting rights at the regional level.....	245
§ 4. Perspectives for improving the procedure of formation of the public authorities of the subjects of the Russian Federation.....	253
§ 5. Problems of “party factor” and the universality of elections.....	267
Assignments	276
Questions for self-control.....	293
Chapter 5. The municipal reforms and the problem of choosing the models of formation of the local self-government bodies (Bazhenova O.I., Timofeev N.S.).....	295
§ 1. Trends in the formation of the municipal authorities (<i>Bazhenova O.I.</i>).....	295
2. Electoral systems used for the formation of the municipal representative bodies (<i>Timofeev N.S.</i>)	314
§ 3. Models of bringing to the post of the head of the municipality (<i>Bazhenova O.I.</i>)	326
§ 4. Problems of the universality of the elections and the party participation at the municipal level (<i>Timofeev N.S.</i>).....	342
§ 5. Judicial means of ensuring citizens' voting rights at the municipal level (<i>Bazhenova O.I.</i>).....	357

Assignments	381
Questions for self-control.....	383
Chapter 6. Problems of the guarantees to prevent and eliminate violations of the electoral legislation (<i>Peshin N.L.</i>)	385
§ 1. Basic classification characteristics and types of violations of the electoral legislation	385
§ 2. Joining efforts of the participants of the electoral process in the prevention of electoral offenses. The role of the election campaign. Advertising as a means of self-affirmation of political elites.....	406
§ 3. The credibility of the results of the elections in the Russian society and at the international level. Judicial ways to ensure the electoral procedures (the problem of improving)	426
Assignments	437
Questions for self-control.....	438
Chapter 7. Modern problems of election law in developed foreign legal systems (<i>Troitskaya A.A., Kenenova I.P.</i>).....	440
§ 1. The main electoral systems and technologies used in foreign countries (<i>Kenenova I.P.</i>).....	440
§ 2. Constitutional and legal problems of participation of the media in elections and the agreements of political parties as factors in the formation of the political elites (<i>Kenenova I.P.</i>).....	484
§ 3. Decisions of the organs of constitutional review in the electoral disputes (<i>Troitskaya A.A.</i>).....	512
Assignments	543
Questions for self-control.....	543
Additional training materials:	
Appendix 1. The program of the course (<i>Avakyan S.A.</i>).....	545
Appendix 2. Bibliographic list of the selected research papers in Russian and foreign languages on the electoral law (<i>compiled by Prudentov R.V.</i>).....	549

Предисловие

Настоящая работа подготовлена сотрудниками кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова в порядке реализации научного проекта, посвященного конституционно-правовым аспектам формирования модели власти, реализации права избирать и быть избранным в российских политических реалиях. Издание подготовлено в формате Учебно-методического комплекса и является учебным пособием для студентов юридических вузов, иных учебных заведений, близких по своему профилю к названной проблематике, а также для всех лиц, которые интересуются проблемами организации власти, участия граждан, политических партий, иных общественных формирований в выборах, создании и совершенствовании избирательного законодательства и особенно избирательной практики.

Издание состоит из учебного пособия, включающего 7 глав. В них рассматриваются основные проблемы избирательного права и процесса, а также комплекса вспомогательных материалов (некоторые дополнительные материалы по теме, такие как хрестоматия, сборники избранных нормативных актов и судебных решений и др., доступны на официальном сайте юридического факультета МГУ).

В главе 1 учебного пособия показывается роль представительной и непосредственной демократии в современной России в их соотношении, а также значение избирательной системы и избирательного процесса как связующего звена для институтов представительной и непосредственной демократии, обращается внимание на сопоставимость задач политической элиты с избирательными конституционно-правовыми правилами.

В главе 2 раскрываются гарантии обеспечения принципа равенства кандидатов (партий) в российском избирательном праве, допустимые отступления от принципа равноправия

кандидатов (партий) и их пределы. Особое внимание уделено равенству пассивного избирательного права, его гарантиям.

Далее в главе 3 проанализировано совершенствование федеральных основ избирательного права и процесса, ключевые тенденции регулирования, упорядочение участия политических объединений в федеральном избирательном процессе. Достаточно подробно показано новейшее регулирование относительно судебных гарантий реализации избирательных прав граждан на федеральных выборах в нормах Кодекса административного судопроизводства 2015 года.

В главе 4 пособия рассмотрены проблемы выбора моделей избирательных систем для формирования регионального уровня публичной власти, т.е. в субъектах Российской Федерации. Отдельно раскрыты особенности по законодательным и исполнительным органам государственной власти. Показаны проблемы политической конкуренции на региональном уровне.

Далее в главе 5 логично следует анализ моделей формирования органов местного самоуправления. Авторы рассматривают особенности избрания представительных органов муниципальных образований, а затем и порядка приведения к должности главы муниципального образования.

В отдельной главе (глава 6) анализируются проблемы гарантий недопущения и устранения нарушений избирательного законодательства, основные классификационные признаки и виды нарушений, пути объединения усилий участников избирательного процесса в предотвращении избирательных правонарушений.

Наконец, глава 7 посвящена современным проблемам избирательного права в развитых зарубежных правовых системах; анализируются основные избирательные системы и технологии, применяемые в зарубежных странах, реформы избирательных систем, а также конституционно-правовые проблемы участия СМИ в выборах и соглашения политических партий как факторы формирования политических элит.

Каждая глава завершается заданиями и вопросами для самоконтроля, которые, по мнению авторов, помогут студентам и другим обучающимся более глубоко освоить соответствующий материал.

Освоение соответствующего материала должно строиться по принципу сочетания таких компонентов, как:

- теория вопроса;
- применяемые в Российской Федерации и в зарубежных странах модели формирования органов публичной власти, в основном построенные на использовании вариантов мажоритарных, пропорциональных и смешанных избирательных систем;
- анализ законодательства Российской Федерации, многих зарубежных стран;
- изучение и критическое обобщение практики избирательного процесса;
- освоение проблем политического участия в выборах, включая возможности политических партий, межпартийные соглашения, отношения между избирательными объединениями, особенно политическими партиями, и избранными депутатами, выборными должностными лицами;
- практика судебных органов конституционного контроля, а также обычных судов по избирательным спорам.

Для расширения знаний и дополнительного самостоятельного освоения учебно-методической и научной литературы по проблемам Учебно-методического комплекса в помощь всем интересующимся данным предметом в настоящем издании предлагается соответствующая учебная программа, а также библиографический список избранных научных работ на русском и иностранных языках по избирательному праву. Дополнительно в электронной форме на сайте юридического факультета МГУ размещены другие вспомогательные материалы Учебно-методического комплекса: российское избирательное законодательство (выдержки); избранные судебные решения

по вопросам избирательного права (выдержки); избранные нормативные правовые акты и судебные решения в области избирательного права за рубежом (выдержки); хрестоматия по избирательному праву (выдержки из наиболее актуальных научных трудов).

Результатом изучения данного учебно-методического курса, всех предлагаемых материалов должно стать расширение знаний у обучающихся в сфере организации и формирования органов публичной власти, участия политических партий и иных общественных объединений в избирательном процессе; кроме того, полученная информация поможет в моделировании соответствующих политических и конституционно-правовых шагов, включая совершенствование законодательства и практики правоприменения.

Авакьян С.А.

заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ

Глава 1.

Представительная и непосредственная демократия в современной России: проблемы соотношения, эффективности и новых технологий

(Авакьян С.А.)

§ 1. Понятие и взаимодействие институтов представительной и непосредственной демократии

В основе понятия «непосредственная демократия» – идеи *прямого правления народа*, его руководства собственной жизнью, *самоуправления* и *самоорганизации* в общественных и государственных делах. Непосредственная демократия – это совокупность конституционно-правовых институтов, посредством которых народ выражает свою волю, сам *осуществляет государственную власть или власть местного самоуправления*¹.

В одних случаях это выражение воли народа может иметь *обязательный (императивный) и окончательный характер*, т. е. *принятые им решения не требуют утверждения кем-либо*. Соответствующие институты можно назвать *императивными институтами* непосредственной демократии. Сюда относятся: 1) императивный референдум (т. е. референдум, решение которого окончательно и не требует оформления актом органа государственной власти или местного самоуправления); 2) выборы депутатов и выборных должностных лиц; 3) отзыв народом (избирателями) своих, т. е. избранных им (ими) представителей.

В других случаях *воля народа имеет* так называемый *консультативный характер*. Консультативность в дан-

¹ Более подробно см.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс в 2-х т. Т. 1. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2014.

ном случае предполагает, что *официальное окончательное решение принимает компетентный орган государства или орган местного самоуправления*. Однако эти органы *не могут пренебречь выраженной волей большинства* и вынести решение, противоречащее этой воле. Консультативность также означает, что компетентный орган *правомочен на выбор конкретной формулировки решения* (отражающей, но не искажающей волю народа).

Соответствующие институты можно назвать *консультативными институтами* непосредственной демократии. К ним относятся: опрос народа или консультативный референдум; всенародное (народное) обсуждение проектов правовых актов органов государственной власти или местного самоуправления, других важных вопросов государственной, порой — общественно-политической жизни; публичные слушания как форма контакта (диалога) органов публичной власти с населением; коллективные обращения граждан по вопросам общественного значения (петиции); народные правотворческие инициативы; российские общественные инициативы, реализуемые через специальные сайты в интернете; указы избирателей.

Могут существовать и *смешанные* институты непосредственной демократии, которые сочетают в себе черты императивного и консультативного характера. Примером таких институтов непосредственной демократии являются *собрания (сходы) граждан* по месту их жительства.

Проблема видов институтов непосредственной демократии и масштабов их применения существует в любом государстве, претендующем на то, чтобы считаться демократическим. В России это связано и с проблемой формирования гражданского общества, поскольку многие институты народовластия, непосредственной демократии, обусловлены развитием государства и общества. Кроме того, эти институты в своем боль-

шинстве реализуются в переплетении с избирательным процессом и деятельностью представительных органов власти².

² Об институтах непосредственной демократии см., в частности: Алехичева А.В. Соотношение федерального и регионального регулирования форм прямой демократии в субъектах Российской Федерации: Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2007; Ахметова К.С. Коллективные обращения (петиции) и народная правотворческая инициатива в системе народовластия в Казахстане и России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6; Важнов С.С. Институт правотворческой инициативы граждан в системе народовластия в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007; Дмитриев Ю.А., Израэлян В.Б., Комарова В.В., Макаров Б.А. Народные голосования в Российской Федерации. М.: ЮРКОМПАНИ, 2010; Дзидзоев Р.М. Российская общественная инициатива как форма современной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7; Иванов И.В. Всенародное обсуждение вопросов государственного значения – структурный элемент механизма реализации права народа на самоопределение // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 7; Он же. Народная правотворческая инициатива – структурный элемент механизма реализации права народа на самоопределение // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 11; Иванова К.А. Общественные инициативы граждан: понятие и формы реализации // Евразийский юридический журнал. 2014. № 11; Она же. Обращения граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления как форма общественных инициатив граждан // Евразийский юридический журнал. 2014. № 12; Она же. Институт общественных инициатив граждан в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2015; Игнатьев Е.В. Правовое регулирование проведения публичных слушаний на уровне субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. № 3; Карагод Н.В. Преемственность и комплексность правового регулирования общественных отношений, связанных с обсуждением населением проектов правовых актов и вопросов местного значения // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2; Он же. Право населения на участие в публичных слушаниях. Благовещенск: Платина, 2012; Киселев К.В., Ляпустина М.А., Руденко В.Н. Публичные слушания в муниципальных образованиях. Екатеринбург: УрО РАН, 2007; Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010; Она же. Формы непосредственной демократии в муниципальном нормотворчестве // СПС Консультант-Плюс, 2014; Кряжков В. Общественное обсуждение проектов законов и иных важных решений в Российской Федерации (конституционно-правовые вопросы) // Журнал конституционализма и прав человека. 2013. № 1; Курячая М.М. Технологии краудсорсинга в юридической практике // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6; Нудненко Л.А. Проблемы правовой регламентации правотворческой инициативы граждан в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 2; Она же. Непосредственная демократия: проблемы теории и практики // Конституционно-правовые основы народовластия в России и Украине: сб. науч. трудов. Харьков: «Право», 2012; Очеретина М.А. Понятие

Понятие «представительная демократия» возникло практически одновременно с представительными органами власти, т. е. выборными представительными учреждениями, общегосударственными и местными, состоящими из *депутатов*. С созданием *коллегиальных представительных учреждений* понятие «представительной демократии» традиционно связывается именно с выборами представителей — прямыми либо через коллегии выборщиков. Есть все основания считать эти органы народным представительством, тем более что они состоят из избранных народом и выражающих его интересы (по крайней мере, официально) представителей³.

и типология института публичных слушаний // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 23; Она же. Публичные слушания в конституционном праве Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009; Примакова Т.О. Российская общественная инициатива: проблемы формирования и функционирования новой формы непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7; Руденко В. Консультативные общественные советы в системе делиберативной демократии // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 4 (61); Сергеев А.А. Об ограничении предмета референдума Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19; Старостина И.А. Референдум и выборы в системе современного российского конституционализма // Теория и практика российского конституционализма: сб. докладов научно-практической конференции, посвященной 75-летию со дня рождения академика О.Е. Кутафина, 26 июня 2012 г. / отв. ред. В.И. Фадеев. М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2013.

Старостина И.А., Савинцева М.И. Конституционный референдум в Японии. Учебное пособие. М.: МедиаМир, 2010; Хохлова Е.А. Народная правотворческая (законодательная) инициатива в России и Италии // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3; Она же. Общественное обсуждение законопроектов и важных вопросов государственной и/или общественной жизни: конституционно-правовое регулирование и практика применения // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4; Чеботарев Г.Н., Иванова К.А. Гражданская законодательная инициатива как форма осуществления населением государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4.

³ См. о представительных органах и представительной (парламентской) демократии: Безруков А.В. Парламентское право России: Учеб. пособие. Красноярск: СибЮИ МВД России, 2011; Варламова Н.В. Представительные органы публичной власти: содержание понятия // Представительные органы в системе публичной власти. Труды Ин-та государства и права РАН / отв. ред. Ю.Л. Шульженко, Т.А. Васильева. М., 2012; Глухарева А.К. Конституционные основы народного представительства в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Князев С.Д., Арановский К.В. Политическое

И в наши дни по традиции органы законодательной власти именуется представительными, т. е. органами народного представительства. Однако чертами представительства обладают и выборные лица, возглавляющие государство и исполнительную власть. В некоторых странах в наши дни авторитет и представительный характер власти президента выражается, в частности, даже в том, что он назначает часть депутатов верхней палаты парламента (например, Казахстан). Теперь это

представительство и выборы: публично-правовая природа и соотношение // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16; Лапатухина Е.С. Контрольные функции органов представительной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики). Курс лекций. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2010; Манен Б. Принципы представительного правления / Пер. с англ. Е.Н. Рощина; науч. ред. О.В. Хархордин. СПб.: Изд-во Европейского ун-та в Санкт-Петербурге, 2008; Мурычев К.В. Система представительных органов власти в Российской Федерации. М.: НОРМА, 2011; Народное представительство в современном мире: материалы круглого стола (3 февраля 2012 г.) / под общей ред. Б.А. Страшуна и А.Ш. Будаговой. М.: Издательский центр МГЮА имени О.Е. Кутафина, 2013; Некрасов С.И. Институциональное и территориальное в системе представительных учреждений (к вопросу о роли партийной составляющей) // Представительные органы в системе публичной власти. Труды Ин-та государства и права РАН / отв. ред. Ю.Л. Шульженко, Т.А. Васильева. М., 2012; Овсепян Ж. Парламент как основа демократического конституционного строя (проблемы и перспективы развития в Российской Федерации) // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 2 (59); Парламентское право России: Монография / А.И. Абрамова, В.А. Витушкин, Н.А. Власенко и др.: под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013; Парламентское право России: Учебное пособие / Отв. ред. А.Н. Кокотов. Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2008; Паронян К.М. Политико-правовая трансформация института народного представительства в системе российской публичной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2008; Савоськин А.В. Представительная (законодательная) власть в России (конституционно-правовое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007; Садовникова Г.Д. Представительная демократия: от идеи к реализации. М.: Изд-во гуманитарной литературы, 2008; Она же. Представительные органы в Российской Федерации: проблемы исторической обусловленности, современного предназначения и перспективы развития: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2013; Фадеев В.И. Идея симфонии властей и сорборности и развитие народного представительства в России // Современное общество и право (г. Орел). 2011. № 2 (3); Шаклеин Н.И. Конституционно-правовой статус парламента и организация его деятельности: Монография. М.: РГСУ, 2008; Шаповал В.Н. О смыслах народного представительства // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2.

можно видеть и в Российской Федерации: согласно поправке, внесенной в Конституцию РФ 21 июля 2014 года, в состав Совета Федерации – верхней палаты российского парламента назначаются Президентом РФ представители Российской Федерации – в количестве, не превышающем 10% от общей совокупной численности представителей субъектов РФ в данной палате. Поскольку возможна выборность населением руководителей исполнительной власти субъектов РФ (она вводилась в 90-е годы прошлого века, была отменена в 2004 году, вновь предусмотрена в 2012 году и введена в большинстве субъектов РФ, за исключением шести) и есть выборность населением глав муниципальных образований, соответствующие лица несли (несут) в себе начала представительства.

Следовательно, в систему представительной демократии в России включаются: 1) *Федеральное Собрание РФ* – парламент (обе его палаты – Совет Федерации и Государственная Дума); *Президент РФ*; 2) *законодательные собрания субъектов РФ* (имеющие и данное, и другие наименования – думы, государственные собрания, государственные советы и др.); *избранные населением главы исполнительной власти субъектов РФ*; 3) *представительные органы местного самоуправления* (думы, собрания депутатов, представителей, советы и др.); *избранные главы муниципальных образований*.

Еще раз подчеркнем, что большинство названных органов, входящих в систему представительной демократии, образуются именно путем всеобщих выборов. И даже там, где используются не выборы, а формирование органа, приведение лица к должности посредством решения какого-то органа, сам данный орган получает полномочия посредством прямых выборов населением. Так, Совет Федерации Федерального Собрания РФ формируется из представителей, направляемых законодательными органами субъектов РФ – они избираются населением, а также представителей от исполнительной власти субъекта РФ, назначаемых главой субъекта РФ, он в большинстве субъектов РФ получает полномочия путем избрания населением;

в ряде субъектов РФ глава приводится к должности решением законодательного органа власти субъекта РФ, но его депутаты избираются населением субъекта РФ. Представители Российской Федерации назначаются в Совет Федерации российским Президентом, а он избирается непосредственно гражданами РФ. Глава муниципального образования может получить полномочия в результате выборов населением или же по решению представительного органа местного самоуправления, депутаты которого опять же избираются населением.

Причем дело не только в обеспечении представительной демократии институтами избирательной системы. Все органы, которые мы называем представительными, выполняют функции представительства не только по факту избрания народом, которое может быть как прямым, так и косвенным, но и в силу своего призвания — они предназначены для выражения и воплощения интересов народа.

Кроме того, категория «представительная демократия» не исчерпывается лишь указанием на систему органов государственной власти и местного самоуправления, избираемых народом (населением) или формируемых органами, получившими от них полномочия. Дело в том, что многие институты непосредственной демократии образуются как средства воздействия граждан и их объединений на органы народного представительства. Иначе говоря, институты представительной и непосредственной демократии переплетаются.

И еще надо подчеркнуть, что представительная демократия охватывает многие институты, свойственные для организации работы представительных органов. Представительная демократия предполагает определенные принципы отношений выборных лиц и органов друг с другом и с народом, их ответственность перед ним; можно говорить о существовании представительной демократии (народного представительства), а в ее рамках и парламентаризма как особого вида осуществления власти народа и с участием народа.

§ 2. Роль избирательной системы и избирательного процесса как связующего звена в представительной и непосредственной демократии

Итак, краткий обзор институтов непосредственной и представительной демократии позволяет видеть связи между ними. Эти связи могут иметь следующее выражение.

Во-первых, зачастую имеет место переплетение тех и других институтов, т.е. без одних невозможно возникновение других. Так, ряд институтов непосредственной демократии существует в качестве самостоятельных, однако институты представительной демократии являются для них предпосылкой. Или же будет так, что институты непосредственной демократии в своем большинстве следуют именно из деятельности представительных органов власти. Так, опрос народа, или консультативный референдум как конституционно-правовой институт назначается представительным органом власти и посвящается чаще всего тому вопросу, документу, по поводу которого предстоит принять решение именно представительному органу. Всенародное (народное) обсуждение чаще всего посвящается проектам правовых актов органов государственной власти или местного самоуправления; даже если это другие важные вопросы чаще государственной, порой — общественно-политической жизни, все равно они неизбежно станут предметом внимания представительных органов, а отсюда — их депутатов, комитетов и комиссий. Публичные слушания — это как раз есть форма контакта (диалога) органов публичной власти с населением, и по определенному перечню вопросов их обязаны организовать представительные органы — проекты бюджета территориальной единицы, градостроительства. Коллективные обращения граждан по вопросам общественного значения (петиции) имеют своим адресатом как коллегиальные представительные органы власти, так и избранных населением либо представительным органом глав субъектов РФ, муници-

пальных образований. Народные правотворческие инициативы – это подготовка и внесение в представительные органы публичной власти, а также избранным населением или указанными органами главам территорий. Наказы избирателей адресуются депутатам и непосредственно представительным органам. Казалось бы, несколько особняком стоят российские общественные инициативы, они реализуются через специальные сайты в интернете; но как результат они могут вылиться в проекты нормативных правовых актов государственных или муниципальных представительных органов.

Во-вторых, поскольку обе группы институтов переплетаются, у ряда институтов непосредственной демократии механизмы реализации опираются на те же технологии, которые существуют при формировании и деятельности органов публичной власти. Например, выборы являются инструментом создания представительных органов власти, они же могут применяться (и зачастую применяются) и для приведения к должности глав субъектов РФ, муниципальных образований. Соответственно, по тем же принципиальным правилам проводится и отзыв депутатов и выборных должностных лиц, включая возбуждение инициативы отзыва, сбор подписей за его проведение, непосредственно голосование по отзыву. Самостоятельным институтом непосредственной демократии являются императивные и консультативные референдумы. Однако они проводятся во многом по тем же правилам, что и избирательные кампании для выборов депутатов и выборных должностных лиц.

Таким образом, избирательное право, избирательная система и избирательный процесс зачастую являются связующими звеньями для институтов представительной и непосредственной демократии⁴.

⁴ См.: Борисов И. Электоральный суверенитет. М.: РОИПП, 2010; Бучин А.А. Конституционные функции выборов в России // Конституционное развитие России: Межвузовский сборник научных статей. Саратов: Изд-во Саратов. госуд. акад. права, 2008. Вып. 9; Демидов Д.Г. Влияние избирательного законодательства Российской Федерации на легальность и легитимность выборных органов государственной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011; Джагарян А. Выборы в механизме государственного целеполагания: консти-

Эта связь предполагает соблюдение ряда условий:

- прежде всего, совершенствование нормативной основы избирательных циклов требует одновременного совершенствования связанных с ними институтов непосредственной демократии, и наоборот. Для иллюстрации: если законодатель ставит условие выдвижения кандидата в депутаты по территориальному избирательному округу с собиранием определенного числа подписей граждан-избирателей, то при отзыве депутата в правовой норме нужно соотнести с указанным числом то количество подписей, которое позволит поставить вопрос о назначении голосования по отзыву; если законодательство требует проведения публичных слушаний по проекту бюджета территории, но представительный орган игнорирует данное условие, это может стать условием постановки вопроса о роспуске такого органа и проведении новых выборов;
- в деятельности законно избранных представительных органов и выборных должностных лиц должен действовать принцип преемственности. Они должны быть лишены возможности «отмахнуться» от результатов, выявленных посредством институтов непосредственной демократии предыдущей легислатурой. Например,

туционно-правовые аспекты // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 2 (59); Кучин А.А. Конституционные функции выборов в современной России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007; Макарьев А.А. Институционально-правовая эффективность норм российского избирательного права: от цели к результату. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2011; Назарова И.С. Избирательная система как конституционно-правовой механизм формирования института народного представительства // Российская юстиция. 2013. № 7; Садовникова Г.Д. Проблемы оптимизации порядка формирования представительных органов в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 14; Саликов М.С. Избирательное законодательство как политический инструмент государства: постконституционная эволюция // Российский юридический журнал. 2013. № 6; Сизых Ю.А. Легитимация политической власти посредством проведения выборов // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. Старостина И.А. Соглашение в избирательном праве // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14.

одобренный посредством института консультативного референдума проект нормативного правового акта надлежит обсудить и решить его судьбу, если это не было сделано раньше, вновь избранному представительному органу власти соответствующей территории. Таким образом, избирательный процесс – это не учреждение нового представительного органа, выборного должностного лица, а избрание нового состава органа или лица, занявшего ту же должность. Отсюда все обязательства, вытекающие из народовластия, выраженного посредством институтов непосредственной демократии, имеют всего лишь переходящий (но не преходящий!) характер.

§ 3. Сопоставимость задач политической элиты избирательными конституционно-правовыми правилами

С учетом сделанных выше выводов нам легче отвечать на вопросы, вытекающие из названия данного параграфа – сопоставимость задач политической элиты с избирательными, в некоторых случаях также и с иными конституционно-правовыми правилами. Для ясности можно сформулировать ряд достаточно четких правил.

1) Соблюдение требования о легитимности соответствующего института власти. Любые выборы проводятся в легитимные, т.е. официально и конституционно (законодательно) учрежденные органы публичной власти. Можно спорить о том, что орган или должность учреждены нелегитимно. Соответственно гражданин, политическая партия могут отказаться от участия в выборах. Это дает им право в период как избирательной кампании, так и последующего существования органа, должности доказывать, что они нелегитимны, т.е. неконституционны, незаконны. Можно требовать признания выборов недействительными, хотя более логично добиваться ликвидации органа, должности как правовой конструкции.

Однако нельзя публично заявить, что орган, пост нелегитимен, но все же гражданин, партия идут на выборы, чтобы мандаты не достались «недостойным» лицам и партиям, чтобы в дальнейшем способствовать превращению органа, поста в легитимные институции. Надо четко исходить из того, что согласие участвовать в выборах означает признание данного органа, должности, оценка их как легитимных. Иное является лишь политической демагогией.

Наши утверждения наглядно иллюстрирует отношение к посту Президента Российской Федерации в связи с его учреждением. В период подготовки Конституции РФ в 1990-93 годах в ряде проектов предусматривалось введение поста Президента Российской Федерации, некоторые политические силы были против этого, например, в проекте коммунистов поста Президента РФ не предусматривалось. Когда же решением референдума от 17 марта 1991 года пост Президента РФ был учрежден, а 24 мая 1991 года включен в Конституцию РСФСР 1978 года, многие политические силы, в том числе и выступавшие ранее против поста Президента, приняли участие в первых выборах Президента Российской Федерации 12 июня 1991 года, выдвинули своего кандидата на данный пост. Участие в выборах означало признание конституционности поста Президента Российской Федерации.

Другое дело, если сфальсифицированы само голосование, полученные результаты — подделка документов, подкуп избирателей, нарушение демократических процедур и т.д. Однако это уже иная ситуация, по ее итогам ставится вопрос не о легитимности органа, должности, а о недействительности голосования.

2) Вслед за сказанным надо дать оценку еще одному условию поведения политических элит. Его смысл состоит в тезисе: «после победы на выборах мы все сделаем для того, чтобы упразднить соответствующий орган, исключить его из конституции и законодательства». Такой тезис может иметь какое-то агитационное значение, но не более того. Идущие на выборы

и получившие успех, тем более победители вряд ли пойдут на ликвидацию института власти, в котором они могут активно действовать, проводить в жизнь свои проекты.

Это политический аспект вопроса. А конституционно-правовой состоит в том, что для ликвидации легитимно избранного института надо затевать специальную и самостоятельную кампанию. К тому же если учреждение органов сопровождается референдумами, принятием новой конституции, надо думать и о том, как новыми конституционно-правовыми шагами «опрокинуть» ранее принятые решения.

Если вернуться к тому же примеру с учреждением поста Президента Российской Федерации, то в агитационной кампании коммунистов в период выборов первого Президента РФ звучал порой и такой мотив: добившись победы на выборах, мы далее предложим изменение Конституции и исключение из нее института Президента РФ. Однако после выборов данный тезис так и не стал одним из официальных мотивов их конституционно-политической риторики – и не потому, что коммунисты не смогли «сделать» своего кандидата Президентом РФ, а в силу бессмысленности подобного аргумента.

3) Законодательство определяет численный состав представительных органов власти, с которым политические элиты должны считаться.

Так, согласно Конституции РФ Государственная Дума состоит из 450 депутатов (ч. 5 ст. 95). Половина депутатских мандатов замещается посредством выборов по одномандатным избирательным округам, другая – кандидатурами из партийных списков, набравших необходимое число голосов и допущенных к распределению мандатов. Данное правило является одновременно требованием и представительной демократии, и избирательного законодательства. Федеральный закон 2014 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁵ допускает выдвижение политической партией своих кандидатов в одно-

⁵ СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

мандатных избирательных округах и вместе с тем их включение в федеральный список кандидатов партии (п. 10 ст. 39). Если кандидат прошел по округу, ему не требуется мандат по партийному списку, мандат получит другой кандидат из того же списка. Однако мандат по списку не может быть замещен кандидатом, выдвинутым по одномандатному округу или в порядке самовыдвижения, или даже политической партией, но без включения в федеральный список. Хотя Закон и допускает возможность замещения вакантных мест в одной региональной части партийного списка кандидатами из иной региональной части того же списка (п. 8 ст. 89) и в конце концов даже кандидатами из другого партийного списка — если существует угроза, что «Государственная Дума останется в неправомочном составе» (п. 10 ст. 89).

Федеральный закон от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в ст. 4 «Основы статуса законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации» также ориентируется на сочетание правил представительной и избирательной демократии относительно численности и формирования указанного органа. В статье установлено, что число депутатов законодательного (представительного) органа устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ и определяется в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта РФ. Установленное число депутатов должно составлять: а) не менее 15 и не более 50 депутатов — при численности избирателей менее 500 тысяч человек; б) не менее 25 и не более 70 депутатов — при численности избирателей от 500 тысяч до 1 миллиона человек; в) не менее 35 и не более 90 депутатов — при численности избирателей от 1 миллиона до 2 миллионов человек; г) не менее 45 и не более 110 депутатов — при численности избирателей свыше 2 миллионов человек.

Вместе с тем в 2010 году в Закон включены дополнитель-

ные правила для обеспечения согласованности численности избирателей и депутатов. Согласно п. 3.1 ст. 4 в случае, если за шесть месяцев до истечения срока, в который должны быть назначены выборы в законодательный орган субъекта РФ очередного созыва, в результате увеличения численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта РФ, установленное число депутатов окажется меньше их минимального числа, названного выше для соответствующей численности избирателей, и такое соотношение фиксируется по состоянию на 1 января и 1 июля в течение восемнадцати календарных месяцев, непосредственно предшествующих указанным шести месяцам, установленное число депутатов приводится в соответствие с увеличившейся численностью избирателей. Аналогичное требование введено и на случай уменьшения численности избирателей.

Для обеспечения указанной согласованности полагается принять закон субъекта РФ. Таким образом, новые численности избирателей и депутатов положено согласовать перед предстоящими выборами, и политические элиты будут с этим считаться как в ходе избирательной кампании, так и последующей деятельности представительного органа, в том числе при формировании его внутренней структуры.

Естественно, эти правила действуют особенно в случае изменения размеров территории субъекта РФ. Наглядный пример — увеличение города Москвы за счет включения в нее части территории Московской области. Правда, количество депутатов Московской городской Думы в любом случае на основе приведенной выше нормы Закона 1999 года надлежало увеличить. Но увеличение размера территории и соответственно численности жителей города тем более заставило это сделать, и после выборов сентября 2013 года городская Дума состоит не из 30, а уже из 45 депутатов (хотя по Федеральному закону можно было поднять верхнюю планку в столице гораздо выше — вплоть до 110 депутатов).

В нормах, касающихся представительной и избирательной

демократии, отражено еще одно требование в отношении законодательных органов власти субъектов РФ. Сначала в 2004 году в Федеральный закон от 6 октября 1999 года и соответственно в избирательное законодательство было включено правило о том, что не менее 50% депутатов законодательного органа власти субъекта РФ должны избираться по спискам избирательных объединений, т.е. политических партий. Но по новеллам от 2 ноября 2011 года планку уменьшили в два раза — по спискам избирается не менее 25 % депутатов указанного органа власти субъекта РФ (данное положение не распространяется на выборы депутатов законодательных органов власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга).

4) Еще одно требование, переплетающее законодательство о представительных органах власти и о выборах, касается установления срока их полномочий и возможностей его досрочного прекращения.

Этот вопрос может рассматриваться в разных аспектах:

- возможность/невозможность установления общего срока полномочий органа, лица, их досрочного прекращения или же продления посредством императивного референдума;
- роспуск или самороспуск представительного органа, уход в отставку с выборной должности;
- сокращение срока полномочий органа, должностного лица посредством назначения новых выборов на более ранние сроки.

Российское законодательство, называя народовластие ключевым фактором конституционного строя (ст. 3 Конституции РФ), тем не менее, не предусматривает, т.е. не позволяет вынесения на народные голосования вопросов установления и изменения сроков полномочий органов публичной власти. Так, Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года «О референдуме Российской Федерации» запрещает выносить на общероссийский референдум (ст. 6), в частности, вопросы о досрочном прекращении или продлении срока полномочий

Президента РФ, Государственной Думы, а также о проведении досрочных выборов Президента РФ, депутатов Государственной Думы либо о перенесении сроков проведения таких выборов; об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации; о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов.

Федеральный закон 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в ст. 12 определил, что на референдум субъекта РФ, местный референдум не могут быть вынесены, в частности, вопросы: о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов; о персональном составе органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления; об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности.

Названные требования законодательства для политических элит означают, что они не могут для реализации своих целей прибегать к «гласу народа». Правда, это совсем не значит, что законодатель лишает их иных возможностей.

В этом плане надо рассмотреть вопрос досрочном прекращении полномочий представительных органов власти по двум каналам:

- роспуск по решению уполномоченного законодательством субъекта права;
- самороспуск представительного органа.

Обратимся сначала к роспуску, т.е. к акции, которая применяется согласно законодательству, и тогда воля, желания представительного органа в данном случае не учитываются — как говорится, не хочешь — не подставляйся.

В нашей стране такого рода роспуск — при наступлении обстоятельств, названных в законодательстве, возможен на всех уровнях представительных органов власти, естественно, он влечет обязательное назначение новых выборов. И политические элиты понимают, что при необходимости можно воспользоваться этим каналом.

Федеральный уровень. Роспуск верхней палаты Федерального Собрания — Совета Федерации не предусмотрен ни при каких обстоятельствах. Возможно, это было бы установлено, если бы члены Совета Федерации избирались населением субъектов РФ на конкретный срок; это и был бы период полномочий Совета Федерации. И применялся бы досрочный роспуск по каким-то основаниям (по каким — это самостоятельный вопрос). Сейчас же Совет Федерации формируется, соответственно сроки получения полномочий у каждого члена палаты свои, как правило, не совпадающие. Значит, и прекращаются они в разное время. И уже это делает роспуск Совета Федерации невозможным. К тому же основания для роспуска Совета Федерации даже трудно сформулировать — например, если наделить палату правом выражать недоверие/доверие Правительству РФ, которое имеет Государственная Дума, как обеспечить согласованность шагов палат? А «распускающий орган» — Президент РФ своим шагом вызовет не одномоментные новые выборы (как в отношении Государственной Думы), а десятки процедур по направлению в Совет Федерации новых членов палаты.

Итак, Конституция РФ допускает роспуск для Государственной Думы. Согласно ст. 111 в связи с формированием Правительства РФ Президент РФ вносит в Государственную Думу кандидатуру Председателя Правительства РФ и должен получить ее согласие. По ч. 4 ст. 111 Конституции после трех-

кратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думой Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы. А в соответствии с ч. 3 и 4 ст. 117 Конституции выраженное дважды Государственной Думой недоверие Правительству РФ или отказ в доверии Правительству могут вызвать решение Президента либо об отставке Правительства, либо о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.

На практике несколько раз соответствующие ситуации возникали. Например, 21 июня 1995 года Государственная Дума выразила недоверие Правительству РФ, и уже на следующий день, 22 июня 1995 года Правительство поставило вопрос о доверии к себе со стороны Государственной Думы, мотивируя свой шаг тем, что столь длительная неопределенность положения Правительства резко ухудшит социально-экономическое положение в стране. Поскольку Государственная Дума требовала освобождения от должности ряда членов Правительства, конфликт был разрешен удовлетворением этого требования, и 1 июля 1995 года Государственная Дума проголосовала за доверие⁶. В 1998 году возникали сложности с получением согласия Государственной Думы на кандидатуру Председателя Правительства. В апреле 1998 г. только при третьем голосовании Государственная Дума дала согласие на кандидатуру С.В. Кириенко, иначе в перспективе были бы внеочередные выборы в Государственную Думу. В августе и сентябре 1998 года два голосования по кандидатуре В.С. Черномырдина на пост Председателя Правительства РФ дали результат не в его пользу. Было ясно, что таким же будет и третье голосование, и поскольку в роспуске Государственной Думы и новых выборах никто не был заинтересован, появилась кандидатура Е.М. Примакова,

⁶ См. об этом: Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России. М.: Российский Юридический Издательский Дом, 1999. С. 108-110.

и 11 сентября Государственная Дума дала согласие⁷.

Субъекты РФ. Федеральный закон 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 9) предусмотрел несколько вариантов досрочного прекращения полномочий законодательного органа субъекта РФ. Сначала коснемся ситуаций, когда это делается, что называется, помимо воли законодательного органа субъекта РФ.

Во-первых, возможен роспуск указанного органа главой субъекта РФ. Основания роспуска предусмотрены ст. 2 и 2.1 ст. 9 Закона и состоят в следующем:

- законодательный орган принял конституцию (устав), закон субъекта РФ, иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, конституции (уставу) субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а законодательный орган не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения;
- вступившим в силу решением соответствующего суда установлено, что избранный в правомочном составе законодательный орган субъекта РФ в течение трех месяцев подряд не проводил заседание. Глава вправе принять решение о роспуске в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения соответствующего суда.

Во-вторых, еще одно основание досрочного прекращения полномочий связано с вступлением в силу решения суда общей юрисдикции субъекта РФ о неправомочности данного состава депутатов представительного органа субъекта РФ, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий. Правда, в Законе не уточнено, кто в этом случае хотя бы констатирует, что полномочия досрочно прекращены. К тому

⁷ См. Там же. С. 102-103.

же, как известно, выборы в представительный орган субъекта назначает сам этот орган, и если он остался в неправомочном составе, то новые выборы придется назначать и проводить избирательной комиссии субъекта РФ.

В-третьих, в п. 4 ст. 9 установлено, что прекращение полномочий законодательного органа субъекта РФ может иметь место по решению Президента РФ. Это происходит по определенной Законом процедуре: сначала суд устанавливает противоречие принятого законодательным органом субъекта РФ акта противоречащего Конституции, законам РФ; законодательный орган в течение 6 месяцев не исполняет решение суда и не отменил акт; далее вновь суд устанавливает, что результате уклонения законодательного органа субъекта РФ от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией РФ, законами РФ полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц; на этой основе Президент РФ выносит предупреждение законодательному органу субъекта РФ; если в течение трех месяцев со дня вынесения такого предупреждения указанный орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, Президент РФ вправе распустить законодательный орган субъекта РФ.

Что касается главы субъекта РФ, законодательство следующим образом урегулировало вопросы его досрочной отставки с должности: если глава уходит только по собственному желанию, он лишается возможности выдвинуться вновь на данный пост при назначении новых выборов; если же отставка согласована с Президентом РФ и предполагает участие главы в борьбе за данный пост на назначаемых выборах, то законодательство позволяет ему быть выдвинутым.

Описанные выше ситуации наглядно свидетельствуют о том, что политические элиты, получившие места в законода-

тельном органе власти субъекта РФ, должны считаться с тем, что и неработоспособность органа, и принятие им незаконных решений могут вызвать инициирование досрочного прекращения полномочий органа, назначения новых выборов. Не исключено, что после их проведения возникнет новая конфигурация политических сил в региональном парламенте. В определенной мере эти выводы относятся и к ситуации с претензиями политических элит на пост главы субъекта РФ – иметь такого «противника», как Президент РФ, и выдвигать своего кандидата в борьбе за указанный пост не все решатся.

Муниципальный уровень. В чем-то похожие правила закреплены в Федеральном законе 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Так, ст. 35 и 73 Закона говорят о таких путях досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования:

- в случае если вступило в силу решения суда общей юрисдикции субъекта РФ о неправомерности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;
- в случае если имеют место различные варианты преобразования муниципального образования, ведущих, говоря обобщенно, к образованию нового муниципального образования, включению в состав иного муниципального образования;
- в случае если имеет место увеличение численности избирателей муниципального образования более чем на 25%, произошедшее вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом;
- в случае если нарушен срок издания муниципального правового акта, требуемого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления граждан;
- в случае если соответствующим судом установлено, что

- представительным органом муниципального образования принят, говоря обобщенно, незаконный нормативный правовой акт, а представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт, глава субъекта РФ в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный орган субъекта РФ проект закона субъекта о роспуске представительного органа муниципального образования.
- в случае если соответствующим судом установлено, что избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания, глава субъекта РФ в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт, вносит в законодательный орган субъекта РФ проект закона субъекта о роспуске представительного органа муниципального образования. Такое же правило действует, если вновь избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания.

Как было сказано выше, второй вариант досрочного прекращения полномочий представительного органа – самороспуск, т.е. принятие своего решения на этот счет.

Такую возможность предусматривают для законодательного органа субъекта РФ Федеральный закон 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», для представительного органа му-

ниципального образования – Федеральный закон 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Естественно, что самороспуск влечет новые выборы. Таким образом, этот шаг отражается как на деятельности представительного органа власти – она заканчивается в данном созыве, так и избирательном цикле – у него начинается новый виток.

Наше отношение к этому варианту прекращения полномочий законодательного органа субъекта – негативное. Чаще всего самороспуск может быть результатом давления на представительный орган политических сил или исполнительной власти, в том числе и искусственным созданием ситуации т.н. «неработающего» органа. Полагаем, что получив доверие избирателей, представительный орган должен его оправдывать и поэтому работать даже в сложных политических и организационных условиях.

Отдельного внимания требует вопрос о ситуации, когда законодательно не предусмотрено сокращение срока полномочий представительного органа, его палаты, однако орган или палата на это согласны.

Такая ситуация возникла недавно в связи с грядущими в 2016 году выборами депутатов Государственной Думы. Поскольку предыдущие выборы состоялись 4 декабря 2011 года, а срок полномочий Государственной Думы равен 5 годам, следующие очередные выборы полагалось планировать на декабрь 2016 года. Однако, как известно, каждый год в сентябре проходит единый день голосования по всей стране, когда избираются региональные и муниципальные органы публичной власти. Ряд фракций Государственной Думы – по существу большинство палаты – выступил с инициативой переноса выборов в палату с декабря на сентябрь 2016 года, руководствуясь мотивами: это даст экономию средств; будет избран тот состав Государственной Думы, который займется и утверждением государственного бюджета, и последующим его утверждением; наконец, поскольку на выборы депутатов Го-

сударственной Думы приходит значительно больше избирателей, лучше будет картина с региональными и муниципальными выборами, где обычно всегда приходило мало избирателей.

Поскольку пятилетний срок полномочий Государственной Думы установлен Конституцией РФ (ст. 96), а перенесение дня голосования на сентябрь означает сокращение этого срока, потребовалось толкование Конституционного Суда РФ о том, возможно ли такое решение.

Конституционный Суд по запросу Совета Федерации в постановлении от 1 июля 2015 года «По делу о толковании ст. 96 (ч. 1) и 99 (ч. 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации»⁸ пришел к выводу о том, что пятилетний нормативный срок полномочий Государственной Думы, установленный Конституцией РФ, не означает, что выборы Государственной Думы нового созыва должны — вне зависимости от каких-либо обстоятельств — непременно проводиться не ранее и не позднее фактического истечения указанного срока. Отклонения от него могут быть вызваны роспуском Государственной Думы Президентом Российской Федерации в соответствии со ст. 84 (п. «б»), 109 (ч. 1 и 2), 111 (ч. 4) и 117 (ч. 3 и 4) Конституции Российской Федерации, введением на основании Конституции Российской Федерации военного положения (ст. 87, ч. 2) или чрезвычайного положения (ст. 88), а также иными, прямо не упомянутыми в ней, но нашедшими отражение в избирательном законодательстве причинами (здесь и ниже выделено мной — С.А.). Для таких случаев федеральный законодатель не только вправе, но и обязан предусмотреть особые правила назначения выборов Государственной Думы, без которых порядок ее формирования не отвечал бы конституционно значимым критериям правовой определенности. Следовательно, констатировал Конституционный Суд, взаимосвязанные положения ст. 96 (ч. 1) и 99 (ч. 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации — по их смыслу в нормативном единстве с другими конституционными положениями — не

⁸ СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4335.

исключают возможность расхождения конституционно установленного (нормативного) и реального (фактического) сроков полномочий Государственной Думы и тем самым — изменения даты проведения ее выборов. Соответственно «федеральный законодатель вправе принять решение об изменении даты выборов, влекущее некоторое сокращение реального (фактического) срока полномочий Государственной Думы текущего созыва, только если издержки такого решения в достаточной степени компенсируются значимостью преследуемых им целей, которые, хотя и относятся к сфере законодательного усмотрения, должны быть конституционно оправданными, а иные правовые средства их достижения отсутствуют или не лишены — в балансе конституционных ценностей — сопоставимых недостатков». Общий вывод Конституционного Суда состоит в том, что «конституционная целесообразность сокращения фактического срока полномочий Государственной Думы текущего созыва может быть, в частности, обусловлена переносом даты очередных выборов Государственной Думы следующего созыва на единый день голосования, предусмотренный федеральным законом для проведения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, что, как показывает накопленный опыт проведения совмещенных выборов, приводит к заметным позитивным результатам, выражающимся в упорядочении электоральных циклов, экономии бюджетных средств, повышении явки избирателей и т.д. К тому же перенос именно даты выборов Государственной Думы на единый день голосования позволяет проводить их одновременно с региональными и муниципальными выборами, не прибегая к изменению сроков полномочий соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, что — вследствие отнесения федеративной природы российской государственности и самостоятельности местного самоуправления к основам конституционного строя России (ст. 1,

ч. 1; ст. 5, ч. 1 и 3; ст. 12 Конституции Российской Федерации) — также не может рассматриваться как не имеющее конституционного смысла». Вместе с тем Конституционный Суд подчеркнул, что «даже конституционно оправданное (с точки зрения преследуемых целей) изменение даты очередных выборов, ведущее к сокращению реального (фактического) срока полномочий Государственной Думы текущего созыва, требует соблюдения всей совокупности закрепленных в Конституции Российской Федерации принципов и норм, равно как и учета выраженных в ней целей и ценностей. Соответственно, оно может иметь место лишь в качестве исключительной, экстраординарной меры, не превращаясь в организационно-правовое обыкновение. При этом расхождение реального (фактического) срока полномочий Государственной Думы текущего созыва с конституционно установленным нормативным сроком (ст. 96, ч. 1, Конституции Российской Федерации) должно быть минимально незначительным, с тем чтобы такое изменение, не отступая от принципов периодичности очередных выборов Государственной Думы и непрерывности ее деятельности, во всяком случае не воспринималось как неправомерное отступление от конституционно установленного пятилетнего срока».

Итак, Конституционный Суд все же недвусмысленно назвал перенос выборов с декабря на сентябрь 2016 года сокращением срока полномочий Государственной Думы, хотя и незначительным и не отражающимся принципиально на задачах палаты.

С учетом толкования Конституционного Суда РФ дата выборов в Государственную Думу теперь уже окончательно перенесена на третье воскресенье сентября 2016 года. Однако все-таки нет оснований полагать, что как бы косвенно оформлен самороспуск Государственной Думы на 2,5 месяца раньше конституционно установленного срока и тем более ее роспуск Президентом РФ, которому предоставлено право назначать выборы в Государственную Думу.

5) Коснемся и еще одного требования, адресуемого по-

литическим элитам. Избранные во власть их представители обязаны соизмерять свои амбиции с правилами организации и деятельности соответствующих органов публичной власти. Естественно, они могут изменить правила с учетом своих интересов и наличия избранного большинства, достаточного для внесения изменений в соответствующие акты. При необходимости вносятся также поправки в избирательное законодательство. В частности, именно политические силы, имеющие большинство в Государственной Думе, инициировали такие изменения, как отмена избирательного залога, упразднение избирательных блоков, отмену избирательного порога при проведении выборов и др.

Следует вместе с тем учитывать, что определенные избирательные правила могут быть далее отражены в деятельности представительных органов власти. Например, выдвижение кандидата в депутаты Государственной Думы в избирательном округе политической партией, так же как и списка кандидатов требует от избранных депутатов их вхождения во фракцию в данной палате. Отказ от этого влечет за собой возможность прекращения думского мандата. Образование партийных фракций по итогам выборов дает им право на представительство в руководстве и органах палаты, на преимущественное выступление при обсуждении вопросов повестки дня и т.д. Кстати, с учетом места избрания для депутата Государственной Думы фракцией определяется территория, куда он выезжает для контактов с избирателями, территориальными органами власти и региональными структурами общественных объединений.

§ 4. Новые технологии и неукоснительность правовых требований к избирательным процедурам

Под новыми технологиями в данном материале понимаются и технико-инженерные решения, и процессуально-процедурные правила, требования, которые влияют на содержание

конституционно-правового регулирования на общественные отношения по поводу формирования и деятельности органов публичной власти. Специфика состоит в том, что насколько бы ни были современными и привлекательными соответствующие технологии, их применение в большинстве случаев возможно только при получении положительного решения соответствующего органа публичной власти, причем не в виде разового одобрения, а именно нормативного правового оформления.

Для простоты и ясности восприятия попробуем «разложить» такие требования на ряд направлений.

1) Регулярное проведение различных выборов заставило задуматься над правильным использованием многих организационных и технических возможностей, предоставляемых в распоряжение участников избирательного процесса. Рассмотрим их в привязке к последовательным стадиям подготовки и проведения выборов.

Учет избирателей. На смену обычному письменному учету граждан по месту их регистрации неуклонно приходит компьютерный учет. Данные такого учета значительно упрощают составление списков избирателей, за что отвечают органы местной администрации. В равной мере учет может быть алфавитным либо по квартирам и домам. Однако почему-то от этого не прекращаются проблемы, основные из них – исключение из списков выбывших в силу ухода «в мир иной», переезда на другое место жительства, а также включение в списки лиц, достигших возраста активного избирательного права, вновь прибывших граждан. Это означает, что т.н. «человеческий фактор» остается и пока еще не может быть заменен автоматическим учетом избирателей. Сложность состоит еще и в том, что систему регистрационного учета ведут управляющие компании и подразделения миграционной службы, не подчиненные местной администрации; те и другие реально не несут серьезной ответственности за представление неполных данных.

В принципе, количество неучтенных граждан относительно невелико. Избирательное законодательство позволяет избирательным комиссиям, и прежде всего участковым, оперативно вносить соответствующие дополнения в избирательные списки. При отказе споры разрешаются оперативно районными судами. Однако это не исключает необходимости установления в привязке к ежегодному единому дню голосования в сентябре сплошной проверки данных об избирателях, проводимой под общим руководством избирательной комиссии муниципального района или городского округа.

Следует категорически возразить против предложения о переходе на новый порядок учета избирателей и составления их списков, суть которого в том, что избиратель обращается в избирательную комиссию (непонятно, участковую или вышестоящую по отношению к ней) с заявлением о включении его в список избирателей на ближайших очередных выборах. Если учесть, что единый день голосования приходится на сентябрь, а предшествующее лето — время отдыха граждан, но не мыслей о включении в избирательный список, участковая избирательная комиссия, даже при добросовестном ожидании в отпускное время избирателей для их регистрации и включения в списки, может не иметь представления в сентябре о реальном количестве тех, кто придет голосовать. Помимо прочего, это нанесет существенный удар по принципу народного представительства, поскольку депутаты и выборные лица получат свои мандаты благодаря очень скромному количеству голосов избирателей.

Предвыборная информация и агитация. Эта очень важная часть избирательного процесса очень сильно зависит от технических средств и поэтому становится объектом пристального внимания законодателя. Некоторые моменты были ясными с самого начала и поэтому уже отражены в законодательстве. В частности, Федеральный закон 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закрепляет

четкие правила использования рекламы в избирательном процессе, распределения рекламного времени и мест в СМИ, позволяет печатать плакаты и другую наглядную агитацию только из за счет средств избирательных фондов кандидатов и избирательных объединений, пытается разделить информацию и предвыборную агитацию в избирательных процедурах, хотя и не очень успешно.

Однако законодательство пока не дает четких средств борьбы с распространением агитационной информации через мобильные телефоны и интернет-связь. Многолетние попытки ограничить использование высокопоставленными лицами служебного положения в целях предвыборной агитации посредством демонстрации по телевидению и воспроизведению по радио и на страницах газет — пока безуспешны. Сложно обстоит дело и с характером информации — с одной стороны, законодательство запрещает распространение исключительно негативных данных о кандидатах, с другой стороны — оно не дает ответа на вопрос, как же быть в случаях, когда такие данные все же являются правдивыми, и о них надо сообщать избирателям, чтобы они располагали всесторонними сведениями о кандидатах и могли сделать продуманный выбор.

Голосование. Законодательство последовательно старается обезопасить выборы от грязных технологий, возможных при голосовании. Особенно речь идет о т.н. вбросе в избирательные ящики бюллетеней, заполненных в пользу какого-то конкретного кандидата, а также о заведомо сфальсифицированном подсчете голосов. В этих целях в помещении для голосования устанавливаются современные технические средства — телекамеры, избирательные ящики изготавливаются из прозрачного материала, подход избирателей с бюллетенями к ящикам фиксируется, во многих регионах страны уже введена электронная фиксация голосования при опускании бюллетеня в избирательный ящик. Подсчет бюллетеней участковой избирательной комиссией по окончании голосования проходит не только в присутствии наблюдателей, но также и под объек-

тивами видеокамер. В стране на основе Федерального закона введена единая государственная автоматизированная система выборов (ГАС-выборы), однако на начальных этапах подсчет голосов ведет вручную.

2) К сказанному выше добавим, что на практике просматривается важная проблема – обеспечение общественного контроля в отношении выборов, где должны соединиться, с одной стороны, усилий субъектов гражданского общества, с другой – представительных органов власти.

Желательно, чтобы это был текущий, постоянный контроль, а не реакция «по факту». И он должен касаться как внешних проявлений избирательного процесса – агитации и результатов голосования, так и применения любых избирательных технологий. Так, итоги предшествующих выборов в Государственную Думу 4 декабря 2011 года позволили многим участникам избирательного процесса сделать вывод о допущенных нарушениях их подготовки и проведения, о фальсификациях результатов выборов. На это реагировали некоторые партии, даже получившие достаточное количество мандатов в Государственной Думе. И особенно проявила недовольство т.н. несистемная оппозиция.

Как последствие ее действий представители многих оппозиционных сил, особенно партий, которые не смогли пробиться в Государственную Думу, были приняты Президентом Российской Федерации. Они ставили вопрос о включении в Конституцию ряда положений, способствующих развитию гражданского общества (правда, результатов не получилось). В 2012 году были проведены серьезные реформы законодательства о политических партиях. В очередных выборах в региональные органы власти в некоторых субъектах РФ участвовали 23-28 политических партий. Несколько сходная картина была и на выборах в сентябре 2015 года.

Ощутимых побед новые партии на таких выборах не одержали. Но важным является и то обстоятельство, что Федеральный закон о политических партиях с 2010 года обязывает Го-

сударственную Думу и региональные законодательные органы один раз в год приглашать на свое заседание представителей партий, не представленных в них, и обсуждать проблемы власти, общества.

Позитивные результаты объединения усилий граждан в совершенствовании деятельности государственных и муниципальных органов, избирательного процесса могут быть получены при реализации Федерального закона от 21 июля 2014 года «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»⁹. В качестве одной из целей общественного контроля Закон называет обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Целью также является общественная оценка деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. А задачами общественного контроля по Закону являются: 1) формирование и развитие гражданского правосознания; 2) повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества; 3) содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов; 4) реализация гражданских инициатив, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов обще-

⁹ СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4213.

ственных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций; 5) обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия; 6) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению; 7) повышение эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Особо следует подчеркнуть, что объектами общественного контроля должны стать процессы формирования и деятельности органов публичной власти. В этом плане предполагаются как внешнее влияние, так и непосредственное участие граждан и их организаций в избирательных процедурах, в общественных советах при избирательных комиссиях, при органах публичной власти.

Задания:

1. Изучите постановление Конституционного Суда РФ от 1 июля 2015 года «По делу о толковании ст. 96 (ч. 1) и 99 (ч. 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации» относительно переноса даты выборов в Государственную Думу в 2016 году.

2. Изучите Федеральный закон 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части досрочного прекращения полномочий законодательного органа власти субъекта РФ.

Вопросы для самоконтроля:

1. Каково сочетание институтов представительной и не-

посредственной демократии в организации и деятельности органов публичной власти?

2. Допустимо ли посредством народного голосования (референдума) изменение срока полномочий органов государственной, муниципальной власти, его сокращение, продление, досрочное прекращение?

3. Обязательны ли для вновь избранного представительного органа власти задачи, не решенные его предшественником, или он начинает всё «с чистого листа»?

4. Как вы относитесь к законоположениям о возможностях роспуска и самороспуска представительного органа власти?

5. Как, по вашему мнению, можно заставить политические элиты и иных участников избирательного процесса действовать по правилам, закрепленным в законодательстве?

Глава 2.

Гарантии обеспечения принципа равноправия кандидатов (партий) в российском избирательном праве

(Шевердяев С.Н.)

§ 1. Принцип равенства избирательного права и особенности предвыборного равноправия кандидатов (партий)

Одной из наиболее серьезных проблем практики российских выборов является фактическое преобладание в период избирательных кампаний возможностей кандидатов и партий, пользующихся той или иной поддержкой в системе исполнительной власти. Это создает определенный искусственный дисбаланс в предвыборном потенциале различных политических сил и часто заставляет усомниться в справедливости выборов и релевантности их результата. Применение дополнительных, часто неформализованных, административных рычагов в ходе важнейшей процедуры, обеспечивающей центральную конституционную идею народовластия, не только методологически ущербно и противоречит существу конституционного регулирования, но и способно подорвать на практике основы демократической государственности и привести к опасной нестабильности ее политическую систему. Иными словами, вопреки расхожему заблуждению, административные манипуляции на выборах делают государство менее предсказуемым и более слабым. Российское избирательное законодательство содержит некоторые черты понимания этой проблемы, однако оказывается неспособным не только сдержать мощь так называемого административного ресурса в период выборов, но даже адекватно отразить проблему.

Правовой основой идеи равенства кандидатов (партий) в период выборов является принцип равного избирательного права. Он известен как один из базовых принципов избира-

тельного права и, разумеется, не мог не найти определенного отражения в действующей российской Конституции 1993 года. Интересно отметить, что советская конституционная традиция систему принципов избирательного права указывала в разделе о Советах, которые тогда были единственной формой народного представительства¹⁰. Сегодня же принципы избирательного права как таковые приведены в конституционном тексте только в главе о Президенте РФ. Так, согласно ч. 1 ст. 81 Конституции РФ «Президент Российской Федерации избирается сроком на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании».

Разумеется, этот факт не может быть основанием к тому, чтобы на выборах в другие органы власти в России можно было бы пренебрегать этими принципами. Даже если допустить отвлеченную спекуляцию и оставить в стороне однозначную традицию правопонимания, конституционную культуру и международные правовые стандарты в этом вопросе, то в рамках конституционного текста можно усмотреть дополнительные основания к тому, чтобы обеспечить особое внимание к гарантиям принципа равенства. Речь идет о взаимосвязи общеправового принципа равноправия ч. 1 ст. 19 («Все равны перед законом и судом») и закрепляющей избирательные права граждан ч. 2 ст. 32 Конституции РФ («Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме»). Таким образом, взаимодействие этих двух норм в российском конституционном тексте показывает, что как активное, так и пассивное избирательное право граждан прямо коррелирует с базовым конституционным принципом юридического равенства. На этот счет здесь не допускают каких-то сомнений или двойственных

¹⁰ См., например, ст. 95 Конституции СССР 1977 года, которая открывала главу 13 («Избирательная система»), в разделе IV («Советы народных депутатов и порядок их избрания»).

толкований как конституционно-правовая доктрина¹¹, так и практика Конституционного Суда РФ¹².

Буквальное толкование вариантов проявления принципа равноправия согласно ч. 2 ст. 19 российской Конституции го-

¹¹ В наиболее известных комментариях к Конституции ст. 19 прямо связывается в первую очередь именно с избирательными правами граждан: «...в избирательном праве принцип равенства трансформируется в равное избирательное право граждан, которое заключается прежде всего в наличии у каждого избирателя одного голоса (или одинакового числа голосов) и в участии в выборах на равных основаниях». — см.: Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) (2-е издание, измененное и дополненное), рук. авт. кол. Ю.А. Дмитриев, науч. ред. Ю.И. Скуратов. М., Статут, 2013; или также: «Сферой распространения данного конституционного положения является вся система правового регулирования, все отрасли права, что, в свою очередь, предполагает необходимость его отраслевой конкретизации, в частности в тех случаях, когда в силу особенностей сфер правового регулирования необходим специальный механизм реализации данного конституционного требования ... либо когда данный конституционный принцип приобретает специальное нормативное содержание, например в виде требования всеобщего равного избирательного права, равенства парламентских партий при освещении их деятельности в СМИ...». См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) (2-е издание, пересмотренное) под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма, Инфра-М, 2011.

¹² См., например, решение Конституционного Суда от 25.04.2000 года 7-П: «2. В соответствии со ст. 32 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 1), право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ч.2). Именно свободные выборы и референдум, согласно ст. 3 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, являются высшим и непосредственным выражением власти народа. Из названных положений во взаимосвязи со ст. 19 (ч. 1 и 2) Конституции Российской Федерации, гарантирующей равенство всех перед законом и судом, а также равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств, вытекает, что конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления должно осуществляться на основе равного избирательного права». Постановление Конституционного Суда РФ от 25.04.2000 № 7-П «По делу о проверке конституционности положения п. 11 ст. 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 4.

ворит о том, что как активное, так и пассивное избирательное право является равным «независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств». В нашем случае наиболее актуальными фрагментами перечня дискриминирующих оснований будут такие, как «независимо от должностного положения» и «независимо от принадлежности к общественным объединениям».

Любопытно, что если сравнить формулировку ч. 2 ст. 19 Конституции РФ с аналогичными положениями крупнейших международных документов о правах человека, то мы не найдем в них в точности таких же нормативных характеристик¹³. Даже делая скидку на сложности перевода, сложно уловить в этих документах настолько прицельные и конкретизированные коннотации, которые бы касались соответствующей проблемы. Представляется, что указанные нормативные акценты были привнесены в российское конституционное законодательство не путем заимствований, а благодаря нашей собственной, отечественной правовой доктрине¹⁴. Постановка вопроса о возможности дискриминации в зависимости от должностного положения и принадлежности к общественным объединениям впервые на уровне высших российских конституционных документов была проявлена в Декларации прав че-

¹³ Наиболее близкими являются характеристики: «политических или иных убеждений», «социального происхождения» — в ст. 2 Всеобщей декларации прав человека 1948 года, ст. 26 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года, ст. 14 Европейской конвенции о защите прав и основных свобод.

¹⁴ Более педантичный сравнительный анализ динамики развития реформы конституционных текстов переходных демократий, прежде всего, восточноевропейских, может дать нам более непосредственные терминологические аналогии, хотя, на наш взгляд, для такой масштабной и совершенно неоригинальной для постсоветских стран проблемы это не имеет большого значения: она слишком очевидна и крайне актуальна, чтобы была необходимость пускаться в настолько детализированные формальные изыскания.

ловека и гражданина 1991 г. (ст. 3)¹⁵ и затем отражена в тексте действовавшей тогда Конституции РСФСР 1978 г. (в редакции 21 апреля 1992 г.) (ст. 34)¹⁶. С небольшой текстуальной корректировкой именно эта формулировка попала впоследствии в ст. 19 действующей Конституции РФ.

Таким образом, нет сомнений, что авторы указанных конституционных документов прямо предусматривали возможность нанесения вреда зарождающимся демократическим начинаниям посредством злоупотребления преимуществами публичного властного (или «околовластного») статуса. Задача формализации новых аспектов содержания принципа равенства состояла в том, чтобы абсолютно четко на конституционном уровне проявить проблему и попытаться в перспективе избавиться от слишком хорошо знакомой практики советского государственного управления, которая была характерна абсолютным превалированием единственной политической партии в определении основ политического развития страны, а также диктатурой партийной номенклатуры на всех уровнях и во всех звеньях государственной власти. Эта проблема была актуальной и в 1991, и в 1993 году, представляется, что и сегодня она не утратила известной свежести¹⁷.

¹⁵ Ст. 3: (1) Все равны перед законом и судом. (2) Равенство прав и свобод гарантируется государством независимо от расы, национальности, языка, социального происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. (3) Мужчина и женщина имеют равные права и свободы. (4) Лица, виновные в нарушении равноправия граждан, привлекаются к ответственности на основании закона. См.: Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

¹⁶ См., например: URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red_1978/5478730/chapter/5/#block_2500 (последнее обращение к документу – 30.06.2015 г.).

¹⁷ Интересно, что даже в последних по времени нормативных сводах о правах человека в странах «классической демократии» мы не встретим постановки вопроса о возможности дискриминации в зависимости от должностного положения или принадлежности к общественным объединениям. Само по себе это совершенно не значит, что отдельные проявления должностного фаворитиз-

Учитывая приведенную выше однозначную связь принципа общего правового равенства и избирательных прав граждан, подтвержденную авторитетными источниками отечественной правовой доктрины, можно сделать вывод, что для противодействия использованию на выборах своего должностного положения или принадлежности к общественным объединениям есть максимально высокая, конституционная поддержка. Более того, она представляет собой не случайное следствие заимствований международных нормативных образцов или постепенного их перетекания в новые источники права, а является оригинальным и абсолютно заслуженным достижением российского политико-правового развития в ходе важнейшей исторической фазы демократических реформ в России в начале 90-х гг.

В рамках общей постановки вопроса о месте специального принципа предвыборного равноправия в системе основных принципов избирательного права (т.е. в компании со всеобщим, прямым избирательным правом, принципом тайного голосования и свободы выборов) можно обратить внимание на то, что многие авторы считают необходимым отмечать отсутствие у любого принципа избирательного права абсолютного характера. Много раз в своих решениях эту позицию проявлял и Европейский Суд по правам человека¹⁸. Это означает, ма, в т.ч. на выборах, данным странам не знакомы, но эти случаи настолько бессистемны и случайны, что никак не угрожают демократическим основам и не заслуживают поэтому гарантий конституционного уровня. Например, ч. 1 ст. 21 Хартии Европейского Союза об основных правах считает актуальными такие проблемы равенства: «Запрещается всякая дискриминация, в частности, по признакам пола, расы, цвета кожи, этнического или социального происхождения, генетических черт, языка, религии или убеждений, политических или любых других взглядов, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного положения, рождения, нетрудоспособности, возраста или сексуальной ориентации.» Помимо этого, глава III Хартии, целиком посвященная равенству, говорит также о таких проблемах равенства, как культурное, религиозное и языковое разнообразие, равенство мужчин и женщин, права ребенка, права пожилых людей, интеграция нетрудоспособных лиц (ст. ст. 22-26). См., например: URL: <http://eulaw.ru/treaties/charter> (последнее обращение к документу – 30.06.2015 г.).

¹⁸ См., например, п. 39 Постановления Европейского Суда по правам челове-

прежде всего, что все эти принципы должны действовать в системе и предназначены они в совокупности для обеспечения результата – ротации политических элит и формирования максимально легитимного народного представительства. Не существует единой эталонной меры баланса между этими принципами. В США пренебрегают принципом прямых выборов при избрании Президента ради святости конституционной традиции. В ряде стран всеобщность ограничена не только исключением из состава избирательного корпуса иностранцев и умалишенных, что соответствует бытовому здравому смыслу, но также и осужденных, военнослужащих, а также бывших функционеров тоталитарных партий или сотрудников спецслужб. Принцип свободного участия в выборах иногда ограничивают введением обязательного вотума. Пожалуй, из числа основных принципов избирательного права лишь тайна голосования, не подлежит сегодня легальным ограничениям в демократических государствах: с точки зрения процесса выборов сложно придумать правовое основание, по которому человек обязан был бы делать для окружающих свой выбор явным, поскольку это нарушало бы объективность процесса голосования и в результате лишало бы выборы смысла.

Принцип равного избирательного права имеет также множество изъятий. Ни в одном из случаев в демократическом государстве речь при этом не может идти о дискриминации отдельных групп людей по какому-то физиологическому, материальному, социальному или политическому основанию. Наоборот, если и допускаются отклонения от принципа равенства избирательного права, то лишь для дополнительного гарантирования прав граждан, которые при безоговорочном действии этого принципа могли бы быть ущемлены. Это касается случаев так называемой «положительной дискриминации», при которых для отдельных групп населения создаются особые нормы представительства или резервируются специка от 01.07.1997 «Гитонас (Gitonas) и другие против Греции» // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. Т. 2. М.: Норма, 2000. С. 455 – 460.

альные квоты в избираемых коллегиальных органах (женщины, национальные меньшинства и т.д.). Главная цель этих мер состоит в том, чтобы ускорить исчезновение существовавшей в предшествующие десятилетия, а то и столетия, ущербной практики ущемления прав этих социальных групп, обеспечить выравнивание общественного статуса всех граждан данного государства. Исключения из принципа пассивного избирательного права, которые можно было бы считать приемлемыми, либо противоправными мы будем разбирать отдельно в настоящей главе. В этом же параграфе мы поговорим подробнее о содержании принципа равенства избирательного права, для того чтобы получить о нем несколько более цельное представление.

Избирательное право, понимаемое как субъективное конституционное право гражданина, традиционно разбивается на две составляющие: активное избирательное право, т.е. право избирать, и пассивное избирательное право, т.е. право быть избранным. По существу, это близкие права в связи с единым рамочным механизмом реализации в виде избирательного процесса и общих задач в виде формирования представительства, но они различны, поскольку имеют совершенно разное содержание, т.е. состоят из разных правомочий, им корреспондируют разные обязанности и разная ответственность за нарушения. Кроме того, существуют ситуации, когда один и тот же человек, обладая активным избирательным правом, не обладает пассивным (например, в силу разных возрастных порогов, профессиональных цензов, наличия судимости и т.д.).

«Активность» и «пассивность» определяется не количеством и интенсивностью действий, которые совершает носитель данного субъективного права в избирательном процессе, а позицией субъекта по отношению к процессу передачи своего голоса, процессу делегирования своей персональной части народного суверенитета. Избиратель, который передает свой голос, в этом случае является активным субъектом, а кандидат — пассивным реципиентом, задача которого — заслужить вни-

мание к себе избирателей. Процесс трансляции своего права принимать решения для культур старых демократий представляет собой своего рода священнодействие, когда в результате передачи частицы своей воли формируется некое надындивидуальное образование, создается государственное тело, что и приближает это право по субъективным ощущениям представителей этих национальных правовых порядков к личным правам. По всей видимости, это одна из глубинных причин так называемой «нулевой толерантности» представителей западноевропейских правовых ценностей к нарушениям в период выборов, фальсификациям, манипуляциям, подтасовкам (в т.ч. и в других странах). Подобные не самые простые для интеллектуальной адаптации абстрактные блага, по-видимому, воспринимаются настолько остро в связи с тем, что многие народы, построившие демократическую государственность, с трепетом относятся к жертвам, которые они прежде вынуждены были претерпеть ради благ их современной политической организованности: так, хорошая историческая память рождает уважение к публичному порядку и методичному пестованию политической эволюции.

Взятый у нас за основу для специального рассмотрения принцип равенства пассивного избирательного права имеет иные специальные правовые гарантии в сравнении с принципом активного избирательного права. Для того чтобы провести между ними четкую границу и не отвлекаться на это в дальнейшем, имеет смысл отдельно сказать немного о равенстве активного избирательного права.

Итак, принцип равно активного избирательного права предполагает, прежде всего, следующее:

- во-первых, один избиратель имеет один мандат (или равное количество мандатов при многомандатной избирательной системе или при смешанном (мажоритарном и пропорциональном) порядке формирования коллективного представительства);
- во-вторых, избиратель вправе голосовать на одних выбо-

- рах только один раз, в связи с чем он включается только в один список избирателей на данных выборах, не имеет права «переголосовать», если он уже поместил свой избирательный бюллетень в ящик для голосования и т.д.;
- в-третьих, относительный «вес» мандатов избирателей должен быть равноценен, что обеспечивается равной нормой представительства, когда в ходе образования избирательных округов для мажоритарных выборов не допускается такого отклонения в численности проживающих в округе избирателей, чтобы избранный от одного округа кандидат мог бы посчитать на этом основании себя более (менее) легитимным, чем кандидат, избранный от любого другого округа.

Если оставить в стороне тривиальные и грубые правонарушения вроде вброса бюллетеней или манипуляций с альтернативными способами голосования, которые необходимо адресовать правоохранительным органам, наиболее интересные и часто упоминаемые проблемы правового гарантирования активного избирательного права в сравнительных работах связываются с вопросами обеспечения средней нормы представительства («избирательной географией (геометрией)»), а также попытками правового обоснования законодательного установления неравного количества голосов.

Что касается избирательной географии, то о ее важности ярко свидетельствует случай, ставший нарицательным после того как «в 1842 г. при проведении выборов в Палату представителей губернатор штата Массачусетс Джерри Элбридж сумел нарезать избирательные округа столь искусно, что обеспечил 100% победу своей партии»¹⁹, гарантировав в каждом

¹⁹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть: учебник / рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. — 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2008. С. 75. Именно в связи с этим казусом в историю конституционного права и политической практики вошел хорошо знакомый студентам-юристам термин «джерримендеринг», произошедший от имени губернатора и части слова «саламандра», т.к. один из округов по своим очертаниям напоминал это животное.

округе некоторое численное преобладание сторонников своей партии над оппонентами.

В настоящее время на мажоритарных выборах приемлемой нормой отклонения от средней нормы представительства считается 10-15%, кроме исключительных случаев, а гарантия равного «веса» голосов поддерживается регулярным соотношением числа избирателей с результатами переписи населения²⁰. Серьезные отклонения от этого параметра, если они допускаются национальным законодательством, рассматриваются в качестве нарушения общепринятых правовых стандартов²¹. Действующее российское избирательное законодательство в этой части старается обозначить номинальную приверженность международным параметрам избирательного

²⁰ Вот как об этом говорит один из наиболее авторитетных источников современных международных избирательных стандартов – Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, составленный Венецианской комиссией в 2002 г. (п. 2.2.):

«iv. допустимое отклонение от нормы не должно превышать 10 % и ни в коем случае не может превышать 15%, за исключением особых обстоятельств (защита интересов компактно проживающего меньшинства, административная единица с малой плотностью населения);

v. для того, чтобы гарантировать равные избирательные возможности, распределение мест должно пересматриваться по крайней мере каждые десять лет, желательно не во время проведения выборов». См.: Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад, принятые Венецианской комиссией на 52-й сессии (Венеция, 18-19 октября 2002 года). // См. электронный ресурс Венецианской комиссии: URL: <http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282002%29023rev-rus> (последнее обращение к документу – 30.06.2015 г.).

²¹ В известном российском сборнике материалов об избирательном законодательстве разных стран можно найти интересный опыт Японии, где, несмотря на несколько этапов реформирования мажоритарной избирательной системы в послевоенные десятилетия, распад в средней норме представительства остается трудно объяснимым: «Показательно в этом смысле постановление Верховного суда, принятое 6 октября 2006 года: «Верховный суд признает выборы депутатов палаты советников 2004 конституционными и состоявшимися, несмотря на 5,13-кратное расхождение нормы представительства между самыми густо населенными и самыми мало населенными избирательными округами» (цит. по газете Дейли Ёмиури 6.10.2006)». См. Современные избирательные системы. Вып. 3: Испания, США, Финляндия, Япония / А.Г. Орлов, В.И. Лафитский, И.А. Ракитская, Т.О. Кузнецова; Науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М.: РЦОИТ: Типография «Новости», 2009. С. 371.

законодательства, устанавливая в качестве общего правила «допустимую норму отклонения от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10 процентов, а в труднодоступных или отдаленных местностях — не более чем на 30 процентов»²². Однако существует и целый ряд случаев, которые на практике приводят к существенному дисбалансу «веса» голосов избирателей.

Стоит отметить, например, что «при образовании избирательных округов на определенных законом субъекта Российской Федерации территориях компактного проживания коренных малочисленных народов допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей в соответствии с законом субъекта Российской Федерации может превышать указанный предел, но не должно составлять более 40 процентов»²³. Но более характерным примером, свидетельствующим об отклонении от средней нормы представительства, является такая норма: «Указанные требования (о 10-15%-ном отклонении — авт.) могут не соблюдаться при выборах в федеральные органы государственной власти, иные федеральные государственные органы в случае, если федеральным законом устанавливается обязательность образования не менее одного избирательного округа на территории каждого субъекта Российской Федерации». Такая обязательность устанавливается на выборах в Государственную Думу в части комплектования депутатского корпуса посредством мажоритарных выборов²⁴. Учитывая разницу в средней норме представительства

²² Подп. «а» п. 4 ст. 18 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 06.04.2015) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. № 106. 15.06.2002. При подготовке материала использовалась справочная правовая система «Консультант Плюс».

²³ Там же. Подп. «б» п. 4 ст. 18.

²⁴ «Субъектам Российской Федерации, в которых число зарегистрированных избирателей меньше единой нормы представительства избирателей, выделяется по одному одномандатному избирательному округу из общего числа одномандатных избирательных округов». См. п. 4 ст. 12 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

по России и численностью избирателей таких субъектов РФ как, например, малочисленные Ненецкий или Чукотский автономные округа (чуть более 31 и 35 тыс чел. соответственно), отклонение от средней нормы представительства составляет более чем 15-кратную величину²⁵.

Представляется, что при наличии специального парламентского представительства субъектов РФ в виде Совета Федерации, применение такого правила формирования Государственной Думы в ее мажоритарной части не оправдано правовой логикой. Вероятно, это оправдано неким политтехнологическим резонансом удобства организации выборов в субъектах Федерации по линии «избирательной вертикали», что не выдерживает никакой критики. Следовательно, если допущение столь кардинальных отклонений от средней нормы представительства, с тем чтобы не менее одного депутата избиралось от одного субъекта РФ, не является подготовкой к отказу в России от Совета Федерации с его принципом представительства субъектов РФ, то с точки зрения смысла избирательного права необходимо восстановить паритет численности избирателей в мажоритарных избирательных округах.

С таким видением проблемы, как известно, не согласился Конституционный Суд РФ, однако в мотивировочной части его соответствующего решения весьма сложно найти к этому конкретные юридические аргументы. Поиск «системной связи» ст. 1, 3, 5, 19 и 32 Конституции РФ, указание на угрозы российскому федерализму и не особенно четкие отсылки к общеевропейскому опыту свидетельствуют, если не о слабости итоговой позиции в этой части его решения, то, по меньшей мере, о его некоторой незавершенности²⁶.

²⁵ Обратим внимание, что имеется в виду отклонение от средней нормы представительства не на общераспространенные 15% и даже не на 150%, а на 1500%. Расчет средней нормы представительства на выборах в Государственную Думу (т.е. путем деления количества избирателей на 225) приведен на основе данных Центральной избирательной комиссии по состоянию на 1 января 2012 г. См. URL: http://www.cikrf.ru/izbiratel/quantity/quantity_010112.html (последнее обращение к документу – 30.06.2015 г.)

²⁶ См. п. 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 17.11.1998 N 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных

Существенные отклонения от средней нормы представительства характерны для так называемых куриальных выборов, где специальные квоты выделяются не для политико-территориальных частей государства или для гарантирования представительства малочисленных народов, а по принципу принадлежности к определенному сословию, классу. Механизм куриальных выборов представлял собой политический компромисс между нежелающими упускать властные рычаги правящими классами и преобладающими беднейшими слоями общества путем обеспечения представительства последних, но при существенном ограничении для них нормы такого представительства. Именно таким образом, например, по четырем избирательным куриям (землевладельцы, городское население, крестьяне, рабочие) проводилось голосование в первую Государственную думу в Российской Империи²⁷. В годы советской власти до принятия Конституции 1936 г. при формировании Советов также допускался перевес в нормах представительства для рабочих по сравнению с крестьянами. Например, «в сельской местности один депутат на Всероссийский Съезд Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов избирался от 125 тыс. жителей, а в городах — от 25 тыс. Такие нормы обеспечивали преимущество рабочим, которые считались выразителями пролетарской идеологии»²⁸. Подобная практика существует по сей день в КНР: «нормы представительства устанавливаются с таким расчетом, чтобы при выборах во Всекитайское собрание народных представителей депутат от сельской местности представлял в восемь раз больше избирателей, чем депутат от города»²⁹.

положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 1.

²⁷ История отечественного государства и права. Ч. 1: Учебник / Под ред. О.И. Чистякова. М.: БЕК, 1998. С. 294.

²⁸ См.: Михалева Н.А. Парламентские и президентские выборы в России (в вопросах и ответах). 2-е изд., с изм. и доп. М.: ЮРКОМПАНИ, 2012.

²⁹ Андреева Г.Н. Конституционное право зарубежных стран: учебник / Г.Н. Андреева. 2-е изд., перераб. М.: Норма, 2009. С. 401.

Следующая проблема в обеспечении равенства активного избирательного права, связана с законодательным установлением неравного количества голосов для избирателей. Истории западных стран на ранних этапах развития электоральной демократии известно множество случаев, когда законодательство выделяло особые критерии для наделения избирателей дополнительными голосами. Широко известен британский пример, где до середины XX века дополнительный голос получали лица с университетским образованием, поскольку могли голосовать как по месту жительства, так и в округе, где был расположен их университет. В литературе приводятся и другие интересные примеры. Так, в Саксонии введенная в 1909 году система плюрального вотума обеспечивала каждому саксонцу, достигшему 25 лет и не лишенному гражданских прав по суду, один голос, наличие свидетельства об окончании средней школы давало второй голос; третий голос — доход в 1800 марок в год; четыре голоса имели лица свободных профессий: врачи, писатели, журналисты, адвокаты и собственники земельных участков в 15 га, пятый голос получали лица, которые имели четыре голоса и достигли 50 лет»³⁰.

Разумеется, подобная практика далека от демократизма. Между тем, в ряде случаев, когда не идет речи об общенациональных или региональных политических представительствах, могут появиться вполне рациональные аргументы к тому, чтобы у одного избирателя фактически оказалось больше голосов, чем у другого. Это возможно на муниципальных выборах или на выборах в общественные или корпоративные структуры. Так, к примеру, Г.Н. Андреева и И.А. Старостина говорят о практике предоставления в ряде стран (Австралия, Новая Зеландия, Канада) права голоса на муниципальных выборах для так называемых «дачников» по месту нахождения неосновной недвижимости — при том, что их постоянное место жительства находится на территории

³⁰ Андреева Г.Г., Старостина И.А. Избирательное право в России и в зарубежных странах: учеб. пособие / под ред. А.А. Клишаса. М.: Норма, 2010. С. 159.

другого муниципалитета³¹. Такие граждане имеют возможность голосовать на местных выборах и по месту жительства, и по месту нахождения «загородной» недвижимости. Если принять за основу организационно-хозяйственную, т.е. неполитическую природу местного самоуправления, то в таком подходе есть смысл и в нашей стране, где существенная часть горожан имеет земельные участки с хозяйственными или жилыми постройками и более чем заинтересована в организации локального быта. На таких выборах ведь не стоит вопрос о передаче гражданином частицы своего народного суверенитета в политическое представительство, речь только о рационализации местного хозяйства. Вряд ли «дачников» особенно будет занимать жизнь в ближайших деревнях или городских поселениях, но в отношении вопросов развития территории своего временного проживания по месту нахождения их земельного участка право голоса может быть полезным³².

Есть и еще одно основание для подобной позиции: земельный налог и налог на имущество физических лиц относится к местным налогам и сборам³³ и вносится он муниципалитету, на территории которого находится земельный участок и соответствующее имущество. С другой стороны, исключительность опыта присвоения голоса по месту нахождения «летней резиденции» в современном мире показывает, что в большинстве случаев других механизмов связать «дачников» с местной

³¹ Там же. С. 160.

³² Представляется, что до тех пор, пока дачные поселки оснащались бытовкой, где можно было хранить садовый инвентарь для выращивания картофеля на зиму, вопросов к местным властям было не так много, но теперь с естественным ростом благосостояния, появляется больше возможностей и потребностей: свет, вода, хорошие подъездные дороги, газ, организация конкурентной торговли, вывоз мусора, организация природоохраны, защита тишины, обеспечение скорой медицинской помощи и т.д. — это проблемы, которые теперь стали знакомы и актуальны для большинства российских дачников, и теперь у них могут быть претензии к властям не по месту жительства или официальной прописки, а по месту нахождения их дачного участка.

³³ Ст. 15 Налогового кодекса РФ (ч. 1) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

властью оказывается достаточно (например, обращения, петиции, административное или судебное оспаривание решений и т.д.).

Один из авторов текста действующей Конституции РФ С.М. Шахрай в возможностях отклонения от принципа равенства на муниципальных выборах идет еще дальше: «...на уровне муниципального управления можно и нужно уходить иногда от этих принципов с тем, чтобы полнее учесть местные особенности. Например, на уровне местного самоуправления, особенно на территориях со смешанным национальным составом, можно использовать принципы пропорционального представительства граждан. Таким образом, могут быть созданы условия, когда инструментом решения проблем национальной политики будет не федеральное министерство, а институт национально-культурной автономии, реализуемый на уровне местного самоуправления. Возможны ситуации, когда для реализации целей и задач, стоящих перед конкретными местными органами, эффективным будет использование принципа представительства от профессиональных сообществ. Еще один актуальный вариант – принять решение о том, что на уровне местного самоуправления голосуют только добросовестные налогоплательщики. Такой подход соответствует самой сути местного самоуправления, поскольку граждане, выбирая соответствующие органы, осуществляют власть не только под свою ответственность, но и за свои деньги»³⁴.

Итак, коротко обсудив некоторые общие вопросы основных принципов избирательного права и проблемы обеспечения равенства активного избирательного права, приступим к рассмотрению нашей основной проблематики, т.е. правовому гарантированию равенства пассивного избирательного права (или иными словами – обеспечению юридического равенства кандидатов (партий) на выборах).

³⁴ См. интервью с С.М. Шахраем, доктором юридических наук, профессором, заслуженным юристом Российской Федерации, проректором МГУ им. М.В. Ломоносова // Законодательство. 2013. № 12. Опубликовано в справочной правовой системе «Гарант».

Пассивное избирательное право, в отличие от активного, имеет гораздо более дробное содержание. Юридически значимые действия избирателя сводятся обычно к проставлению в избирательном бюллетене отметки в желаемой графе. Вариативность, юридическая сложность поведения избирателя проявляет себя только в исключительных случаях, например, когда он вынужден использовать какой-то из альтернативных способов голосования, либо когда он получает дополнительный статус особого субъекта избирательного законодательства (наблюдатель, журналист и т.д.), либо когда он становится субъектом избирательного правонарушения и в других случаях, которые не актуальны для абсолютного большинства избирателей. Пассивное избирательное право реализуется в совершенно другом стиле. Как справедливо указывает О.В. Кузнецова, «сущность пассивного избирательного права заключается в том, что гражданин наделен не просто правом выдвинуть свою кандидатуру и пассивно ожидать результатов волеизъявления избирателей, а правом в конкурентной борьбе при равных правовых условиях быть избранным на выборную должность»³⁵.

Несмотря на название, суть которого мы пояснили чуть ранее, пассивное избирательное право обязывает его носителя обеспечить совершение целой системы жестко взаимосвязанных юридически значимых действий лишь только для того, чтобы быть включенным в избирательный бюллетень и стать заметным для своих потенциальных избирателей. Кандидат на выборную должность – наиболее активный субъект в период избирательной компании. Так, среди прочего, он обязан выдвинуть свою кандидатуру в установленном порядке и в указанные сроки, представив все необходимые документы и сведения; создать свой избирательный фонд; собрать подписи в свою поддержку или подтвердить документально свое право быть зарегистрированным без сбора подписей; участвовать в

³⁵ Кузнецова О.В. Реализация конституционного принципа равенства прав граждан России в пассивном избирательном праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010.

предвыборной агитации во всех ее формах; организовать и координировать работу своих сторонников и представителей (наблюдателей, членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, уполномоченного представителя по финансовым вопросам) и т.д.

Соответственно, равенство пассивного избирательного права означает, что во всех бесчисленных возможных проявлениях активности кандидатов в период избирательной кампании, у них не может быть больше или меньше прав, чем у остальных кандидатов. В этой связи, если задаваться целью сформировать некий исчерпывающий перечень гарантий пассивного избирательного права, то реализовать ее будет весьма непросто. Однако по большому счету в перечислении всех возможных гарантий нет и особого смысла, поскольку по существу каждая норма избирательного закона, которая касается кандидата (партии) может и должна взвешиваться на практике с точки зрения принципа равенства. Поэтому, как правило, исследователи приводят не исчерпывающий список гарантий, а лишь базовый перечень тематических направлений или стадий, в рамках которых формируются многочисленные прикладные гарантии равноправия кандидатов. К числу таких направлений относят, например:

- равное применение закона ко всем субъектам;
- презюмируемый профессионализм и независимость избирательных комиссий при организации и проведении выборов, в т.ч. и при рассмотрении коллизий;
- исключение возможности использования преимуществ должностного или служебного положения;
- равные условия предвыборной агитации;
- равные условия финансирования;
- равные основания и порядок привлечения кандидатов к ответственности и т.д.³⁶

³⁶ См. варианты таких перечней, например: Командирова Т.Г., Кузнецова О.В., Немчанинов А.Л. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // СПС ГАРАНТ, 2013; Юдина А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального

Как мы видим, в этом перечне есть лишь один блок вопросов, который терминологически специально нацелен на предотвращение нарушений статусного равноправия, — исключение возможности использования преимуществ должностного или служебного положения. За ним скрывается система упреждающих, проактивных мер российского избирательного законодательства, которая еще до начала избирательной кампании обозначает характерную для российской выборной практики проблему, настраивая тем самым всех субъектов (избирателей, кандидатов, партии, наблюдателей, избирательные комиссии, суды и т.д.) на особо внимательное отношение к ее воплощению в практике. Более того, в основных российских избирательных законах существует специальная глава о равенстве кандидатов, которая содержит перечень гарантий, предназначенных для предотвращения использования преимуществ должностного или служебного положения. Этот факт, однако, совершенно не означает, что все нарушения принципа равенства кандидатов кодифицированы в этом перечне или в этой главе. Они могут быть систематизированы в более или менее цельном виде лишь средствами конституционно-правовой науки путем анализа практики нарушений предвыборного равноправия.

Вслед за доктринальными установками в понимании принципа равенства пассивного избирательного права есть смысл взглянуть на то, как сформулированы соответствующие международные правовые стандарты. Поскольку субъективное избирательное право исконно является неотъемлемой частью перечня основных политических прав человека, об этом мы можем судить уже начиная с базовых документов о правах человека. Так, в увязке с формулировкой избирательного права гражданина в числе основных избирательных принципов мы видим упоминание о равенстве избирательного права во Все-

общей декларации прав человека 1948 года³⁷ и в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 года³⁸ Как мы уже знаем, российская Конституция не стала брать за нормативный образец при формулировании права граждан избирать и быть избранным данные документы, более того в российском основном законе принципы избирательного права, в т.ч. и равенство, сформулированы отдельно от места локализации в конституционном текст субъективного права гражданина избирать и быть избранным.

Довольно оригинальный взгляд на особенности нормативного отражения принципов избирательного права имеет Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года³⁹ Во-первых, стоит отметить, что в первоначально принятом тексте Конвенции для избирательного права не было найдено места. Это право стало частью системы ее правовой защиты с подписанием в 1952 году Протокола № 1 к Конвенции. Во-вторых, в ст. 3 Протокола № 1, в которой содержится регулирование «права на свободные выборы», нет буквального упоминания о принципе равенства избирательного права⁴⁰, на

³⁷ «Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.» П. 3 ст. 21 Всеобщей декларации прав человека (Принята 10.12.1948 Генеральной Ассамблеей ООН) // Российская газета. 1995. 5 апреля.

³⁸ «Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в ст. 2, и без необоснованных ограничений право и возможность: ... голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;» — см. п. в ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости ВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

³⁹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ETS N 5) (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. и доп. от 19.03.1985) // СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

⁴⁰ «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе

что обращалось внимание в нашей литературе⁴¹. Между тем, это совершенно не мешает в практике Европейского Суда по правам человека защищать равенство избирательного права на основе этой статьи, как не мешает формировать на ее базе специализированные избирательные стандарты Венецианской комиссии и другим органам Совета Европы.

К числу международных документов, которые среди общих стандартов прав человека упоминают и об избирательных правах можно отнести также и акты СБСЕ. Так, в Документе Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года содержится перечень особых обязательств, относящихся к гарантиям равенства пассивного избирательного права⁴².

органов законодательной власти». См. ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод» (ETS N 9) (Подписан в г. Париже 20.03.1952) (с изм. и доп. от 11.05.1994) // СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

⁴¹ См., например: Вешняков А.А. ООН и международные избирательные стандарты: некоторые аспекты становления и развития // Журнал российского права. 2005. № 10.

⁴² «7. Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники: ...

7.5 – уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации; 7.6 – уважают право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставляют таким политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти; 7.7 – обеспечивают, чтобы закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности, в которой никакие административные действия, насилие или запугивание не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок, а также не мешали бы избирателям знакомиться с ними и обсуждать их или голосовать свободно, не опасаясь наказания; 7.8 – обеспечивают, чтобы не устанавливались какие-либо юридические или административные барьеры для беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для всех политических группировок и отдельных лиц, желающих принять участие в избирательном процессе». См.: «Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ» (Подписан в г. Копенгагене 29.06.1990) // СПС Консультант Плюс.

Можно выделить и ряд международных документов, которые специально посвящены описанию общепризнанных избирательных стандартов. Например, отдельные гарантии равенства пассивного избирательного права, такие как равные условия выдвижения, равный доступ к СМИ, равные условия соперничества кандидатов установлены в Декларации Межпарламентского Союза о критериях свободных и справедливых выборов 1994 года.⁴³

Некоторой оригинальностью в части отражения гарантий равенства пассивного избирательного права обладают избирательные стандарты СНГ, изложенные в Кишиневской конвенции 2002 года. С одной стороны, здесь говорится о том, что исключается возможность использовать преимущества своего служебного или должностного положения (причем только в целях «своего» избрания), с другой стороны — данная установка компенсируется указанием, что такие ограничения «не должны препятствовать осуществлению депутатами, выборными должностными лицами своих полномочий и выполнению своих обязательств перед избирателями»⁴⁴.

Среди документов, фиксирующих наиболее полно современные международные правовые стандарты пассивного избирательного права, мы бы выделили Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, подготовленный под эгидой Венецианской комиссии в 2002 году.⁴⁵ Этот документ появился на основе предложения Постоянного комитета Парламентской

⁴³ См., например, п.п. 1, 3, 4 раздела 3, п.п. 1 и 3 раздела 4 Декларации о критериях свободных и справедливых выборов. Принята единогласно на 154-й сессии Совета Межпарламентского Союза (Париж, 26 марта 1994 года). См.: URL: http://www.democracy.ru/library/laws/international/el_declaration1994.html (последнее обращение к документу — 30.06.2015 г.).

⁴⁴ См. п.п. 4–6 ст. 3 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств (Заклучена в г. Кишиневе 07.10.2002) // Бюллетень международных договоров. 2006. № 2. С. 18 — 34.

⁴⁵ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад, принятые Венецианской комиссией на 52-й сессии (Венеция, 18-19 октября 2002 года), одобрены ПАСЕ в 2003 году.

Ассамблеи Совета Европы и является одним из наиболее комплексных официальных обобщений общеевропейских избирательных стандартов. Документ среди прочего интересен тем, что в духе многих документов Совета Европы компактные Руководящие принципы этого Свода снабжены приложением, в данном случае в виде развернутого Пояснительного доклада Венецианской комиссии. Гарантии равенства пассивного избирательного права, сосредоточенные в блоке, именуемом «равенство возможностей», и приводятся в разделе 2 «Равное избирательное право»:

«а. Всем партиям и кандидатам должны быть гарантированы равные возможности. Это подразумевает беспристрастное отношение государственных органов власти, в частности, к:

I. избирательной кампании;

II. освещению в средствах массовой информации, в том числе в государственных СМИ;

III. государственному финансированию партий и кампаний.

б. При различных обстоятельствах равенство может быть строгим или пропорциональным. В случае строгого равенства политическим партиям предоставляется равный режим независимо от их нынешней представленности в парламенте или поддержки электората. В случае пропорционального равенства статус политических партий должен определяться результатами, достигнутыми на выборах. Равные возможности обеспечиваются, в частности, при распределении эфирного времени на радио и телевидении, государственных средств и других форм поддержки.

с. В соответствии с принципом свободы слова должны быть приняты правовые меры, обеспечивающие предоставление всем участникам выборов минимального доступа к частным аудиовизуальным средствам массовой информации в ходе избирательной кампании и агитации.

д. Финансирование политических партий, кандидатов и избирательных кампаний должно быть транспарентным.

е. Для обеспечения равенства возможностей могут быть

также ограничены расходы политических партий, особенно на агитацию»⁴⁶.

Таково содержание принципа равенства пассивного избирательного права с точки зрения современных общеевропейских правовых стандартов. По поводу проблем обеспечения равенства агитационных (информационных) и финансовых возможностей кандидатов (партий) у нас существует довольно обширная литература. Однако, как представляется, приведенная в упомянутом Своде идея «беспристрастного отношения государственных органов к избирательной кампании» выражена в исследованиях пока не так последовательно в качестве самостоятельной темы. Сформулированный таким образом данный принцип указывает не только на уже существующие в российском избирательном законодательстве блоки норм о недопустимости злоупотребления должностным положением, но располагает к более широкой оценке. В частности, такая постановка вопроса позволяет заострить проблемы зарегулированности избирательных правоотношений; превалирования административных методов регулирования в сфере конституционно-правовых по своему характеру избирательных правоотношений; вопросы характера взаимной подчиненности в системе избирательных комиссий, так же как и ее чрезмерно тесное сотрудничество с исполнительной вертикалью или преобладание в составе избирательных комиссий государственных служащих; проблемы равного применения закона к кандидатам (партиям) вне зависимости от их политической принадлежности и «проправительственности»; проблемы определенности избирательного закона,⁴⁷ детальности и ясно-

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ Несмотря на объемность избирательных законов и детальность их регулирования, используемая при их составлении юридическая техника такова, что на практике остается множество неопределенностей. Принцип правовой определенности, как отмечает М.Б. Долматова, тесно связан с общеправовым принципом равенства: «Судом выражена важная правовая позиция об общеправовом критерии определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы, который «вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (ст. 19, ч. 1 Конституции Российской

сти официальных обобщений судебной практики по делам, вытекающим из избирательных правоотношений; и т.д.

Иными словами, можно сказать, что с точки зрения современного понимания важных для нас акцентов принципа равенства пассивного избирательного права, оно выражается, прежде всего, в подчеркнутом проявлении беспристрастного отношения государственных органов ко всем кандидатам и партиям. То есть для отечественной выборной практики вытекающая отсюда генеральная задача связана по существу с отделением государственных органов от избирательного процесса (подобно тому как ранее на определенном этапе развития российской государственности был актуален вопрос об отделении государства от церкви).

В отечественной литературе высказывались суждения в отношении происхождения правовых гарантий равенства пассивного избирательного права. К примеру, Д.М. Худолей полагает, что такие гарантии могут основываться не на принципе равного избирательного права, а на некоем другом, совершенно самостоятельном принципе избирательного законодательства. Возможно, это кажется парадоксальным, но для подобной позиции, в принципе, имеется некоторая основа. Указанный автор в своих исследованиях приводит интересные иллюстрации относительно развития содержания принципа равного избирательного права в международных документах, приходя к выводу, что изначально преобладал

Федерации), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями. Неопределенность содержания правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит – к нарушению принципов равенства и верховенства закона» (здесь имеется в виду Постановление Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2004 года №4-П по делу о проверке конституционности п. 10 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и ч. 1 ст. 259 ГПК РФ в связи с запросом Верховного Суда РФ). См.: Долматова М.Б. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в решениях по вопросам избирательного права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005.

подход, позволяющий защищать на базе этого принципа лишь активное избирательное право и лишь к концу XX века преобладающим стал так называемый «широкий» подход, при котором принцип равенства избирательного права начал распространяться и на случаи обеспечения равенства не только избирателей, но и всех прочих субъектов избирательных правоотношений⁴⁸. Признавая это, исследователь пишет, что принципа равенства избирательного права недостаточно для защиты всех вариантов равноправия в избирательном процессе. Принцип справедливости выборов, фигурирующий в рассуждениях, также не рассматривается как в полной мере для этого пригодный. На взгляд данного автора для указанных целей «наиболее приемлемы формулировки принципа равенства в избирательном праве или равенства участников избирательного процесса»⁴⁹. Однако, с нашей точки зрения, это изначально предполагалось принципом равенства избирательного права.

Можно выделить несколько причин, которые обосновывают отсутствие необходимости искать некую правовую основу равенства любых участников избирательных правоотношений за пределами принципа равенства избирательного права.

Во-первых, в наблюдениях за тем, как с течением времени меняется содержание того или иного права, необходимо разделять его теоретическую основу и практические проблемы его защиты. Так, проявление со временем в зарубежной практике, а потом и в законодательстве, все новых аспектов принципа равенства в течение XX века является результатом естественной эволюции общественных отношений. Какие-то аспекты по мере решения проблем в процессе поступательной правовой организации жизни становятся менее актуальными, и их место занимают другие.

Вызывающие наибольшее общественное возмущение про-

⁴⁸ Худолей Д.М. Принцип равного избирательного права в Российской Федерации. Автореф. к.ю.н. 12.00.02. Тюмень, 2007.

⁴⁹ См.: Худолей Д.М. О принципе равного избирательного права // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 12.

блемы активного избирательного права в Европе в основном были решены к послевоенному времени («в основном» — потому что, к примеру, в Швейцарии избирательное право для женщин было введено только в 1971 г.). Поэтому, действительно, к вопросам обеспечения пассивного избирательного права начинают обращаться ближе к концу века. При этом в основном здесь европейцев занимают вопросы финансовой прозрачности политических партий и параметры равного доступа к общественным и коммерческим средствам массовой информации. Вопросы же административного манипулирования выборами являются для тонкой, богатой и продолжительной западноевропейской избирательной практики в большинстве случаев не настолько актуальными, поэтому о них, если и рассуждают, то скорее в контексте специфики уголовного права, а не традиционного избирательного законодательства. Однако с расширением к концу XX века общеевропейского дома и включением в Совет Европы и Евросоюз восточноевропейских государств, знакомых с политической практикой доминирования компартии в политической жизни, в т.ч. и на выборах, в общеевропейских документах стали проявляться аспекты, которые и для России более знакомы и актуальны.

С другой стороны, нельзя утверждать, что доктринальная концепция конституционного права избирать и быть избранным могла проигнорировать проблемы равенства пассивного избирательного права. Например, Европейский суд по правам человека, даже не смотря на отсутствие в первоначальном тексте Конвенции 1950 года упоминания избирательного права и отсутствие в ст. 3 Протокола № 1 упоминания принципа равенства избирательного права среди других принципов (мы об этом говорили чуть выше) в первом же деле, где он счел возможным применить данную эту статью, рассматривал предполагаемое нарушение именно пассивного избирательного права⁵⁰.

⁵⁰ Речь идет о деле «Матье-Моэн и Клерфейт против Бельгии» 1987 года, где рассматривались вопросы национально-языкового представительства: избранные в двуязычном брюссельском регионе, депутаты-заявители не смог-

Во-вторых, представляется, что позиция, согласно которой доктринальное содержание принципа равенства избирательного права включает и гарантии равенства кандидатов, имеет более прочную теоретическую основу. Даже если по какой-то причине оставить в стороне международные документы о правах человека и об избирательных стандартах, а также и международную судебную практику на этот счет, то ведь и российское конституционное законодательство, и практика Конституционного Суда РФ скажут нам о том же.

Особенность закрепления права избирать и быть избранным в ст. 32 российской Конституции, характерная отсутствием, в отличие от международных документов, упоминания о принципах избирательного права, выводит на направление мысли, совершенно обратное поиску какого-то более специализированного принципа для гарантирования равенства пассивного избирательного права. Стилистические недостатки и лакуны формулировок прав и свобод человека и гражданина всегда могут быть восполнены благодаря принципам конституционного статуса личности. В этом состоит их предназначение, иначе их наличие в тексте Конституции не имело бы особого практического смысла⁵¹. Поэтому отсутствие указаний на специальные принципы в конституционной формуле права избирать и быть избранным в ст. 32 обязывает связывать его с

ли войти в состав Фламандского совета, поскольку принесли парламентскую присягу на французском языке. Так вот в п. 46 Решения Европейского Суда говорится: «Поскольку Суду впервые приходится выносить решение по жалобе, относящейся к ст. 3 Протокола № 1, он считает необходимым уточнить в рамках данного спора тот смысл, который он придает данной статье». См.: Постановление Европейского Суда по правам человека от 02.03.1987 «Матье-Мозн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии» [рус. (извлечение), англ.] // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. Т. 1. М.: Норма, 2000. С. 532 – 540.

⁵¹ Между прочим, это одна из причин, по которой в теории конституционного права важно в структуре статуса личности выделять принципы в качестве отдельного элемента. Такой подход не только удобен с методической точки зрения, но оправдан теорией и практикой конституционного правотворчества. См., например: Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997.

базовым общеправовым принципом равенства перед законом и судом в ст. 19 Конституции РФ⁵². Такая более фундаментальная основа для реализации субъективного избирательного права делает бессодержательным разговор о том, что принцип равенства применим к активному избирательному праву, но по каким-то причинам неприменим к пассивному. Конституционный Суд РФ также неоднократно обосновывал необходимость обеспечения равенства кандидатов (партий) именно принципом равного избирательного права, обо что часто спотыкаются сторонники различных «узких» подходов⁵³.

⁵² Точно также и принцип всеобщности избирательного права связан с принципом всеобщности и неотчуждаемости прав человека в ч. 2 ст. 17 Конституции РФ. Кроме того, можно отметить, что данная логика рассуждений позволяет высветить интересные генетические связи основных принципов избирательного права с базовыми общеправовыми принципами статуса личности. Так, очевидно, что принцип свободы выборов происходит от принципа свободы личности (правда, тут, как известно, сложнее дело с локализацией последнего в тексте Конституции РФ). Принцип тайного голосования имеет привязку к праву на тайну частной жизни, телефонных и иных сообщений, а через него выходит, видимо, на принцип свободы личности. Что же касается принципа прямых выборов, то он и вовсе может не иметь своего предка среди базовых принципов конституционного статуса личности. И это тоже логично, ведь этот принцип передает лишь технологию голосования, и там, где она налажена хорошо, у народа не возникает сомнений в легитимности представительства. По этой причине принцип прямых выборов является сегодня одним из наименее последовательно отстаиваемых в конституционной практике: не прямые, многостепенные выборы применяются практически повсеместно для формирования верхних палат, и иногда и для выборов высшего должностного лица государства (США) или однопалатного представительства (КНР).

⁵³ Например, в своем Постановлении от 25.04.2000 № 7-П Конституционный Суд РФ отмечает: «Право быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (пассивное избирательное право) – одно из основных прав граждан и важнейший элемент их правового статуса в демократическом обществе – по своей правовой природе является индивидуальным, а не коллективным правом ... Устанавливаемые законодателем правила регистрации федерального списка кандидатов, хотя он и выдвигается избирательным объединением, избирательным блоком, не должны искажать существо этого права, создавать необоснованные препятствия для его реализации, нарушать принцип равного избирательного права.» См. второй абз п. 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 25.04.2000 № 7-П «По делу о проверке конституционности положения п. 11 ст. 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 4.

В-третьих, можно задать такой вопрос: что с практической точки зрения способно дать обоснование некоего нового, отдельного принципа избирательного права, который будет стоять на защите равенства кандидатов (партий)? Например, Ю.В. Иванченков утверждает, что «практика требует закрепления в законодательстве принципа, устанавливающего равенство субъектов избирательного права. В настоящее время такого принципа в системе принципов избирательного права РФ нет»⁵⁴. Допустим, что автор имеет в виду именно этот некий специальный принцип, который был бы совершенно четко в избирательном законодательстве сформулирован для защиты пассивного избирательного права. Но неужели с появлением в избирательном законе нового «фирменного» специализированного принципа ситуация на практике как-то изменится, и на его основе нуждающиеся в защите закона и суда кандидаты и партии получат ожидаемую поддержку?

1. Иногда может возникать подозрение, что определенную сумятицу в разбираемом вопросе может вносить факт наличия в основных российских избирательных законах отдельной главы о статусе кандидатов. Якобы позитивистская выраженность этого фрагмента регулирования избирательных правоотношений должна свидетельствовать о некоей самостоятельной идее, которая им управляет. Эта идея, действительно существует, но это все та же идея равноправия. Она может иметь бесчисленное количество и формы проявлений, но нужно ли каждый раз созданием новых принципов изолировать участки отраслевого законодательства, все дальше отсекая практику от простых и предельно ясных правовых смыслов? Представляется, что уже давно прошли те годы, когда считалось, будто можно лечить общественные проблемы принятием новых законов.

Наоборот, сегодня мы скорее нуждаемся в возврате к первоначальной правовой чистоте конституционных принципов. Не случайно многие исследователи склонны полагать, что преж-

⁵⁴ Иванченков Ю.В. Принципы избирательного права // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 12. С. 30 – 36.

ний в общем незамысловатый и более компактный Федеральный закон об основных гарантиях 1997 года⁵⁵ хоть и не обеспечивал строевую четкость действий всех обязанных субъектов выборных отношений, зато худо-бедно мог гарантировать основное содержание избирательного процесса — реальность смены фигур и, что более важно, естественную эволюцию политических идей в системе органов власти.

§ 2. Допустимые отступления от принципа равноправия кандидатов (партий) и их пределы

В научной литературе, в практике органов конституционной юстиции, в решениях Европейского Суда по правам человека постоянно подчеркивается, что принцип равенства избирательно права не имеет абсолютного характера. Действительно, равенство является далеко не единственной правовой ценностью, которая должна отчетливо себя проявлять на выборах. Даже в череде основных принципов избирательного права, известных по типовым формулировкам права граждан избирать и быть избранным, принцип равенства — лишь один из четырех (иногда пяти, в зависимости от особенностей юридической техники в этом вопросе) обязательных элементов системы принципов: свободные, всеобщие, равные, прямые выборы при тайном голосовании. И это притом, что выборы согласно международным документам также должны быть «справедливыми», «периодическими», «нефальсифицированными» и т.д. Иными словами, не выборы и избирательное право существуют для гарантирования принципа равенства, а наоборот, принцип равенства является одной из гарантий выборов.

В процессе выстраивания надлежащей избирательной практики закономерно возникает множество коллизий прин-

⁵⁵ Федеральный закон от 19.09.1997 N 124-ФЗ (ред. от 10.07.2001, с изм. от 11.06.2002) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. № 186, 25.09.1997, № 189, 30.09.1997.

ципа равенства с другими принципами избирательного права, при которых законодатель или, в менее очевидных случаях, судебные инстанции вынуждены жертвовать одним принципом ради другого. Однако степень правотворческого релятивизма не бесконечна: все принципы избирательного права, как в своей совокупности, так и по отдельности направлены на выполнение одной общей задачи – гарантировать проведение легитимных выборов. Поэтому если избирательная практика, руководимая данными принципами, не создает впечатления, что народное представительство действительно представляет интересы граждан (как с точки зрения результата голосования, так и последующей деятельности представительства), то законодатель и суд не справились со своей задачей: либо ими найден неверный баланс принципов для формирования представительства, либо эти ветви власти не могут предотвратить нарушения избирательного права со стороны исполнительной власти или общественных игроков.

В этом разделе мы коснемся случаев, когда ограничения принципа равенства пассивного избирательного права можно считать допустимыми. Наиболее простым критерием допустимости ограничений является установление таковых в законе. Формальный взгляд позволяет быстро идентифицировать актуальные для соответствующего национального правопорядка случаи отклонения от принципа равенства. Однако при более тщательном разборе необходимо будет оценить и то, насколько этот закон оправдан и соответствует правовым задачам выборов и идеям конституционализма, поскольку в противном случае такое законодательное установление недолговечно и рискует быть признанным неконституционным. Соответственно, недопустимыми являются случаи неоправданного ограничения принципа равенства в законе или в судебном решении, либо случаи нарушения норм избирательного закона в правореализационной практике.

Среди вопросов допустимого ограничения права быть избранным, которые имеют определенную историю в россий-

ском избирательном законодательстве и практике (разного объема и степени актуальности), можно выделить следующие:

- выделение в коллективных представительствах специальных квот для женщин (позитивная половая дискриминация);
- выделение специальных квот в коллективных представительствах для национальных меньшинств;
- преимущества при выдвижении кандидатов в условиях формирования коллективного представительства на основе применения двух избирательных систем;
- преимущества избирательных объединений, пользующихся значительной поддержкой избирателей, и вопросы дополнительных гарантий прав малых избирательных объединений.

Начиная рассмотрение вопроса об отклонениях в реализации пассивного избирательного права в связи с принципом равенства, полезно обозначить границу между ними и теми, которые вызваны принципом всеобщности избирательного права. Согласно логике базового конституционного принципа всеобщности и его отраслевого преломления, в виде принципа всеобщности избирательного права, он обеспечивает максимально возможное в данном обществе распространение субъективных прав и их правовой защиты на субъектов-носителей. Т.е. данный принцип определяет круг лиц, за которыми признается наличие избирательных прав. При этом в ряде случаев закон устанавливает изъятия для субъектов, которые по разным причинам не могут или не должны с точки зрения официальной доктрины пользоваться данным правом, при том что такое ограничение не должно считаться дискриминацией с точки зрения современных международных стандартов прав человека⁵⁶. Отклонения в реализации принципа равен-

⁵⁶ Так, согласно действующему избирательному закону в максимально пунктирном переложении из числа носителей пассивного избирательного права исключены лица, которые не обладают гражданством РФ или имеют вид на жительство в иностранном государстве, не достигли определенного возраста, осужденные к лишению свободы или бывшие осужденными за тяжкие

ства связаны уже не с кругом лиц, имеющих избирательное право так таковое (т.к. для принципа равенства оно уже задано принципом всеобщности), а с тем, что данные лица имеют больше специально установленных законом преимуществ или ограничений, чем все другие носители этого же субъективного права. Иными словами, равенство регулирует степень свободы в пределах круга правомочных субъектов.

Первый блок вопросов – выделение в коллективных представительствах специальных квот для женщин (т.н. «позитивная половая дискриминация»). В Российской Федерации не признается возможности ограничения избирательных прав по половому признаку, а аргументы против этого считаются маргинальными, что следует признать положительным наследием советского государственного права. Как мужчины, так и женщины не исключены из числа субъектов-носителей активного и пассивного избирательного права, поэтому принцип всеобщности выдерживается по половому признаку без каких-либо оговорок.

Принято считать, что профессиональные особенности публичной политической карьеры накладывают отпечаток на половой состав органов власти, в которых природный гендерный паритет традиционно смещен в пользу мужчин. Данные официальной статистики показывают довольно интересную ситуацию в России. Совокупное количество мужчин, работающих в органах государственной власти и местного самоуправления значительно меньше количества женщин: на федеральном уровне – 161,8 против 402,7 тыс.чел. (примерно 1 к 2,5), на региональном – 63,5 против 158,4 тыс. чел. (примерно 1 к 2,5), на муниципальном – 85,3 против 267,0

преступления, недееспособные по закону, имеющие различные профессиональные несовместимости, не выдерживающие ценз оседлости, не выдерживающие требования по количеству сроков избрания. См. ст. 4 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 06.04.2015) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

тыс.чел. (примерно 1 к 3)⁵⁷ Однако в должностном разрезе прослеживается тенденция, согласно которой чем выше уровень публичной власти и выше должность в соответствующих органах, тем выше относительная доля мужчин в их составе. Так, в Федеральном Собрании, к примеру, количество мужчин и женщин имеет соотношение: в Совете Федерации – 152 на 13 чел. (или 12 к 1), в Государственной Думе – 386 на 63 чел. (или 6 к 1)⁵⁸. Таким образом, на должностях, где принимаются важнейшие политические решения, количество мужчин преобладающее.

Следует признать, что для рассмотрения этого вопроса по существу может иметь место довольно глубокая основа. На поверхности лежит очевидный дисбаланс в публичной политике лиц мужского пола, по поводу устранения которого в обществе могут существовать определенные ожидания просто исходя из ощущений социальной справедливости, что само по себе имеет значение. Однако, при более внимательном изучении поведенческих практик обнаруживается, что при абсолютном преобладании представителей одного из полов в составе органа власти в действиях и решениях таких органов могут начать проявляться черты доминирующего в их составе пола, в т.ч. его стереотипы, амбиции, мотивы и т.д. Насколько это полезно или вредно на практике – вопрос другой темы, ведь здесь нас интересует адекватность народного представительства, степень отражения в парламенте идей, чаяний, образов жизни, стилей поведения, способов мышления, мироощущений и т.д. Поэтому в обществах, где тонус политико-правовой жизни позволяет различать такие нюансы, появляются предложения относительно искусственного восстановления гендерного ба-

⁵⁷ См. раздел 6.2. доклада «Женщины и мужчины России», 2014. См. на сайте Госкомстата: URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_50/Main.htm (Документ: «Численность работников, замещающих государственные (муниципальные) должности и должности гражданской и муниципальной службы, по полу и ветвям власти в 2013 г.»). (Последняя дата обращения – 30.06.2015 г.).

⁵⁸ Раздел 6.13. доклада «Женщины и мужчины России», 2014. См. там же (Документ: «Состав депутатов Федерального Собрания Российской Федерации на 1 января 2014 г.»).

ланса в составе органов власти.

В настоящее время установление «женских квот» в парламентах, которые обеспечивали бы минимально необходимое представительство в них людей по половому признаку, не является общераспространенной мировой практикой. Это связано не только с традиционализмом в этом вопросе подавляющей части стран. Более выраженное присутствие женщин в публичной политике может быть элементом общественно-политического саморегулирования, поскольку заинтересованные в привлечении голосов женщин (или мужчин, считающих, что в политике должно быть больше женщин) может являться значимой частью электоральной стратегии, которая проявляется в соответствующей риторике и привлечении на выборные должности женщин. И только если отдельные политические силы считают, что этого по каким-то причинам недостаточно – речь заходит о квотах.

Считается, что первой страной, принявшей специальный закон, касающийся достижения равенства между мужчинами и женщинами в политической жизни, является Франция, где в 2000 году был принят Закон об обеспечении равного доступа женщин и мужчин к депутатским мандатам и избирательным функциям. «Впервые нововведения, установленные им, были применены в ходе муниципальных выборов в марте 2001 года. Нормы названного закона внесли изменения в Избирательный кодекс Франции и исходят из двух основных положений. Согласно первому положению принцип равенства мужчин и женщин стал обязательным для голосования на выборах всех уровней власти (во всех избирательных списках). Этот принцип реализован двумя различными способами:

- каждый список должен содержать как минимум по одному кандидату каждого пола (на выборах в Сенат и Европейских выборах);
- порядок избирательного списка должен быть представлен путем группировки по шесть кандидатов каждого пола в равном количестве (на муниципальных выборах

в городах с населением более 3500 жителей, региональных выборах, а также выборах в Территориальную ассамблею о. Корсика).

Второе положение касается учета равенства между количеством мужчин и количеством женщин, представленным от каждой партии на выборах депутатов Национального собрания. Оба положения указанного Закона от 6 июня 2000 года не распространяются на выборы по одномандатным округам, то есть на муниципальные выборы в коммунах с населением менее 3500 жителей, кантональные выборы, выборы сенаторов в департаментах, где число таких сенаторов не превышает одного или двух»⁵⁹.

Вопрос о дополнительных гарантиях равенства мужчин и женщин при пассивном избирательном праве сегодня можно считать признанным общеевропейским правовым стандартом. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии 2002 года выделил соответствующую норму особо: согласно его п. 2.5. «Правовые нормы, устанавливающие минимальную процентную долю лиц того или иного пола среди кандидатов, не должны рассматриваться как противоречащие принципу равного избирательного права, если они основываются на положениях конституции»⁶⁰.

Вряд ли можно утверждать, что Российская Федерация не имеет совершенно никакого подобного правового опыта или что данная проблема абсолютно не интересует российский электорат. Во-первых, еще в советское время при создании органов народного представительства в части, формируемой от общественных объединений, находили определенную форму представительства и женские объединения⁶¹.

⁵⁹ Современные избирательные системы. Вып. 8: Бразилия, Франция, Чехия, Южная Корея / А.Г. Орлов, М.А. Мещерякова, С.Я. Павлов, Т.О. Кузнецова; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М.: РЦОИТ, 2013. С. 130.

⁶⁰ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад, принятые Венецианской комиссией на 52-й сессии (Венеция, 18-19 октября 2002 года), одобрены ПАСЕ в 2003 году

⁶¹ К примеру, согласно ст. 18 Закона СССР от 1 декабря 1988 года «О выборах народных депутатов СССР»: «От общесоюзных общественных организаций

тен успех политического движения «Женщины России», которое на выборах в Государственную Думу 1993 г. набрало 8% голосов избирателей, получив суммарно 23 мандата, включая два мандата, привлеченных по мажоритарным округам. В-третьих, вопрос не снимается с повестки дня и сегодня. Например, «Союз женщин России» выступил с инициативой включения в Федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы нормы о закреплении за женщинами не менее 30% мандатов депутатов Государственной Думы. В России приняты Концепция улучшения положения женщин в Российской Федерации⁶² и Концепция законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин⁶³, согласно которым к стратегической задаче отнесено содействие участию женщин в принятии решений на всех уровнях⁶⁴.

Следующий аспект в системе допустимых ограничений пассивного избирательного права – выделение специальных квот в коллективных представительствах для национальных меньшинств. Зарубежной конституционной практике такие случаи знакомы, например, так происходит в Словении и Хорватии⁶⁵, на Фиджи (индийцы)⁶⁶, в Иране (ассирийцы и

избирается 750 народных депутатов СССР, в том числе: ... от женских советов, объединяемых Комитетом советских женщин, – 75 депутатов».

⁶² Постановление Правительства РФ от 08.01.1996 № 6 (ред. от 26.07.2004) «О концепции улучшения положения женщин в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 185.

⁶³ Постановление ГД ФС РФ от 20.11.1997 № 1929-II ГД «О Концепции законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин» // СЗ РФ. 1997. 48. Ст. 5527.

⁶⁴ Андреева Г.Н., Старостина И.А. Избирательное право в России и в зарубежных странах. С. 330.

⁶⁵ См. в комментарии к п. 23 Пояснительного доклада к Своду рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссией 2002 г. // См. электронный ресурс Венецианской комиссии: URL: <http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282002%29023rev-rus> (последнее обращение к документу – 30.06.2015 г.).

⁶⁶ См. упоминание об этом у В.Е. Чиркина. См.: Чиркин В.Е. Конституционные политические права человека и гражданина // Гражданин и право. 2010. № 5.

др.)⁶⁷ и т.д.

Общеввропейские избирательные стандарты также не обходят стороной этот вопрос. Так, Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссией 2002 г. указывает на то, что резервирование квот для национальных меньшинств не противоречит принципу равенства. Эта норма прописана в знакомом духе позитивной дискриминации подобно идеям усиления полового равноправия в этом же документе. Однако в части рассматриваемого вопроса Свод указывает на дополнительные механизмы обеспечения пассивного избирательного права для представителей национальных меньшинств. Так, во-первых, содержится рекомендация о разрешении деятельности политических партий, «представляющих национальные меньшинства», во-вторых, допускается установление для таких партий исключений из обычных правил распределения мест в представительствах, «например, неприменение процентного барьера». Как известно, российское законодательство негативно относится к возможности образования партий по национальному признаку⁶⁸, в чем его поддержал и Конституционный Суд РФ, который, ссылаясь на конкретно-исторические условия и опасности религиозного и национального фундаментализма, которые сложно отрицать, воспрепятствовал созданию политической партии под названием «Русский Общенациональный Союз», что также не

⁶⁷ Согласно ч. 2 ст. 64 Конституции Ирана «Зороастрийцы и иудеи выбирают по 1 депутату, ассирийцы и халдеи выбирают вместе одного депутата, и армяне-христиане севера и юга также выбирают одного депутата». См., текст например: URL: http://www.cis-emo.net/sites/default/files/imagesimce/constitution_of_iran.pdf (дата обращения 30.06.2015 г.).

⁶⁸ Согласно п. 3 ст. 9 Закона о политических партиях: «Не допускается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности. Под признаками профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности в настоящем Федеральном законе понимается указание в уставе и программе политической партии целей защиты профессиональных, расовых, национальных или религиозных интересов, а также отражение указанных целей в наименовании политической партии». См.: Федеральный закон от 11.07.2001 N 95-ФЗ (ред. от 23.05.2015) «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

лишено известной дальновидности⁶⁹.

Представляется, что для настоящего времени и обозримого будущего такая позиция общероссийского органа конституционной юстиции является весьма сбалансированной. Традиционное для советской политико-правовой идеологии акцентирование внимания на правах народов с декларированием права отделения и образования самостоятельного государства в свои годы сильно опередило эпоху. В каком-то смысле можно сказать, что европейские государства оказались тогда в роли догоняющих, поскольку старались этот опасный для устойчивости государства вопрос не политизировать⁷⁰. В России сейчас существует немало специальных конституционно-правовых механизмов, обеспечивающих права национальных меньшинств, начиная от мер поддержки национально-культурных автономий⁷¹ и гарантирования прав коренных малочисленных

⁶⁹ Согласно п. 4.1. мотивировочной части соответствующего решения «...в условиях сохраняющейся напряженности межэтнических и межконфессиональных отношений, а также возрастающих политических претензий со стороны современного религиозного фундаментализма, когда привнесение в сферу политики (а значит, в сферу борьбы за власть) дифференциации по религиозному признаку, которая может приобрести и национальный оттенок, чревато расколом общества на национально-религиозные составляющие (в частности, на славянско-христианскую и тюркско-мусульманскую), введение Федерального законом «О политических партиях» запрета на создание политических партий по национальному или религиозному признаку соответствует аутентичному смыслу статей 13 и 14 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее ст. 19 (ч. 1 и 2), 28 и 29 и является надлежащей конкретизацией содержащихся в них положений.» – Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2004 N 18-П «По делу о проверке конституционности п. 3 ст. 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина» // Российская газета. № 286. 24.12.2004.

⁷⁰ В настоящее время общеевропейский подход в этом вопросе гораздо более сложен – см., например, Доклад Венецианской комиссии CDL-INF(2000)2 о самоопределении и отделении в конституционном праве // URL: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF%282000%29002-e> (последнее обращение к документу – 30.06.2015 г.)

⁷¹ Федеральный закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ (ред. от 04.11.2014) «О национально-культурной автономии» // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.

народов⁷², заканчивая использованием национально-государственного и национально-территориального принципа для организации федеративного устройства страны⁷³, которое гарантирует национальным меньшинствам определенную долю политической самостоятельности в рамках политической системы и территории Российской Федерации со всеми вытекающими из этого преимуществами. Само по себе это совершенно не означает, что все проблемы такого рода решены, но их значительная часть, как представляется, сегодня лежит не столько в области конституционного права, сколько в сфере общественной практики, продуманной правоприменительной практики, а также общей культуры всех российских народов.

Федеральное законодательство в России не содержит нормативов в отношении установления национальных квот при формировании коллективных представительств. Однако определенная поддержка этой идеи прослеживается в рамках регулирования активного избирательного права. Так, устанавливая повышенную, 40%-ную величину допустимого отклонения от средней нормы представительства на определенных законом субъекта РФ территориях компактного проживания коренных малочисленных народов⁷⁴, законодатель способствует тому, чтобы от меньшего числа таких критически немногочисленных национальных меньшинств можно было бы избрать больше депутатов (возможность образования округа на основе превышения средней нормы представительства в этих случаях не выглядит логичной, учитывая численность коренных малочисленных народов).

⁷² Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ (ред. от 05.04.2009) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

⁷³ О соответствующих принципах федеративной организации можно судить в совокупности из факта наличия трех документов, составляющих Федеративный договор 1992 г., ч. 4 п. 1 Заключительных и переходных положений и ч. 1 ст. 5 Конституции РФ 1993 г.

⁷⁴ Подп. «б» п. 4 ст. 18 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 06.04.2015) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Что касается допущения федеральным законодателем фактического отклонения от средней нормы представительства в связи с необходимостью образования не менее одного округа на территории субъекта РФ на мажоритарных выборах в Государственную Думу (о чем мы говорили в предыдущем параграфе)⁷⁵, то оно не имеет прямого отношения к национальному представительству. Причем это верно не только с позиции неких общих рассуждений (например, о том, что выборы депутата Госдумы от малочисленного субъекта РФ не означает гарантии, что будет избран представитель местного этнического меньшинства), но также и подтверждается практикой, согласно которой наиболее многочисленные округа создаются, в том числе, и в национальных республиках, что уменьшает, а не увеличивает общую пропорцию представительства их народов в российском парламенте⁷⁶.

Что касается избирательного законодательства субъектов РФ, то в некоторых из них встречались интересные модели регулирования рассматриваемого вопроса. В частности, в прежние годы имела место любопытная практика в ряде республик. По этому поводу исследователь писал: «Наиболее

⁷⁵ Согласно п. 4 ст. 12 Закона о выборах депутатов «Субъектам Российской Федерации, в которых число зарегистрированных избирателей меньше единой нормы представительства избирателей, выделяется по одному одномандатному избирательному округу из общего числа одномандатных избирательных округов.» — См. Федеральный закон от 22.02.2014 N 20-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

⁷⁶ Сравнение количества избирателей в малочисленных одномандатных округах вроде Ненецкого или Чукотского с такими как, например, как Чеченский, Мордовский, Буйнакский (Дагестан) и др., показывают, что даже 15-кратное отклонение числа избирателей малочисленных округов от средней нормы представительства, о котором говорилось ранее, перекрывается с лихвой. См., например, Федеральный закон от 17.08.1995 N 146-ФЗ «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва» // СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3425; Федеральный закон от 04.07.2003 N 93-ФЗ «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва» // СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. II). Ст. 2707.

вопиющие факты таких нарушений (*имеется в виду нарушений пассивного избирательного права — С.Ш.*) отмечаются в Республике Дагестан, где сложилась практика образования национально-территориальных, «женских» и профессиональных округов. При этом по национально-территориальным округам могут баллотироваться представители только тех национальностей, к чьим квотам были отнесены те или иные национально-территориальные округа. Например, аварец, проживающий на территории лакского национально-территориального округа, не может баллотироваться по месту своего жительства. Соответственно, по «женским» округам могут баллотироваться только женщины, а по профессиональным — только лица, имеющие высшее образование. ... Несмотря на предпринятые за последние годы усилия по приведению избирательного законодательства субъектов РФ в соответствие Конституции РФ и федеральному законодательству, по-прежнему в Конституциях и избирательном законодательстве отдельных субъектов РФ можно встретить положения, нарушающие равенство пассивного избирательного права в зависимости от знания языка, в частности, соответствующие положения можно обнаружить в Конституциях Татарстана и Башкортостана»⁷⁷.

Представляется, что к настоящему времени в основном удалось сгладить неровности в соответствии законодательства субъектов РФ федеральному. Однако только если в этом состояла цель, то это не особенно содержательная задача с точки зрения конституционного права. Вполне возможно, что и федеральное избирательное законодательство могло бы сделать встречное движение в формировании единой правовой основы обеспечения представительства национальных меньшинств как для выборов регионального, так и федерального уровня. По крайней мере, если сравнить существующие подходы в этом вопросе с передовыми правовыми наработками вроде

⁷⁷ См.: Петров И.В. Реализация принципа равенства избирательных прав граждан в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 9.

Лундских рекомендаций 1999 г.⁷⁸ или Рекомендаций БДИПЧ ОБСЕ 2001 г.⁷⁹, следует признать, что потенциал совершенствования российского избирательного законодательства не исчерпан.

Следующая разновидность допустимых отклонений от принципа равенства пассивного избирательного права – санкционирование законом некоторых преимуществ при выдвижении кандидатов в условиях формирования коллективного представительства на основе применения двух избирательных систем.

В настоящее время происходит возврат к способу формирования Государственной Думы в России на основе как пропорциональных, так и мажоритарных выборов. (Часто в связи с этим соответствующую избирательную систему называют смешанной, хотя это несколько некорректно, поскольку смешанными именуется избирательные системы, находящиеся с точки зрения используемых принципов организации выборов и определения их результатов между пропорциональной и мажоритарной избирательными системами. Это, различные так называемые полупропорциональные избирательные системы вроде единственного передаваемого голоса или избирательные системы, допускающие кумулятивный вотум на выборах в многомандатных округах⁸⁰. В нашем же случае смешанным можно назвать состав представительства, который формируется на основе двух избирательных систем, но смешения принципов мажоритарной и пропорциональной избирательных систем в регулировании избирательного процес-

⁷⁸ Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни 1999 г. // См., например: URL: <http://hrlibrary.ngo.ru/russian/osce/basics/Rlundrecom.html>

⁷⁹ Имеются в виду Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе 2001 г. // См. документ на сайте ОБСЕ: URL: <http://www.osce.org/ru/hcnm/42056?download=true> (последняя дата обращения: 30.06.2015 г.)

⁸⁰ См., например: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В 4 т. Тома 1-2. Часть общая. Учебник / Отв. ред. Б.А. Страшун. 3-е изд. М.: БЕК, 2000. С. 410.

са не происходит. Наверное, было бы более правильным такой порядок выборов называть двойственным или сложным).

Итак, в результате применения разных избирательных систем на выборах в Государственную Думу можно столкнуться с ситуацией, когда один и тот же кандидат имеет возможность выдвигаться как по одномандатному мажоритарному округу, так и в составе партийного списка, выдвигаемого по единому общефедеральному округу. При этом другие кандидаты такой двойной возможности не имеют, например, если они выдвигают свою кандидатуру в порядке самовыдвижения и не пользуются поддержкой партий. Возможна и обратная ситуация, при которой кандидаты могут иметь прочное место где-то в составе регионального партийного списка, но выдвигаться по одномандатному округу для них проблематично, поскольку у них нет достаточных конкурентных ресурсов, либо это может повредить электоральной стратегии партии, в связи с чем они могут потерять поддержку своей партии и, соответственно, место в списке. Российское избирательное законодательство считает отклонение в возможностях «двойных» кандидатов в сравнении со всеми прочими допустимыми. Они также естественны, как и тот факт, что кандидаты могут иметь разные возможности по сбору средств для избирательного фонда, разных юристов и политтехнологов в составе избирательного штаба или разную харизму, важную для привлечения внимания избирателей.

Конституционный Суд РФ указал на это счет, что поскольку нормы закона в отношении возможности выдвижения действуют применительно ко всем кандидатам на равной основе, то ни для кого из них по сути не создается каких-либо преимуществ⁸¹. Может или не может воспользоваться

⁸¹ «Реализация права быть зарегистрированным по федеральному списку и одновременно по одномандатному округу как исходная стартовая возможность для всех граждан, связанная с особенностями смешанной избирательной системы, вместе с тем предполагает необходимость выполнения особых процедур выдвижения (в том числе сбора подписей) и регистрации. Правила этих процедур применяются равным образом ко всем лицам, претендующим

кандидат возможностью выдвинуться в одномандатном округе и в составе списка – это вопрос к кандидату, а не к закону⁸². Однако, на практике данная ситуация может приводить к вызывающе несправедливым результатам, когда, к примеру, «двойной» кандидат, проигравший в одномандатном округе и занявший там даже не второе место, получает мандат по партийному списку. Поэтому найденный Конституционным Судом в указанном решении баланс конституционных ценностей продолжает оспариваться, ибо вопрос не теряет своей актуальности⁸³.

быть включенными в тот или иной список кандидатов в депутаты. Из принципа равенства не вытекает обязательность единой процедуры выдвижения кандидатов в депутаты по одномандатному и по федеральному округам. Важно, чтобы соответствующие процедуры применялись на равных основаниях ко всем гражданам... Граждане на равных основаниях при соблюдении соответствующих процедур выдвижения могут быть зарегистрированы по одномандатному округу. И любой гражданин при соблюдении соответствующей процедуры может быть зарегистрирован по федеральному округу: он может быть выдвинут избирательным объединением, избирательным блоком независимо от принадлежности к входящим в них общественным объединениям либо путем создания вместе с другими гражданами избирательного объединения может реализовать свое право на выдвижение в федеральном списке от этого объединения... Смешанная избирательная система фактически предусматривает две самостоятельные системы получения и распределения депутатских мандатов – мажоритарную и пропорциональную, с заранее установленным количеством депутатских мандатов по той и другой. Поскольку возможность баллотироваться по федеральному округу и одновременно – по одномандатному округу (т.е. одновременно по мажоритарной и по пропорциональной системе) при условии соблюдения соответствующих процедур выдвижения и регистрации обеспечивается для всех граждан на равных основаниях и поскольку при этом исключается совмещение депутатских мандатов, постольку в смешанной избирательной системе законодатель вправе допустить такую возможность». См. п. 6 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 17.11.1998 № 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» // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

⁸² См. также об этом: Долматова М.Б. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в решениях по вопросам избирательного права: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Казань, 2005.

⁸³ Так, например, Т.Ю. Ныркова полагает, что необходимо «с позиции безусловной реализации принципа равного пассивного избирательного права запретить регистрацию кандидата, выдвинутого одним и тем же избирательным

От ситуации одновременного выдвижения по одномандатным округам и в составе партийного списка надо отличать случаи одновременного выдвижения кандидатуры по одномандатному и многомандатному округу на одних выборах. Действующим избирательным законом такое отклонение от принципа пассивного избирательного права трактуется как недопустимое, т.е. считается нарушением⁸⁴. Подобная избирательная возможность допускалась ранее избирательным законодательством ряда субъектов РФ. С точки зрения Конституционного Суда РФ возможность использовать сложный порядок формирования законодательного органа субъектов РФ, при котором образуются и одномандатные, и многомандатные округа для формирования различных частей депутатского корпуса закону не противоречат, но при этом важно, чтобы у всех избирателей было равное число голосов, и у кандидатов была возможность выдвинуться исключительно в одном округе⁸⁵. Однако, если обеспечить указанную гарантию

объединением на одних и тех же выборах одновременно в одномандатном (многомандатном) избирательном округе и в составе списка кандидатов». См.: Ныркова Т.Ю. Избирательная система субъектов Российской Федерации: некоторые актуальные проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 5.

⁸⁴ П. 19 ст. 38 Закона об основных гарантиях устанавливает исключение только при совмещении пропорциональной и мажоритарной системы: «Кандидат при проведении одних и тех же выборов может быть зарегистрирован только по одному избирательному округу. Данное правило не применяется при регистрации кандидата, выдвинутого одним и тем же избирательным объединением на одних и тех же выборах одновременно в одномандатном (многомандатном) избирательном округе и в составе списка кандидатов». Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 06.04.2015) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

⁸⁵ «...само по себе положение о проведении выборов по мажоритарной избирательной системе одновременно в одно- и многомандатных избирательных округах может не противоречить Конституции Российской Федерации и закреплённому ею равенству прав граждан избирать и быть избранными в органы публичной власти, но лишь в случае, если обеспечены равные условия для реализации гражданами избирательных прав и, следовательно, справедливое народное представительство.» См. п. 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 23.03.2000 N 4-П «По делу о проверке консти-

соблюдения пассивного избирательного права не составляет труда, то вот для обеспечения активного избирательного права в поиске требуемых Конституционным Судом РФ объективных критериев обоснования и размежевания одномандатных и многомандатных округов субъекты РФ не преуспели. Как полагает профессор С.Д. Князев, это в целом тяжело реализуемо, не случайно, что и зарубежному опыту законодательного регулирования выборов такие критерии неизвестны⁸⁶.

Кроме того, ученые высказывают и целый ряд других заслуживающих внимания рекомендаций по совершенствованию избирательного закона, которые способны сгладить дисбаланс в фактических возможностях кандидатов в случае совмещения различных избирательных систем при формировании народного представительства. Например, говорят об отсутствии повышающих коэффициентов при формировании избирательных фондов кандидатов, баллотирующихся в многомандатных округах; о фактической возможности в случае повторного голосования по многомандатному округу получить совершенно иные итоги голосования, нежели в результате основных выборов и т.д.⁸⁷

Однако есть смысл заострить другой вопрос. Дело в том, что зачастую бывает сложно постичь глубину замысла действий федерального или регионального законодателя, который вытаскивает предельно сложную в обслуживании, казуистическую избирательную систему. Нет сомнений, что проведение выборов по многомандатным округам совершенно логично для муниципального уровня власти, т.к. это удобно с точки зрения организации и шадит и без того непереполненные муниципальные бюджеты. Либо это может быть интересно для туционности ч. 2 ст. 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» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 3,

⁸⁶ Князев С.Д. Правовой режим проведения выборов по многомандатным избирательным округам: состояние и перспективы совершенствования // Журнал российского права. 2006. № 4.

⁸⁷ Там же.

особых случаев, когда региональное сообщество избирателей считает важным выделить представительства для национальных меньшинств конкретного субъекта РФ и т.д.⁸⁸ Но в чем заключается задача усложнения избирательной системы во всех других случаях? Формирование народного представительства, которое претендует на то, чтобы его решения люди воспринимали как свои, очевидно должно быть предельно простым до примитивности и кристально ясным для избирателей и для кандидатов, которые не должны быть поставлены перед необходимостью обзаводится перед выборами армиями юристов, чтобы подать документы или что-то не напутать в простынях избирательных циркуляров. К сожалению, сами законодатели под руководством исполнительной вертикали, создавая сложное избирательное законодательство, по отношению к избирателям и независимым кандидатам часто выступают в роли мачехи, рассыпающей для Золушки горох перед балом.

Следующая проблема допустимых отклонений от принципа пассивного избирательного права связана с проявлением в законе дополнительных преимуществ по отношению к избирательным объединениям, пользующимся значительной поддержкой избирателей.

Такая постановка вопроса, прежде всего, указывает на нормы Закона о выборах депутатов, которые исключают потребность сбора подписей для политических партий, имеющих в действующем составе представительных органов разного уровня своих депутатов⁸⁹. Разумеется, потребность сбора подписей для прочих субъектов несколько усложняет им участие в предвыборной гонке. Однако иное было бы скорее не выравниванием статуса партий, а ущемлением прав больших партий. Что

⁸⁸ Так, Т.Ю. Ныркова обращает внимание на интересный опыт формирования единого трехмандатного округа в Ханты-Мансийском и такого же — в Ямало-Ненецком автономных округе «в целях обеспечения представительства коренных малочисленных народов в законодательном (представительном) органе публичной власти». См. Т.Ю. Ныркова. Указ. соч.

⁸⁹ См. ст. 44 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

же, иногда и это оправдано, но случай со сбором подписей не из их числа, ведь правовой смысл процедуры сбора подписей состоит в том, чтобы новый игрок на «политическом рынке» не был случайным проходимцем, а имел бы надежную опору в среде избирателей, был бы достоин того, чтобы отвлекать на себя внимание людей в период избирательной кампании, и заслуживал права быть включенным в избирательный бюллетень. Другого назначения у процесса сбора подписей нет, поэтому не стоило бы смешивать задачи этой процедуры с другими проблемами избирательной практики.

Больше вопросов возникает в отношении подходов законодателя, например, к государственному финансированию политических партий. Во-первых, они получают право на выплаты из государственного бюджета «в целях компенсации финансовых затрат», которые политические партии претерпели в ходе выборов, а размер выплат поставлен в зависимость от числа проголосовавших за нее. При этом таким правом располагают не только политические партии, преодолевшие избирательный барьер, но и получившие «больше 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу»⁹⁰. Во-вторых, избирательные объединения, не преодолевшие 3%-ный барьер на прошлых выборах соответствующего уровня, лишены права пользоваться бесплатным эфирным временем и печатной площадью⁹¹. Учитывая, что предвыборная агитация в СМИ является основной строкой расходов избирательных фондов на крупных выборах, это довольно существенная финансовая преференция.

В целом эти правила выглядят логичными, особенно вкупе со снижением %-ной планки для получения права на компенсацию, однако практика избирательного процесса и пар-

⁹⁰ Подп. «б» п. 5 ст. 33 Федерального закона от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 23.05.2015) «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

⁹¹ П. 1.1. Ст. 50 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 06.04.2015) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

тийной работы повсеместно раскрывает довольно очевидную закономерность в отношении интереса финансовых доноров к политическим партиям: их тем больше и тем большую они проявляют щедрость, чем больше шансов у политической партии получить мандаты. Поэтому на практике в поддержке нуждаются как раз малые и слабые партии, компенсационная логика действующего закона здесь работает плохо. С этой точки зрения справедливым выходом может быть предоставление компенсации на равной основе в отношении всех политических партий, которые принимали участие на соответствующих предыдущих выборах.

Принимая во внимание существующие нормативы государственного финансирования, следует признать, что для партий, которые только в силу закона обязаны постоянно поддерживать деятельность более чем в половине субъектов РФ, вряд ли объемы этих средств можно назвать гигантскими. Если же апеллировать к тому, что после этого непременно появится большое количество мелких партий (еще большее, чем в последнее время), то, во-первых, не стоит забывать, что партии обязаны соблюдать требования к реальному участию в выборах (а данное требование еще не прошли недавно зарегистрированные партии), во-вторых, они обязаны подтверждать данные о своей численности и количестве региональных отделений, что также является регулятором их реальной организационной активности; в-третьих, стоит задуматься в целом, так ли это плохо, если малые партии станут проявлять интерес к рядовому избирателю в поисках политической поддержки и начнут влиять на разнообразие политической повестки хотя бы в локальном масштабе.

Иногда высказываются мнения о том, что избирательный барьер приводит к нарушению пассивного избирательного права, причем порой делают вывод о необходимости его полной отмены⁹². Представляется все же, что это чрезмерно

⁹² К примеру, профессор В.А. Черепанов полагает: «Устранить искажение народного волеизъявления при определении результатов выборов необходимо, на наш взгляд, не путем снижения величины заградительного барьера, а его

радикальное решение вопроса. Действительно, в случае, когда политические партии, которые способны были бы получить хотя бы один мандат, не отсекались заградительным барьером, принцип равного представительства воплощался бы в наивысшей форме. Однако в жертву принципу равенства не должна приноситься работоспособность представительства. Законодательный орган существует не для того, чтобы статистически точно отразить палитру общественных интересов (для это есть социологические опросы или даже всенародные опросы и обсуждения как консультативные формы непосредственной демократии), парламент формируется для принятия законов, т.е. важнейших для государства решений. Поэтому пока избирательный барьер не вредит легитимности представительства, он играет положительную роль в том, чтобы в парламенте оказались наиболее жизнеспособные политические силы.

Конституционный Суд РФ также выступил в защиту избирательного барьера, и, хладнокровно оценив действительно вопиющий факт массового пропадания голосов избирательных объединений на выборах в Государственную Думу 1995 года⁹³, признал норму избирательного закона в этой части соответ-

полной отменой, что позволит кардинальным образом увеличить репрезентативность представительных органов публичной власти». См.: Черепанов В.А. Пропорциональная избирательная система: за и против // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 87 – 98.

⁹³ «По данным Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, при наличии пятипроцентного барьера на выборах в Государственную Думу в 1993 году избирательные объединения, преодолевшие этот барьер, все вместе получили 87,06 % голосов избирателей, участвовавших в голосовании, а на выборах в 1995 году – в общей сложности 50,50 процента голосов. Столь существенное понижение количества голосов, поданных за избирательные объединения, избирательные блоки, преодолевшие пятипроцентный барьер, связано прежде всего с резко возросшим количеством объединений, участвовавших в выборах, – с 13 в 1993 году до 43 в 1995 году». См. п. 8 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 17.11.1998 № 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»» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 1.

ствующей Конституции РФ⁹⁴.

Между тем, действующие нормы в отношении дополнительного гарантирования пассивного избирательного права в условиях действия избирательного барьера могут быть усовершенствованы. К примеру, вполне можно было бы вернуться к вопросу о возможности формирования избирательных блоков. Если сформировать единую политическую партию в «мирное» межвыборное время не всегда позволяют амбиции партийного руководства даже, порой, в ущерб рядовым партийцам и избирателям, то, возможно, угроза не дотянуть до избирательного барьера прибавит им решимости и гибкости и позволит создать более прочный организационный союз, чем прежде. Тем более что в настоящее время стабильность блоковой фракции зацементирована угрозой потери мандата при выходе из нее⁹⁵, поэтому после выборов и получения мандатов блок вынужден будет продолжить свое корпоративное строительство в направлении дальнейшей централизации.

Следует обратить внимание на то, что вопрос о гарантиях принципа равенства пассивного избирательного права не исчерпывается только избирательным законодательством. Правовое регулирование статуса политических партий, которые в принципе не могут рассматриваться в отсутствие привязки к выборам, поскольку именно для этого создана их особая организационно-правовая форма, отличная от других общественных объединений, также имеет отношение к

⁹⁴ В этом решении Конституционный Суд установил формальные пределы, в которых избирательный барьер состоятелен и не подвергает угрозе конституционные ценности: «Таким образом, положение ч.2 ст. 62 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» соответствует Конституции Российской Федерации в той мере, в какой применение установленного им пятипроцентного барьера позволяет обеспечить участие в распределении депутатских мандатов не менее чем двум избирательным объединениям, которые при этом в совокупности получают более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании». См. там же.

⁹⁵ Ст. ст. 4 и 7.1. Федерального закона от 08.05.1994 N 3-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

гарантиям принципа пассивного избирательного права. Такой подход можно заметить и в практике Европейского Суда по правам человека, который в целом ряде своих решений, выразив позицию в отношении защиты права на объединение (ст. 11 Конвенции 1950 г.), не усматривал необходимости продолжать аргументацию в отношении защиты пассивного избирательного права (статья 3 Протокола № 1) в связи с исчерпанностью вопроса⁹⁶. Поэтому снятие одиозных ограничений по количеству членов партии в законодательстве о политических партиях – это шаг в защиту равенства пассивного избирательного права. В этом смысле, не покидая пределов нашей темы, вполне оправдано обращаться и к проблематике совершенствования правового статуса политических партий. Определенной отправной точкой в данном деле может служить, в частности, заключение Венецианской комиссии 2012 года, вынесенное по российскому Закону о политических партиях⁹⁷, по поводу которого Центральная избирательная комиссия РФ однажды высказывалась⁹⁸. Представляется, что целый

⁹⁶ См., например, дело «Объединенная коммунистическая партия Турции» 1998 годов: «64. Европейский Суд отметил, что меры, обжалованные заявителями, были лишь дополнительными последствиями роспуска Объединенной коммунистической партии Турции, являвшегося, по мнению Европейского Суда, нарушением ст. 11 Конвенции. Следовательно, нет необходимости рассматривать данную часть жалобы отдельно». Постановление Европейского Суда по правам человека от 30.01.1998 «Дело «Объединенная коммунистическая партия Турции (United Communist Party of Turkey) и другие против Турции» [рус., англ.] // СПС КонсультантПлюс.

⁹⁷ Заключение о законе о политических партиях РФ № 658/2011. Одобрено Советом по Демократическим Выборам на своем 40 заседании (Венеция, 15 марта 2012) и Венецианской комиссией на её 90 Пленарном Заседании (Венеция, 16-17 марта 2012). Страсбург, 20 марта 2012 CDL-AD(2012)003 // См., например, на сайте Венецианской комиссии: URL: <http://www.venice.soe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282012%29003-e> (последнее обращение к документу – 30.06.2015 г)

⁹⁸ См. документ: «ЦИК России о заключениях Венецианской комиссии о Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Федеральном законе «О политических партиях» на сайте Центризбиркома РФ. – URL: <http://www.cikrf.ru/news/relevant/2012/06/13/venecia.html> (последнее обращение к документу – 30.06.2015 г.)

ряд суждений Венецианской комиссии не теряют своей актуальности, хотя отдельные рекомендации, действительно, способны вызывать сомнение. К числу последних можно отнести, например, несогласие Комиссии с российским запретом на создание региональных партий⁹⁹. Данная установка российского законодательства была подтверждена Конституционным Судом РФ¹⁰⁰, и в целом ее можно считать оправданной, по крайней мере, в той части, в которой регионализмом могут вуалироваться националистические или сепаратистские движения¹⁰¹. Что касается рекомендаций Венецианской комиссии, которые вполне заслуживают внимания, то можно указать на отмеченные ею проблемы нестабильности и текучести российского избирательного законодательства, ограничения права на государственное финансирование для малых партий, забюрократизированной процедуры регистрации кандидатов и т.д.

§ 3. Нарушения принципа равенства пассивного избирательного права

Нарушениями принципа равенства пассивного избира-

⁹⁹ См. п. 2 ст. 3 и п. 6 ст. 47 Федерального закона от 11.07.2001 N 95-ФЗ (ред. от 23.05.2015) «О политических партиях».

¹⁰⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 № 1-П «По делу о проверке конституционности абз. 2 и 3 п. 2 ст. 3 и п. 6 ст. 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

¹⁰¹ В п. 22 Заключения читаем: «... возможны различные подходы, если они оправданы особыми историческими и политическими обстоятельствами. Тем не менее, хотя правительство утверждало, что вновь созданная политическая система «столкнулась с серьезными трудностями в результате сепаратистских, националистических и террористических движений», Суд заявил, что даже если это могло быть оправданием для строгого законодательства о политических партиях в 1991 году, в 2001 году, спустя 10 лет после начала демократического перехода России, эти аргументы являются неубедительными.» Однако, вполне вероятно, что ни в 2001 г. Европейский Суд, ни в 2012 г. Венецианская комиссия не имели на руках свидетельств, которые есть сегодня. Вполне вероятно, что в наши дни, если можно было бы взглянуть на проблемы современной европейской безопасности максимально беспристрастно Комиссия и Суд по правам человека могли бы пересмотреть свой вывод.

тельного права являются случаи, которые относятся к недопустимым с точки зрения закона отклонениям от содержания данного принципа. В отличие от рассмотренных нами ранее допустимых отступлений, они не связаны с потребностью поиска легального баланса различных (наряду с равенством) правовых ценностей в избирательном процессе, а являются примером неуважения, игнорирования этих ценностей как таковых. Построение сколько-нибудь исчерпывающей системы таких нарушений не имеет особого смысла. Любая норма, поддерживающая баланс возможностей кандидатов (партий) на любой стадии избирательного процесса может быть нарушена, поэтому основанная на легальных установлениях классификация нарушений будет зеркальным отражением системы нормативных гарантий равенства.

С теоретической точки зрения интересной может являться задача оценки количества нарушений различных норм избирательного закона, посвященных принципу равенства кандидатов (партий), которая может позволить сформировать представление о степени актуальности различных практических проблем в этой области. Однако, в настоящее время имеется ряд предпосылок, которые еще до начала такого исследования могут вызывать некоторые сомнения в релевантности его результатов. Часть из них имеет закономерный характер, например: не все проявления нарушений равенства кандидатов имеют отражение в нормах об ответственности; те, которые имеют, могут быть выражены в разных ее юридических формах (конституционной, административной или уголовной); не всегда состав соответствующего правонарушения исчерпывается содержанием принципа равенства, но связан с посягательством и на другие правовые ценности выборов; изменчивость избирательного закона делает сопоставление количества нарушений в разных избирательных циклах некорректным; активность и профессионализм избирательных комиссий и правоохранительных органов в различных регионах сильно различается, что также делает не в полной мере состоятельным

сравнение, но уже по уровням выборов и регионам и т.д. По этой причине в полной мере точный и научно обоснованный результат оценки практики нарушений равенства пассивного избирательного права возможен, по всей видимости, лишь в отношении конкретной избирательной кампании невысокого уровня, где нет необходимости проводить сопоставления с результатами других аналогичных выборов, которые обслуживаются другими органами власти.

С другой стороны, менее доскональный анализ практики привлечения к ответственности за нарушения, связанные так или иначе с гарантиями принципа равенства, также может быть полезен, если его целью является установление максимально общих проблем базовых настроек российской избирательной системы в этом вопросе. В этом случае, пренебрегая неполной релевантностью сопоставления данных, различающихся по времени избирательных кампаний и их территориальной локализации, можно выявить интересные наблюдения, основываясь на показателях официальной статистики правоохранительных органов и избирательных комиссий, а также на надлежащим образом задокументированных свидетельствах нарушений, выявленных правозащитными организациями, объединениями избирателей, наблюдателями, соперничающими кандидатами и т.д.

Однако, российское избирательное законодательство само по себе сконструировано таким образом, что с самого начала наводит исследователей на ключевые постановки вопроса в отношении обеспечения равенства кандидатов. Помимо разбросанных в разных частях закона гарантий равенства кандидатов и партий вроде равных оснований выдвижения и регистрации, равных правовых условий предвыборной агитации и финансирования своих избирательных кампаний, которые, в общем, очевидны и вытекают из общеправового принципа равенства перед законом и судом, российский избирательный закон в отдельной главе содержит серию специальных гарантий принципа равенства кандидатов. Таким

образом, даже с чистого листа начиная изучение вопросов обеспечения принципа пассивного избирательного права, мы уже получаем данное законом представление о проблемах, на которые необходимо обратить особое внимание.

Глава о статусе кандидатов в Федеральном законе об основных гарантиях появляется уже в его самой ранней версии в 1994 году Правда, в этой части (как, впрочем, и во всех остальных) регулирование было предельно компактным, поскольку закрепляло лишь декларацию о равенстве кандидатов и статью о гарантиях их деятельности¹⁰². Следующий Федеральный закон об основных гарантиях 1997 года в этом плане уже значительно более интересен, поскольку закрепляет в отдельной ст. 36 правовые основы «обеспечения равного статуса зарегистрированных кандидатов»¹⁰³. Закон обозначает здесь такие ключевые проблемы равного статуса кандидатов, как необходимость для должностных лиц в избирательном процессе претерпевать определенные ограничения по службе, уходить в так называемый «предвыборный отпуск», строго соблюдать запрет на использование преимуществ должностного или служебного положения (включая перечень случаев, которые это подразумевают). Федеральный закон об основных гарантиях 2002 года характерен еще большим текстуальным объемом регулирования в этом вопросе, хотя название профильной статьи, передающей смысл проблем предыдущего закона, сформулирована более узко («Ограничения, связанные с должностным или служебным положением»)¹⁰⁴. Иными словами, начиная с Федерального закона об основных гарантиях 1994 года в России развивается специализированная

¹⁰² Федеральный закон от 06.12.1994 № 56-ФЗ (ред. от 26.11.1996) «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 33. Ст. 3406.

¹⁰³ Федеральный закон от 19.09.1997 № 124-ФЗ (ред. от 10.07.2001, с изм. от 11.06.2002) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339.

¹⁰⁴ Ст. 40 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 06.04.2015) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

правовая основа обеспечения равенства кандидатов, т.е. такая правовая основа, которая выражена в специальной главе и в специальных статьях этой главы основного российского избирательного закона¹⁰⁵.

В исследовании вопроса о гарантиях равенства пассивного избирательного права нам необходимо обратить внимание на то, что среди всех других возможных постановок вопроса о защите равноправия кандидатов базовой темой была избрана проблема именно использования преимуществ должностного положения (в разных его проявлениях). На других возможных естественных и искусственных различиях в статусе кандидата закон не заостряет внимания в этом блоке норм, посвященных статусу кандидатов. Так отечественное избирательное законодательство обозначает четкую мишень для особого внимания и проявления особой предосторожности всех заинтересованных субъектов (избирателей, кандидатов, СМИ, избирательные комиссии, правоохранительные органы и т.д.).

Для такого особого взгляда на вещи существует историческая, теоретическая и конституционная основа. В самом начале данной работы мы проследили особенности развития формулировки общего принципа равенства в российском конституционном законодательстве: в отличие от крупнейших международных документов российская правовая доктрина и политическая практика привели к тому, что формула принципа равенства всех перед законом и независимым судом стала включать также равенство «независимо от должностного положения» и «независимо от принадлежности к общественным объединениям». Таким образом, сначала в Декларации прав

¹⁰⁵ Первый состав Государственной Думы новой России формировался на базе другого нормативного акта, который разумеется, включал отдельные упоминания о различных прикладных гарантиях принципа равенства, но специальной главы или статьи об этом не имел. См.: Указ Президента РФ от 01.10.1993 № 1557 (ред. от 04.02.1994) «Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти на переходный период» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3907.

человека и гражданина 1991 года (ст. 3), затем в тексте действовавшей тогда Конституции РСФСР 1978 года (в редакции 21 апреля 1992 г.) (ст. 34), а теперь и в действующей Конституции РФ 1993 года (ст. 19) проявляет себя постановка проблемы, которая для нашей страны имеет совершенно особое значение.

Связано это с опытом функционирования политической системы советского государства, в котором любые политически значимые решения по всей вертикали власти сверху донизу принимались в рамках альтернативной системы государственных органов организации — компартии с ее партноменклатурой, идеологической монохромностью, жесткой дисциплиной и возможностью быстро и неформально принимать решения, оформляя их впоследствии официально в органах власти. В 1991 году впервые на уровне конституционных документов была обозначена необходимость избавиться от этой практики путем указания на невозможность для одного человека иметь больше прав в зависимости от принадлежности к той или иной политической партии и в зависимости от принадлежности к той или иной социальной группе (в т.ч. к новой номенклатуре)¹⁰⁶. Данная установка, проявленная в действующей российской Конституции, не может не касаться прав кандидатов и партий в избирательном процессе. Подтвержденная в обширной практике Конституционного Суда РФ взаимосвязь общеправового принципа равенства (ст. 19) и права гражданина избирать и быть избранным (ст. 32) определяет прямую потребность связывать особенности содержания конституционной формулы принципа равенства с его гарантиями в избирательном процессе. Поэтому развитие подхода о формировании особой

¹⁰⁶ По существу, процесс выравнивания прав политических партий не мог начаться до преодоления политического монополизма КПСС. Поэтому лишь с отменой положений ст. 6 Конституции СССР 1977 года о руководящей и направляющей роли КПСС в результате конституционной реформы 14 марта 1989 г. была открыта дорога утверждению принципа равенства независимо от принадлежности к общественным объединениям (подразумевается КПСС во всех возможных ее новых формах) и независимо от должностного положения (т.е. вне зависимости от отношения к новой номенклатуре или места в ней).

правовой основы в Федеральном законе об основных гарантиях 1997 года для защиты равенства кандидатов и партий от проявлений неравенства в зависимости от должностного положения или принадлежности к определенным общественным объединениям — это требование, которое прямо вытекает из Конституции РФ.

Посмотрим далее на то, как проблема проявляет себя в доктрине, законодательстве и практике.

С максимально общих позиций современной политической науки данный вопрос укладывается в проблематику политического фаворитизма. В рамках избирательной кампании носитель властного ресурса может оказывать влияние на принятие различных решений, которые не связаны с данными ему законом полномочиями и идут вразрез с требованиями служебной этики. «Выгодоприобретателем», бенефициаром от применения такого незаконного влияния может быть кандидат, которого соответствующее должностное лицо взялось опекать. Но также выгодоприобретателем может быть и сам носитель ресурса, одновременно являющийся кандидатом на выборную должность, который может требовать в отношении себя совершения определенных незаконных действия от других субъектов. Подобные взаимодействия могут носить и характер взаимовыгодных отношений по типу круговой поруки с непосредственным или отсроченным действием и большой вариативностью форм «вознаграждения» за поддержку. Современная политология противоправные махинации первого типа обозначает часто термином «политический патронаж». Вторая разновидность незаконной схемы отношений в избирательном процессе означает по существу злоупотребление должностными полномочиями или превышение должностных полномочий. Последний термин хорошо знаком отечественному уголовному праву¹⁰⁷. Однако в российском избирательном праве получил употребление близкий по смыслу, но другой термин — «использование преимуществ своего должностного или слу-

¹⁰⁷ См., соответственно ст. ст. 285 и 286 УК РФ.

жебного положения». Вероятно, это сделано намеренно для того чтобы смягчить социальную остроту проблемы и не устанавливать настолько непосредственной связи с общественно опасными последствиями таких деяний в избирательном законодательстве, исключив и однозначную привязку к уголовной ответственности для субъектов, допустивших такого рода нарушения.

Политический патронаж и злоупотребление полномочиями для целей продвижения кандидатов и партий часто рассматриваются современной западной политологией в числе различных форм так называемой политической коррупции¹⁰⁸. Между прочим отметим, что сама по себе тема политической коррупции в российских юридических исследованиях уже довольно давно осваивается, но локализуется пока в основном за пределами конституционно-правовой дискуссии, главным образом в среде специалистов в сфере уголовного права и криминологии¹⁰⁹.

В максимально общем взгляде на наш вопрос можно обратить внимание и на еще один интересный аспект, связанный со спецификой проявления фаворитизма в рамках избирательных

¹⁰⁸ К примеру, в получившей распространение в русскоязычной литературе классификации видов политической коррупции К. Джибсона и Д. Роуворта приводятся такие ее разновидности:

а) политический патронаж – опека политиков над нижестоящими структурами, создание для них наиболее благоприятных условий в обмен на личную преданность и политическую поддержку;

б) «покупка голосов» — осуществляется в ходе избирательных кампаний, применяется в отношении фиксированных групп избирателей (подарки, алкогольные напитки и др. материальные ценности);

в) «общественная кормушка» (pork barrel, – буквально «бочка с салом») – выделение средств местным властям для общественных нужд в целях завоевания симпатий избирателей;

г) взятка как разовый акт (bribery);

д) подкуп, «покупка политического деятеля на длительный срок» (буквально «прививка» – graft).

- См.: Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону: ОАО «Ростиздат», 2002. С. 170.

¹⁰⁹ См., например: Кабанов П.А. Политическая коррупция в России: понятие, сущность, причины, предупреждение: Монография. Нижнекамск: Нижнекамский филиал МГЭИ, 2004.

кампаний. В государствах, которые формируются на основе принципа политического плюрализма и где носители власти не объединены одной политической идеологией и или тем более партией, должностные лица разных уровней власти и разных ветвей власти могут проявлять фаворитизм в отношении столь же идеологически разнообразных политических партий и кандидатов. Возникает своего рода система «конкурентного фаворитизма». Факт конкуренции не перестает характеризовать такую систему отношений как незаконную, но, по меньшей мере, хотя бы смягчаются урон демократическим основам существования власти. Не нужно сбрасывать со счетов и то, что в странах «старой» демократии с течением времени были отточены современные, рафинированные, «цивилизованные» формы политического патронажа, которые не считаются незаконными, хотя и выглядят порой как недобросовестная практика. Правда, серьезные политические силы стараются не пятнать свою репутацию такого рода практикой¹¹⁰.

В постсоветских государствах Восточной Европы и Средней Азии в результате десятилетий жесткого политического контроля со стороны компартии и незначительного времени для успешного демократического транзита в большинстве случаев не успела еще сложиться система политической конкуренции. Поэтому проявления политического фаворитизма имеют совершенно другую форму, нежели в «старых» демократиях. Это форма уже не конкурентного фаворитизма, а монопольного. В некоторых таких странах возник по существу системный политический патронаж на выборах, когда с одной стороны, формальной и в особенности неформальной поддержкой пользуются так называемые «проправительственные» партии или «системная оппозиция», и, наоборот, лишаются поддержки политические силы, которые часто называют «несистемной оппозицией». В таких условиях на основе знакомых по советским временам политических традиций складывается

¹¹⁰ О похожей практике злоупотреблений на выборах за рубежом см., например: Далл Р. О преимуществах тех, кто уже занимает выборную должность при участии в выборах // Вестник ЦИК РФ. 1996. № 8. С. 51.

параллельная с официальной структурой органов власти неформальная альтернативная система принятия властных решений, которая становится практически независимой от избирательного законодательства, выполняющего скорее функцию вуалирования авторитарного устройства политической системы соответствующей страны¹¹¹.

Если сосредоточиться собственно на конституционно-правовом взгляде на затрагиваемые здесь проблемы гарантирования пассивного избирательного права, то, вернувшись к российскому избирательному законодательству, мы обнаружим очень много сходных смысловых параллелей с указанной политологической проблематикой. Как уже подчеркивалось в связи с особым отечественным политическим наследием, базовой постановкой вопроса по поводу гарантирования равенства кандидатов наше избирательное законодательство в специальном образом выделенном блоке норм видит установление ограничений по службе для государственных должностных лиц и гражданских служащих, которые намереваются проявить себя в избирательном процессе в некой другой роли нежели в роли обычного избирателя.

В Федеральном законе об основных гарантиях в этой связи дают о себе знать две крупные и хорошо различимые конституционно-правовые проблемы, которые мы поступательно рассмотрим далее. Во-первых, это проблема так называемого «предвыборного отпуска», которая представляет собой гарантию от чрезмерной вовлеченности в избирательный процесс должностного лица (служащего), поддерживающего свою собственную избирательную кампанию, что называется, без отрыва от основной работы. Данный вопрос тесно связан с проблемой неизбираемости, который в отечественной доктрине не освоен должным образом и в российском

¹¹¹ См., например, интересные наблюдения относительно закономерностей в устройстве верхушки политической системы стран региона: Краснов М. Постсоветские государства: есть ли зависимость политического режима от конституционного дизайна? // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 2 (99). С. 29-45.

конституционном законодательстве не представлен.

Во-вторых, речь идет о проблеме использования должностным лицом своего властного статуса для создания определенных преимуществ отдельным участникам избирательной кампании. Избирательный закон содержит попытку установить ее правовое содержание, а также определить признаки конкретных проявлений, которые могут об этом свидетельствовать. Этот вопрос крайне важен с точки зрения верной квалификации различных действий облеченных властью субъектов в качестве нарушений равенства пассивного избирательного права, а также для установления их отличий, с одной стороны, от посягательств на другие ценности выборов, с другой стороны от приемлемого, законного поведения. Указанный аспект связан с относительно широкой литературой по поводу использования т.н. «административного ресурса» в период выборов, которому полезно дать научную оценку с точки зрения конституционного права.

Итак, российский избирательный закон считает важным выравнять положение кандидатов в период избирательной кампании путем ограничения возможностей действующих государственных должностных лиц и государственных служащих. Одной из гарантий равенства пассивного избирательного права является их «предвыборный отпуск». Прежде всего, необходимо рассмотреть заданные в законе правовые параметры этого института, которые позволят нам с точки зрения существующей официальной позиции определить степень опасности проявления избыточных возможностей действующих должностных лиц в период выборов. Сопоставив впоследствии данные правовые границы с реальной выборной практикой, можно судить о том, насколько они адекватны и не нуждаются ли в уточнении.

Действующий Закон об основных гарантиях устанавливает норму о «предвыборном отпуске» в ч. 2 ст. 40: «Зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо работающие в организациях,

осуществляющих выпуск средств массовой информации, на время их участия в выборах освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей и представляют в избирательную комиссию заверенные копии соответствующих приказов (распоряжений) не позднее чем через пять дней со дня регистрации. Законом субъекта Российской Федерации может быть установлено, что на выборах в представительные органы муниципальных образований при определенном числе избирателей в избирательном округе (но не более пяти тысяч избирателей) зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной службе, на время их участия в выборах могут не освобождаться от выполнения должностных или служебных обязанностей»¹¹².

Обращают на себя внимание следующие детали приведенной нормативной формулы «предвыборного отпуска».

а) «Лица, замещающие государственные должности РФ», которые с точки зрения российского законодательства не являются государственными гражданскими служащими¹¹³, не подлежат каким-либо ограничениям с точки зрения «предвыборного отпуска». Таким образом, весьма масштабная и влиятельная категория высших должностных лиц выведена за пределы действия рассматриваемого института¹¹⁴.

¹¹² Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 06.04.2015) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

¹¹³ Лица, замещающие государственные должности Российской Федерации — это «лица, замещающие должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов». Прежде эта группа именовалась замещающей должности категории «А» (См.: Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ (ред. от 27.05.2003) «Об основах государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990).

Задача же гражданских служащих состоит в том, чтобы обеспечивать их полномочия: см. п. 1 ст. Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

¹¹⁴ Их перечень установлен Указом Президента РФ от 11.01.1995 N 32 (ред. от 31.12.2014) «О государственных должностях Российской Федерации» (Российская газета. № 11-12. 17.01.1995) и включает среди прочих Президента РФ,

б) Сами государственные служащие должны уйти в «предвыборный отпуск», как говорит Закон, «на время участия в выборах», уточняя при этом, что соответствующий приказ с места работы они предъявляют лишь «не позднее чем через пять дней со дня регистрации», т.е. в рамках стадии выдвижения и до нее государственные служащие, пожелавшие баллотироваться на выборные должности, не имеют каких-либо ограничений в этом вопросе;

в) Данный фрагмент нормы содержит интересную стилистику: государственные служащие «освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей», т.е. вопрос преподнесен так, будто это обязанность работодателя об этом позаботиться, а не сам государственный служащий должен организовать этот процесс (притом, что работодатель этому не вправе препятствовать). Как представляется в такой стилистике действующая норма уводит от понимания сути рисков совмещения статуса кандидата и действующего чиновника в рамках выборов и скорее нацелена на восприятие ее в контексте соблюдения трудовых прав государственного служащего, как об этом говорится, например, в следующей ст. 41 действующего Закона об основных гарантиях.

г) В отношении выборов в представительные органы небольших муниципальных образований законом субъекта РФ может быть установлено исключение из общей нормы о необходимости баллотирующимся государственным служащим уходить в предвыборный отпуск.

Интересно, что прежнее сочетание избирательного законодательства и законодательства о государственной гражданской службе, действовавшее до поправок 2005 года, не избавляло высших должностных лиц от необходимости уходить в «предвыборный отпуск». Вот, к примеру, как выглядела ч. 2 ст. 49

все руководство Правительства РФ, включая министров, всех парламентариев Федерального Собрания, всех федеральных судей, послов в иностранных государствах, членов Центризбиркома РФ, аудиторов Счетной палаты РФ, Генерального прокурора и Председателя Следственного комитета РФ, Уполномоченного по правам человека, всех «губернаторов» и т.д.

Закона о выборах депутатов Государственной Думы в первоначальной редакции этого закона 2002 года: «Зарегистрированные кандидаты, замещающие государственные должности категории «А» в органах исполнительной власти, включая высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), или судебной власти либо выборные муниципальные должности (за исключением депутатов представительных органов местного самоуправления), а также зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо работающие в организациях, осуществляющих выпуск средств массовой информации (за исключением редакций периодических печатных изданий, учрежденных кандидатами, политическими партиями), на время их участия в выборах освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей и представляют в зарегистрировавшую их избирательную комиссию заверенные копии соответствующих приказов (распоряжений) не позднее чем через три дня со дня регистрации»¹¹⁵.

Иными словами, для выборов в общегосударственное народное представительство Законом ранее была обозначена по сути более высокая, нежели сегодня, степень опасности злоупотребления преимуществами своего публичного властного статуса. Мы видим, что ограничений в отношении «предвыборного отпуска» не устанавливается лишь для парламентариев, очевидно, потому что они претендуют на переизбрание в том же органе власти и уход в отпуск для них означал бы досрочное прекращение полномочий, что абсурдно. Что же касается представителей других ветвей власти, которые радикально собираются сменить свой профессиональный профиль и занять место в открытой публичной политике, то для них Закон устанавливал необходимость хотя бы временно (на пе-

¹¹⁵ Федеральный закон от 20.12.2002 № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 51. Ст. 4982.

риод «предвыборного отпуска») определиться с приоритетами: или участие выборах или служба.

Конституционный Суд РФ встал в 2003 году на сторону позиции, отраженной в ч. 2 ст. 49 Закона о выборах депутатов, определив, что предвыборный отпуск является оправданной мерой, введенной для того, чтобы использование «преимуществ своего должностного положения и возможностей влиять на процесс и итоги выборов исключалось, что, в свою очередь, обеспечивает реализацию конституционных гарантий свободы волеизъявления, права граждан на участие в демократических, свободных и периодических выборах как высшем непосредственном выражении принадлежащей народу власти, равенства избирательных прав, защиты демократических принципов и норм избирательного права, в том числе требования о равенстве прав кандидатов на выборах»¹¹⁶. Вызывают интерес и приведенные в этом решении аргументы Суда относительно различий в предвыборном статусе депутата и представителей органов исполнительной власти в вопросе о предвыборном отпуске. Так, если в случае временного отсутствия представителя исполнительной власти можно назначить исполняющего обязанности, то такой маневр в отношении депутата как носителя народного мандата неприменим, поэтому логика предвыборного отпуска в отношении депутатов не работает¹¹⁷.

¹¹⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 25.12.2003 № 457-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запросов Губернатора Вологодской области, Губернатора Ленинградской области, Правительства Мурманской области и обращения политсовета Мурманского регионального отделения политической партии «Единая Россия» о проверке конституционности п. 2 ст. 40 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и п. 2 ст. 49 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 3.

¹¹⁷ «Федеральный законодатель ... исходил из того, что, в отличие от временного (на период выборов) освобождения депутатов представительных (законодательных) органов от исполнения своих обязанностей, которое создало бы угрозу стабильности законодательной власти, временное освобождение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должностных

Однако в ходе очередной реформы избирательного законодательства в 2005 г. в отношении данного вопроса концепция изменилась¹¹⁸. Для представителей исполнительной власти препятствия в виде обязательного «предвыборного отпуска» были устранены, теперь они имеют возможность поддерживать свою избирательную кампанию, по существу, не покидая рабочего места. Новая официальная постановка вопроса в избирательном законе не видит опасности для хода и итогов выборов в таком положении вещей.

За рубежом в настоящее время нет абсолютного единства в отношении того, насколько действующий чиновник должен быть удален от выборного процесса. Очевидно, что если степень риска использования им преимуществ своего публичного статуса в период выборов считается в обществе высокой, то законодательство старается установить для него соответствующие ограничения¹¹⁹.

«Предвыборный отпуск» не является среди подобных огра-

обязанностей компенсируется деятельностью замещающего его лица. При этом функционирование самой системы исполнительной власти не нарушается». См. Определение Конституционного Суда РФ от 25.12.2003 № 457-О.

¹¹⁸ См. об этом, например: Бузин А.Ю. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 3.

¹¹⁹ Например, «во Франции совершенно обычной оказывается карьера чиновника правительственной структуры, добивающегося выборного политического поста. Чиновники государственных ведомств вправе участвовать в выборах, не утрачивая своего статуса, и даже могут совмещать свою работу с выборной должностью на местном уровне. Пройдя же в общенациональный парламент, они обязаны уйти в отпуск со службы, но по истечении срока их депутатских полномочий могут вернуться на ту же должность без всяких потерь. Между 1958 и 1986 г. 33% членов Национального Собрания до выборов занимали государственные посты (Rohr, 1991: 287). Подобная система оказывается жизнеспособной благодаря тому, что она базируется на давней традиции общественной значимости государственной службы. В развивающихся странах, где укоренена такая же традиция, французская модель может стать образцом для подражания. А там, где госслужба ассоциируется с коррупцией и фаворитизмом, предпочтительнее четкое разграничение административной и политической сферы, как это имеет место в американской модели». См.: Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы: Пер. с англ. О.А. Алякринского. М., Логос, 2003. С. 101-102.

ничений ни единственным, ни даже самым выразительным способом определить для чиновников пределы допустимого в рамках конституционно-правовой процедуры выборов. Напротив, он представляет собой довольно мягкий и непритязательный режим деятельности соответствующих участников выборов, однако, как выясняется часто он оказывается не самым простым в обслуживании на практике в сравнении с другими вариантами. Гораздо более явственно о границах активности чиновников в период выборов дает понять правовой институт, который в нашей литературе обозначается как «неизбираемость».¹²⁰ Речь идет по существу о запрете на избрание для лиц, которые располагают непригодными с точки зрения закона чертами должностного статуса. В данном случае лишение (ограничение) пассивного избирательного права связано не с «естественными» требованиями (возраст, дееспособность и т.д.), а с сознательным выбором, который человек сделал для себя ранее, причем в отношении определения характера своей профессиональной активности.

Начиная об этом разговор, мы должны покинуть на некоторое время пределы проблематики правовых гарантий принципа равенства, поскольку институт неизбираемости входит в круг вопросов, управляемых в конституционном праве принципом всеобщности. В отличие от «предвыборного отпуска», где чиновники ради гарантирования равенства с другими кандидатами ограничиваются в возможностях, оставаясь при этом в системе выборных правоотношений, в случае неизбираемости такие лица выпадают из круга субъектов права быть избранным, т.е. лишаются возможности стать кандидатами в принципе.

Очень близкое отношение к правому содержанию неизбираемости имеет институт несовместимости полномочий представителей власти, который устанавливает ограничения в

¹²⁰ Профессор В.Е. Чиркин, считает важными, чтобы понятие «неизбираемости», хорошо известное зарубежному праву, нашло признание и в отечественном государствоведении. См.: Чиркин В.Е. Какая избирательная система нужна России? // *Общественные науки и современность*. 2000. № 2. С. 47.

отношении лиц, уже занимающих какой-либо официальный пост (например, не допускается совмещать мандат в представительном органе власти с государственной службой¹²¹ или не допускается совмещать государственную должность с предпринимательской деятельностью¹²² и т.д.). В этом смысле неизбираемость есть требование несовместимости в отношении правового статуса кандидата на выборах.

Различные ограничения в связи с неизбираемостью претерпевают должностные лица в Германии¹²³, Великобритании¹²⁴, Канаде¹²⁵ и многих других странах. К примеру, в

¹²¹ См., например, п. 2 ст. 6 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

¹²² Например: ст. 11 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

¹²³ Согласно ч. 1 ст. 137 действующей Конституции Германии 1949 г. «Избираемость чиновников, служащих, состоящих на публичной службе, профессиональных солдат, солдат-добровольцев на срок и судей Федерации, земель и общин может быть ограничена в законодательном порядке». См.: Конституции зарубежных стран / Сост. В.Н. Дубровин. М., 2003. С. 170.

¹²⁴ «Не вправе баллотироваться на выборы в Парламент Великобритании: 1) лица, на которых распространяется действие приказа о банкротстве (bankruptcy restriction order) в Англии или Уэльсе, которые были признаны в судебном порядке банкротами в Северной Ирландии, и лица, чья собственность была конфискована (sequestrated) в Шотландии; 2) лица, отбывающие наказание в виде лишения свободы сроком свыше 12 месяцев; 3) некоторые категории лиц, занятых на службе Короны. В частности: а) государственные гражданские служащие; б) служащие полиции; в) военнослужащие; д) руководители коммерческих компаний, назначаемые государством (например, Би-би-си, Независимое телевизионное управление (НТУ), Управление национализированной промышленности); е) судьи; ф) члены законодательных органов государственной власти стран, не входящих в Содружество (за исключением Республики Ирландия); г) лица, признанные виновными в совершении определенных правонарушений в сфере избирательного законодательства; h) наследственные пэры, которые участвуют в заседаниях Палаты лордов с правом голоса; i) епископы (духовные лорды), наделенные правом участвовать и голосовать на заседаниях Палаты лордов». См.: Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша / В.И. Лафитский, Н. М. Касаткина, А. Г. Орлов, Н. Ю. Трещетченкова. М.: РЦОИТ: Норма, 2006. С. 79.

¹²⁵ «По закону Канады о выборах от участия в выборах в качестве кандидата

Испании, помимо общего конституционного установления перечня неизбираемых лиц,¹²⁶ текущее избирательное законодательство вводит дополнительные ограничения в связи с неизбираемостью. Так, «к категории неизбираемых относятся те лица, которые в силу занимаемых должностей на государственных постах или в общественных органах обязаны быть политически нейтральными, либо те, которые по причине занимаемых руководящих должностей, хотя и косвенно, но могут иметь определенное влияние на изъявление избирателями своего выбора. В ст. 6.1 закона (Органический закон для всеобщих выборов – авт.) оговаривается, что к такой категории лиц относятся Король и члены королевской семьи, председатели Конституционного и Верховного судов, Народный защитник, главный государственный прокурор, магистры, судьи и прокуроры, находящиеся на действительной воинской службе военные, служащие органов безопасности и полиции. Ст. 6.3 закрепляет причины неизбираемости, применяемые к определенным должностям, связанным с определенной частью территории. Иными словами, неизбираемость применяется только к избирательным округам, где данная должность осуществляется, что не исключает возможность для данного

отстраняются в силу предписаний о несовместимости мандата депутаты законодательных органов провинций и территорий; шерифы; клерки мирового суда или атторней графства, а также судьи, назначенные на должность актом генерал-губернатора. Запреты касаются также любых должностных лиц по выборам». – Красинский В.В. Лишение избирательного права в зарубежных странах // См. ресурс Российского общественного института избирательного права. URL: <http://www.roiip.ru/publication/publication220.htm> (последнее обращение к документу – 30.06.2015 г.)

¹²⁶ Согласно ч. 1 ст. 70 действующей Конституции Испании 1978 г. «Избирательный закон устанавливает случаи неизбираемости и несовместимости мандатов депутатов и сенаторов; ими во всех случаях не могут быть: а) члены Конституционного суда; б) высшие должностные лица государственной администрации, определяемые законом, за исключением членов правительства; в) Народный защитник; д) члены судов, судьи и прокуроры, находящиеся в должности; е) профессиональные военные и лица, находящиеся на службе в вооруженных силах, корпусе безопасности и полиции; ф) члены избирательных комиссий.» – См. – Конституции зарубежных стран / Сост. Дубровин В.Н. М, 2003. С. 215.

лица выдвигать свою кандидатуру в других избирательных округах»¹²⁷.

В США вопрос о неизбираемости стал предметом «закона Хэтча» (Hatch Act) 1939 г. Согласно данному акту, «все, что может чиновник в плане выборов, — это лично проголосовать и пожертвовать деньги, что в американской политической культуре важно. Остальное незаконно. Да, это определенное ограничение политических прав чиновников, что не всем в Америке нравилось. Было много споров, дискуссий о справедливости, о правомерности подобного превентивного ограничения для целой категории людей. Дважды дело доходило даже до Верховного суда, но закон действует»¹²⁸. Между тем, после пересмотра в 1993 г. Закон Хэтча «разрешил федеральным служащим заниматься политической деятельностью во время предвыборной кампании партии, с которой они себя идентифицируют, но сохранил большое количество ограничений на их политическую активность и на способности правительственных служащих оказывать влияние на лиц, поддерживающих кандидата»¹²⁹. При этом не стоит забывать, что указанные послабления стали возможными не в силу того, что теперь участие чиновников в выборах закон перестал рассматривать как серьезное нарушение, а поскольку за десятилетия применения Закона Хэтча в США выработана достаточно устойчивая практика, исключая какие-либо существенные проявления их вмешательства в избирательный процесс¹³⁰.

¹²⁷ Современные избирательные системы. Вып. 3: Испания, США, Финляндия, Япония / А.Г. Орлов, В.И. Лафитский, И.А. Ракитская, Т.О. Кузнецова; Науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М.: РЦИОИТ: Типография «Новости», 2009. С. 28.

¹²⁸ Право и власть: Международные институциональные стандарты в российском контексте / под. общ. ред. И.М. Клямкина. М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2013. С. 98.

¹²⁹ Роберт Далл. Преимущества участия в выборах для тех, кто уже занимает выборную должность: Политические и законодательные ограничения // URL: http://www.democrasy.ru/library/articles/1996_27_r_4.html (последнее обращение к документу — 30.06.2015 г.)

¹³⁰ «Хотя данные поправки включают новое положение о борьбе с патрона-

Вопрос о неизбираемости получил оценку Европейского Суда по правам человека. В деле «Гитонас против Греции» 1997 года Суд рассматривал с точки зрения соответствия Конвенции 1950 года практику реализации в отношении заявителей норм ст. 56 греческой Конституции, установившей, в частности, требование, согласно которому претендующие на выборный пост были лишены пассивного избирательного права в связи с тем, что занимали в соответствующем избирательном округе служебный пост «более чем три месяца в течение трех лет, предшествовавших выборам»¹³¹.

жем, их общей целью было снятие законодательной преграды, более полувека разделявшей участие в политике на чьей-либо стороне и работу федерального служащего, поскольку эта преграда более не считается необходимой». См.: Преступления, связанные с патронажем // Сборник материалов для группы наблюдателей на выборах в США 23 октября – 8 ноября 1998 года Том 1. Законы и учреждения Соединенных штатов Америки // URL: http://www.democrasy.ru/library/foreign/countries/usa/rus_1998-15/page7.html (последнее обращение к документу – 30.06.2015 г.)

¹³¹ См. по тексту указанной статьи: «1. Штатные государственные чиновники и служащие, офицеры вооруженных сил и органов безопасности, служащие органов местного самоуправления, мэры и председатели общин, управляющие или председатели административных советов юридических лиц публичного права, государственных или муниципальных предприятий, нотариусы, хранители актов гражданского состояния и ипотечных записей не могут объявляться кандидатами и тем более избираться депутатами Парламента, если они не уйдут в отставку к моменту выдвижения кандидатуры. Отставкой в данном случае считается подача письменного прошения на этот счет. Запрещается возвращение на действительную службу ушедших в отставку военнослужащих. Запрещается также возвращение на службу гражданских служащих и чиновников до прошествия года с момента отставки.

... 3. Штатные государственные служащие, военнослужащие, находящиеся на действительной службе, и офицеры органов безопасности, служащие юридических лиц публичного права вообще, управляющие и служащие государственных и муниципальных предприятий или учреждений, обслуживающих общественные интересы, не могут объявляться кандидатами и тем более избираться депутатами Парламента от любого избирательного округа, на территории которого они служили более чем три месяца в течение трех лет, предшествовавших выборам. Эти ограничения распространяются на лиц, исполнявших обязанности генеральных секретарей министерств в течение последних шести месяцев четырехлетнего срока полномочий Парламента. Эти ограничения не распространяются на кандидатов в государственные депутаты и низших служащих центральных государственных служб.» – См., например, текст в электронном виде (неофициальный ресурс): URL: <http://constitutions.ru/?p=249&page=2>

Обосновывая свою позицию, Суд указал, что «эти ограничения введены с учетом реалий политической жизни Греции и имеют целью обеспечить политическую нейтральность государственной службы, независимость членов Парламента, соблюдение принципа разделения властей»¹³². Таковы базовые конституционно-правовые основания института неизбираемости. И далее: «Институт неизбираемости известен многим государствам – членам Совета Европы; он преследует двоякую цель – способствовать надлежащему функционированию и укреплению демократического строя, чтобы, с одной стороны, кандидаты различных ориентаций обладали равными возможностями влияния на избирателей, поскольку лица, занимающие государственные должности, могут в ряде случаев иметь преимущества перед другими кандидатами, и чтобы, с другой стороны, избирательный корпус был защищен от давления, оказываемого теми должностными лицами, которые в силу своего положения призваны принимать многие, в том числе важные, решения и в связи с этим пользуются значительным авторитетом у рядовых граждан, выбор которых в таких условиях может оказаться необъективным»¹³³.

С точки зрения правового содержания близко к институту неизбираемости, но в рамках вполне определенного узкого аспекта, стоит механизм люстрации. Взятый в целом правовой институт люстрации не является элементом системы случаев неизбираемости. Объем этих понятий перекрывается лишь частично, поскольку система ограничений, составляющих в теории институт люстрации более широк, чем ограничения на занятие выборных должностей в органах государственной власти и местного самоуправления. Так, например, к люстрационным механизмам могут относиться и ограничения на занятие невыборных должностей, т.е. должностей на государ-

¹³² См. п. 37 Постановления Европейского Суда по правам человека от 01.07.1997 «Гитонас (Gitonas) и другие против Греции» [рус. (извлечение), англ.] // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. Т. 2. М.: Норма, 2000. С. 455 – 460.

¹³³ Там же. П. 40.

ственной службе или в судебной системе.

Первоначальное значение термина «люстрация» связано с религиоведением и означает языческий обряд очищения от скверны. И в целом, надо сказать, богатство смыслов и коннотаций, которое отсюда вытекает, часто сковывает собственно юридические возможности этого института. В политических и правовых науках люстрация как правило обозначает систему мер, направленных на ограничение занятия государственных должностей для лиц, имеющих нежелательные для существующего режима политические, религиозные и прочие характеристики. Среди примеров, которые имеют к этому отношение, можно вспомнить «лишенцев» в первые годы советской власти в СССР, политику денацификации в ФРГ после 1945 г., политику маккартизма в 50-е гг. в США и т.д. Наиболее актуальными в последние десятилетия были такие основания ограничений как работа в органах госбезопасности или сотрудничество с ними, членство в определенных политических структурах (компартия) и т.п.

Институт люстрации проблематичен с точки зрения полноценного правового обоснования, поскольку нарушает принцип обратной силы закона, устанавливающего ответственность, а также имеет ярко выраженную идеологическую окраску¹³⁴. Не случайно многие авторитетные лидеры

¹³⁴ Вот что, например, говорит В.Д. Зорькин, вспоминая основные вехи в жизни Конституционного Суда РФ: «Первым – и самым долгим по времени рассмотрения – таким делом Конституционного Суда в начале 1990-х годов стало дело о проверке конституционности указов Президента Бориса Ельцина, которыми он в августе 1991 г. приостановил, а затем и прекратил деятельность Коммунистической партии и фактически объявил ее вне закона. Дискуссии вокруг этого дела, в том числе среди юристов, идут до сих пор. Но тогда и само это дело, и постановление Конституционного Суда по нему вызывали особенно острый резонанс. Напомню, что оно пришлось на пик политического раскола в обществе. Когда противоборствующие силы настаивали на радикальных – как антикоммунистических, так и прокоммунистических – решениях.

С одной стороны, в стране были мощные силы, ориентированные на сохранение центральной роли компартии в государственном механизме. А с другой стороны, радикальные демократы, требующие не просто запрета любой левой идеологии, но и широких люстраций как в отношении руководящих работни-

постсоветских преобразований в Восточной Европе вроде Леха Валенсы были против использования этого института, который мог восприниматься как признак политики сведения счетов с бывшими коммунистами, и потому был способен привести общество к расколу.

Между тем, для прагматических целей политической акселерации восточно-европейских государств и скорейшего их смещения в сторону европейских политических и правовых ценностей институт люстрации оказался востребован, поскольку позволил существенно обновить и омолодить кадровый состав органов власти¹³⁵. Структуры Европейского Союза и общеевропейские органы в рамках Совета Европы, чьи политико-правовые стандарты данные государства пытались скорейшим образом реализовать, оказывали поддержку, по возможности корректируя перекосы. В том числе и Европейский Суд высказывался не этот счет неоднократно¹³⁶, совершенствуя систему своих правовых позиций¹³⁷. В итоге

ков КПСС, так и рядовых членов партии.» // Зорькин В.Д. Конституционный Суд России в историческом контексте. Размышления к юбилею Конституционного Суда // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 4. С. 1-7.

¹³⁵ К примеру, польский Закон о люстрации 1997 г. (Закон о выявлении работы или службы в органах безопасности государства или сотрудничества с ними лиц, осуществляющих публичные функции), который был реформирован позднее, среди прочего определял список органов, сотрудничество с которыми необходимо было декларировать, устанавливал перечень лиц, обязанных декларировать свое прошлое (Президент, депутат, сенатор, лица, назначаемые Президентом, Премьер-министром или парламентом, судьи, прокуроры, высшие региональные чиновники и т.д.), учреждал «люстрационный суд», в состав которого министр юстиции делегировал на четыре года 21 судью апелляционных и воеводских судов, выбранных их общими собраниями судей и рекомендованных Всепольским судебным советом.

¹³⁶ В частности, можно обратить внимание на получившее широкий резонанс дело «Жданок против Латвии» 2006 г. См.: ЕСПЧ от 16.03.2006 по делу «Жданок (Zdanoka) против Латвии» (жалоба N 58278/00). По делу обжалуется лишение лица, являющегося бывшим руководящим деятелем коммунистической партии советского периода, права баллотироваться в качестве кандидата на парламентских выборах. По делу требования ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод нарушены не были. // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2006. № 10.

¹³⁷ Нудненко Л.А. Проблема люстрации в решениях Европейского Суда по пра-

несмотря на обилие острых конфликтов, работоспособность политических систем указанных стран не была утеряна, а в наши дни острота проблемы люстрации там несколько спала по естественным причинам: многие из лиц, которые подпадали под действие люстрационных законов, отошли от дел в силу почтенного возраста.

Учитывая отсутствие в рамках отечественного правопорядка авторитетных балансиров общественного дискурса в виде системы публично-правового телевидения, независимых общественно-политических СМИ, гражданских институтов, населяющих обычно пространство плюралистической общественной сферы, которые могли бы за определенный период времени помочь «переварить» эту проблему для того чтобы в этом вопросе установился социальный консенсус, который был бы релевантен реальным общественным настроениям, продуктивное внедрение подобного института в обозримом будущем в нашей стране маловероятно.

Суммируя разновидности подходов к закреплению института неизбираемости, можно выделить такие варианты, когда чиновники (и другие установленные законом лица) лишены права избираться:

- если они связаны с органом власти, где проходят службу, действующим служебным контрактом;
- если не прошел определенный период после оставления службы (т.наз. «предвыборный карантин») до момента обозначения ими своего участия в выборах;
- если лицо занимало определенный публичный или государственный пост в прошлом.

Эта система вариантов окаймляется близкими, но иными по существу конституционно-правовыми режимами. С одной стороны расположен «предвыборный отпуск», когда чиновник не теряет должность в исполнительном органе власти и при этом сохраняет возможность баллотироваться на выборный

вам человека // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 37 – 42.

пост. Данный институт является иным по существу, поскольку представляет собой гарантию принципа равенства избирательного права, а не всеобщности. С другой стороны, речь идет о вариантах потери пассивного избирательного права хоть и в рамках принципа всеобщности, но уже не в связи с личным профессиональным выбором человека, который выводит его за пределы круга «обычных» кандидатов, а в связи с совершением им неких противоправных деяний, с которыми закон связывает поражение в правах (категория осужденных за тяжкие преступления), либо, если смотреть еще дальше, в связи естественными ограничениями (возраст, дееспособность и т.д.).

Сопоставляя положение вещей в отечественном законодательстве с этой системой, мы видим, что в России в настоящее время эксплуатируется модель, которая в наименьшей степени ограничивает права представителей исполнительной власти по участию в выборах: только в виде «предвыборного отпуска», только для «государственных и муниципальных служащих» и только с момента регистрации в качестве кандидата. Хорошо развитый в сегодня в конституционном законодательстве многих зарубежных государств институт неизбираемости в действующей версии российского избирательного законодательства не представлен. Поэтому если задать серьезную научную и законотворческую цель установления наиболее адекватного российским проблемам и политическим условиям подхода к статусным ограничениям в период выборов, следует признать, что потенциал этой проблемы совершенно не исчерпан.

Существует вполне определенный резон в том, чтобы входные условия для представителей исполнительной власти на выборные должности были более жесткими. На первый взгляд абстрактные установки Европейского Суда о неизбираемости как одной из гарантий разделения властей или принципов парламентаризма имеет в своем практическом преломлении следствия, которые легко оценить даже на уровне бытового восприятия. Ведь довольно очевидно, что в законодательных органах власти, а также на высших политических должностях

в системе исполнительной власти должны присутствовать, в первую очередь, не кадровые чиновники с присущими им профессиональными качествами исполнительской дисциплины и делового конформизма. Для сферы открытой, публичной политики кадровый потенциал готовится совершенно в другом месте — это общественная сфера, в которой трудятся члены различных политических партий, сотрудники общественных организаций, яркие политические журналисты, гражданские активисты и прочие чем-то в сфере публичной повестки выдающиеся люди, которых принято именовать «общественными деятелями». Именно они имеют право представлять народ в представительных органах, поскольку смотрят на его проблемы его же глазами, а не оценивая общественные потребности из глубин своих кабинетов по данным официальной статистики.

В этом смысле в перспективен вполне оправданным мог бы стать какой-то компромиссный, сбалансированный вариант неизбираемости. С одной стороны, он не должен иметь или выглядеть как имеющий целью заклеить и выбросить из публичной политики людей только потому, что они в прошлом имели отношение к определенным органам власти или политическим институтам (хотя бы потому, что в авторитарном советском государстве возможности собственного профессионального выбора в общественно-политической сфере были крайне ограничены). Особенно этот довод оправдан, когда мы говорим об открытых выборах, когда имеет место публичная борьба кандидатов в мажоритарных округах: избиратель здесь сам способен разобраться, кто достоин получить мандат. Но в меньшей степени такая логика работает на пропорциональных выборах с системой закрытых списков, поскольку избиратель оценивает здесь работу и перспективы не конкретного человека, а партии. С другой стороны, вариант «предвыборного отпуска» или какого-то сходного механизма, допускающего фиктивное увольнение накануне предвыборной гонки, совершенно не изменит практику административного управления выборами. В этом

смысле сбалансированным вариантом решения является то, что образно называют «предвыборным карантином», когда чиновник для получения права баллотироваться на выборную должность обязан поработать определенное после оставления службы время на другой по качеству работе, побыть в другой системе отношений, которая связана с общественной сферой, будь то приближенный к людям бизнес или работа в некоммерческих организациях. Сколько именно для этого требуется времени, чтобы бывшие коллеги по госслужбе не считали себя чем-то обязанными для использования своих административных ресурсов при выдвижении данного кандидата — это вопрос более глубоких и уже не юридических исследований (некоторые из них убедительно показывают, что пять или десять лет — вполне достаточный срок, для того чтобы приобрести навык смотреть на вещи другими глазами).

Таким образом в итоге раскрывается один из аспектов заявленного в российском избирательном законе ограничения возможностей должностных лиц с целью уравнивания в правах кандидатов на выборные должности, т.е. для укрепления правовых гарантий равенства пассивного избирательного права.

Второй крупный блок проблем, который обозначает российский избирательный закон наряду с «предвыборным отпуском» в вопросе специального регулирования равенства кандидатов, связан с понятием «преимуществ должностного или служебного положения». Во-первых, важно, что избирательное законодательство вводит данный термин, делая его легальным понятием и включая в оборот современной российского конституционно-правовой науки, во-вторых, оно определяет перечень случаев, с которыми связывается недопустимое использование данных преимуществ, обеспечивая основу для максимально прицельной работы правоприменителей и формируя базу для совершенствования представлений об объективной стороне соответствующих правонарушений.

В ст. 2 Федерального закона об основных гарантиях мы не найдем определения понятия «преимуществ должностно-

го или служебного положения». Решения Конституционного Суда РФ¹³⁸ или Верховного Суда РФ¹³⁹ не содержат разъяснений относительно объема содержания этого понятия. Законодательство о государственной службе¹⁴⁰ и об административной ответственности¹⁴¹ использует этот термин в соответствующем контексте именно в связи с избирательным законодательством, которое, очевидно, является в этом вопросе для них первоисточником.

В поисках адекватного доктринального толкования содержания понятия «преимуществ должностного или служебного положения» совершенно логично обратиться к той концептуальной и правовой основе, в связи с которой в избирательном законодательстве появился специальный нормативный

¹³⁸ По состоянию на июнь 2015 г. СПС Консультант Плюс выдавал всего пять решений Конституционного Суда РФ, где в тексте встречается этот термин, — в каждом случае лишь отсылая к тексту избирательного закона.

¹³⁹ Специальное Постановление Пленума Верховного Суда РФ о практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав 2011 г. не особенно глубоко раскрывает конституционно-правовые вопросы, поэтому в рассматриваемой теме не слишком поможет (см. п. 36, где дается комментарий в отношении ст. 40 Закона об основных гарантиях). — Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.03.2011 № 5 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2011. № 6.

¹⁴⁰ Согласно пп. 12. П. 1 ст. 17 Закона о государственной гражданской службе: «В связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается ... использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума».

¹⁴¹ Согласно ст. 5.45. КоАП РФ: «Использование лицом, замещающим государственную или муниципальную должность, либо находящимся на государственной или муниципальной службе, либо являющимся членом органа управления организации независимо от формы собственности (в организации, высшим органом управления которой является собрание, — членом органа, осуществляющего руководство деятельностью этой организации), за исключением политической партии, преимуществ своего должностного или служебного положения в целях выдвижения и (или) избрания кандидата, списка кандидатов, выдвижения и (или) поддержки инициативы проведения референдума, получения того или иного ответа на вопрос (вопросы) референдума — влечет наложение административного штрафа в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей».

фрагмент, сглаживающий неравенство кандидатов в связи с должностным статусом некоторых из них. Речь идет о ч. 2 ст. 19 Конституции РФ, утверждающей постановку вопроса о равенстве прав и свобод человека и гражданина «независимо от должностного положения». Необходимость обращаться именно к этой правовой основе подтверждается отчасти и тем, что понятие преимуществ должностного положения не является в избирательном законодательстве приобретением последних лет, но присутствует в нем начиная с самой первой версии максимально компактного базового российского избирательного закона об основных гарантиях 1994 г. Это иллюстрирует тот факт, что концепция отражения данной проблемы в базовых конституционных документах берет свое начало в одном периоде, в начале 90-х гг.

Представляется, что описание наиболее близкого по содержанию правового феномена среди других отраслей и областей российского законодательства можно найти в Уголовном кодексе РФ, который в части должностных преступлений коррупционной направленности содержит состав злоупотребления должностными полномочиями (ст. 285)¹⁴² и превышения должностных полномочий (ст. 286)¹⁴³. Официальная судебная доктрина пока не связывает избирательное законодательство в рассматриваемой части с данными составами преступлений¹⁴⁴.

¹⁴² Злоупотребление должностными полномочиями есть «использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства». См.: Там же.

¹⁴³ Превышение должностных полномочий есть «совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства». См.: Там же.

¹⁴⁴ По крайней мере, там, где она фиксируется, нет об этом упоминаний. — См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 12.

Причина видится в том, что доминирующее сегодня в официальных кругах представление, которое повсеместно находит выражение и в законодательстве, и в практике, возможные нарушения равенства кандидатов с точки зрения незаконного использования ими преимуществ своего должностного положения не рассматривает в терминах общественной опасности. Безусловно, в рамках избирательного законодательства присутствует хорошо выраженная система конституционно-правовых санкций, связанных с использованием преимуществ должностного положения (вплоть до отмены результатов выборов)¹⁴⁵, но все они посвящены идентификации и обезвреживанию сбоев в публичном политическом порядке и направлены на то, чтобы обеспечить легитимность выборов. А вот личная ответственность человека за использование преимуществ должностного положения в период выборов ограничивается административным штрафом с максимальным размером в 5 тыс. руб.¹⁴⁶ Если это не приглашение должностных лиц к подключению своих ресурсов к избирательной компании, то определенно явная недоработка.

Таким образом, доктринальная неопределенность содержания легального термина «преимущества должностного или служебного положения», используемого российским избирательным законодательством, пока еще компенсируется его невостребованностью в официальной практике. Однако, это не должно останавливать науку. В рамках максимально общей оценки перспектив развития этой проблематики можно обозначить два наиболее вероятных направления.

¹⁴⁵ Согласно пп. «г» п. 2 ст. 77 Закона об основных гарантиях «Суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии о результатах соответствующих выборов после определения результатов выборов в случае установления им одного из следующих обстоятельств ... кандидат, признанный избранным, руководитель избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, использовали преимущества должностного или служебного положения, и указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей».

¹⁴⁶ См. указанную выше ст. 5.45 КоАП.

Первое связано с устранением из избирательного законодательства термина «преимущества должностного или служебного положения». Дело в том, что его присутствие само по себе может настраивать участников избирательной кампании на то, что выборы обречены быть несправедливыми, поскольку отдельные субъекты уже обладают «преимуществами», которые закон признает изначально. Причем закон выделяет особо только кандидатов с должностными преимуществами, но не выделяет тех, которые имеют, к примеру, финансовые преимущества, являясь одновременно представителями крупного бизнеса, или интеллектуальными преимуществами, для имеющих мировую славу ученых, и т.п. Данный подход совершенно не говорит о том, что теперь кандидаты, не обладающие должностным статусом, окажутся без правовой защиты. Скорее речь лишь о том, что избирательное законодательство в этом вопросе утеряет специфику. Вместе с тем реально существующие в избирательной практике проблемы будут вынуждать обратиться к той области российского законодательства, которое традиционно работает с категориями злоупотребления должностными полномочиями и превышения должностных полномочий, т.е. к уголовному праву. Дальнейшее развитие в этой части уголовно правовой доктрины с подачи конституционалистов может привести к распространению составов традиционных коррупционных преступлений на избирательные правоотношения. Такая постановка вопроса способна несколько оживить практику.

Второе направление развития проблематики преимуществ должностного или служебного положения в избирательном законодательстве, наоборот, связано с развитием и углублением его конституционно-правовой специфики. На наш взгляд, этот вариант более логичен, поскольку соответствует концептуальной основе тех особенностей устройства российской политической системы в постсоветское время, которые и вызвали необходимость в избирательном законе затронуть тему ограничения фактических возможностей облеченных властью людей.

Данная проблема очень глубока и имеет без преувеличения огромное значение для российского конституционного права в целом, не только избирательного. По своему существу она имеет конституционно-правовой характер, а не уголовно-правовой и досконально может быть исследована в рамках государствоведческой методологии. Это не означает, однако, что рассмотрение избирательных правонарушений в связи с преимуществами должностного статуса в рамках такого подхода автоматически позволяет исключить привязку к уголовному праву, вовсе нет. В той же степени, в которой применение мер конституционно-правовой ответственности в отношении восстановления публичного политического порядка не исключает применение мер уголовной ответственности к конкретным нарушителям, восстановление нормального хода избирательного процесса после обезвреживания случаев использования преимуществ служебного положения не исключает изучения поведения соответствующих субъектов в уголовно-правовых координатах. Вполне возможно, что в отдаленной перспективе это направление поиска приведет исследователей к такому совершенному синтезу знаний в данной области, что можно будет урегулировать вопрос о злоупотреблении властью на уровне специального акта, хотя пока для такого оптимизма нет оснований¹⁴⁷.

¹⁴⁷ Между прочим, подобная попытка уже имела место: в 2003 г. в Государственную Думу был внесен законопроект № 317699-3 под названием «О предупреждении злоупотребления властью или служебными полномочиями на верхнем уровне управления государством». Законопроект предусматривал ряд ограничений и контрольных мер в отношении высших должностных лиц. В частности, устанавливались особые требования по предоставлению ими сведений о доходах и имуществе, учреждалась должность Уполномоченного по этике в органах власти, устанавливался статус межпалатной парламентской Комиссии по борьбе с коррупцией и т.д. Тогда отрицательное заключение Правительства РФ от 12 августа 2003 г. № 5547п-П17 на данный законопроект преградило возможность в дальнейшей актуализации вопроса о злоупотреблении служебным положением с точки зрения такого масштабного подхода. Законопроект был отклонен Государственной Думой в 2008 г. См. проекта Федерального закона № 317699-3 «О предупреждении злоупотребления властью или служебными полномочиями на верхнем уровне управления государством» (внесен депутата-

Несмотря на отсутствие четкого легального определения понятия преимуществ должностного или служебного положения вряд ли можно сказать, что российский избирательный закон целиком оставил эту проблему на откуп практике. Подобному тому как в отечественном государствоведении в вопросе о понятии самой отрасли конституционного права нам хорошо известны преимущества и недостатки различных способов его определения (эссенциальные определения, через род и видовое отличие, институциональные и проч.), также и в этом прикладном вопросе мы могли бы засвидетельствовать, что при недостаточной четкости материала имеет смысл прибегать к самому простому варианту. Поэтому способом разобраться с содержанием понятия преимуществ должностного и служебного положения можно считать приведение в законе конкретного перечня случаев, которые он во избежание каких-либо двойственных толкований воспроизводит в своем тексте¹⁴⁸.

ми Государственной Думы ФС РФ Н.В. Коломейцевым, А.Д. Куликовым, Б.Л. Резником) // СПС Консультант Плюс.

¹⁴⁸ Согласно п. 5 ст. 40 Закона об основных гарантиях под использованием преимуществ должностного или служебного положения в настоящем Федеральном законе понимается:

«а) привлечение лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, государственных и муниципальных служащих к осуществлению в служебное (рабочее) время деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов, выдвижению и поддержке инициативы проведения референдума, получению того или иного ответа на вопрос референдума;

б) использование помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления, организациями независимо от формы собственности, за исключением помещений, занимаемых политическими партиями, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов, выдвижению и поддержке инициативы проведения референдума, получению того или иного ответа на вопрос референдума, если иным кандидатам, избирательным объединениям, группам участников референдума не будет гарантировано предоставление указанных помещений на таких же условиях;

в) использование телефонной, факсимильной и иных видов связи, оргтехники и информационных услуг, обеспечивающих функционирование государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и

Во всех основных избирательных законах этот перечень закрыт, и то, что он не может быть произвольно расширен,

муниципальных учреждений, организаций независимо от формы собственности, за исключением указанных видов связи, оргтехники и информационных услуг, обеспечивающих функционирование политических партий, для проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, если их использование не оплачено из соответствующего избирательного фонда, фонда референдума;

г) использование на безвозмездной основе или на льготных условиях транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности, собственности организаций, за исключением транспортных средств, находящихся в собственности политических партий, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов, выдвижению и поддержке инициативы проведения референдума, получению того или иного ответа на вопрос референдума. Данное положение не распространяется на лиц, пользующихся указанными транспортными средствами в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной охране;

д) сбор подписей избирателей, участников референдума, ведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лицами, замещающими государственные или выборные муниципальные должности, либо находящимися на государственной или муниципальной службе, либо являющимися главами местных администраций, либо являющимися членами органов управления организаций независимо от формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых является собрание, — членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, в ходе служебных (оплачиваемых за счет средств соответствующего бюджета, средств соответствующей организации) командировок;

е) доступ (обеспечение доступа) к государственным и муниципальным средствам массовой информации в целях сбора подписей избирателей, участников референдума, ведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, если иным кандидатам, избирательным объединениям, группам участников референдума для этих целей не будет гарантирован такой же доступ в соответствии с настоящим Федеральным законом, иным законом;

ж) агитационное выступление в период избирательной кампании, кампании референдума при проведении публичного мероприятия, организуемого государственными и (или) муниципальными органами, организациями независимо от формы собственности, за исключением политических партий;

з) обнародование в период избирательной кампании, кампании референдума в средствах массовой информации, в агитационных печатных материалах отчетов о проделанной работе, распространение от имени гражданина, являющегося кандидатом, поздравлений и иных материалов, не оплаченных из средств соответствующего избирательного фонда». См.: Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 06.04.2015) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

подтвердил Верховный Суд РФ в 2011 году.¹⁴⁹ Однако такое положение вещей не может говорить о том, что наука обязана ограничивать себя только строго определенной законом для практической реализации проблемной областью. Качественные научные разработки никогда не зависели от узости подходов, несогласованности и прочих недостатков закона, да и в самом законодательстве закрытость перечня легко преодолевается установлением нормы о его открытости, если к тому возникнет практическая потребность. Поэтому данный перечень, несомненно, помогает сориентироваться в том, что закон хотел бы понимать под использованием преимуществ должностного или служебного положения, однако для полноценного взгляда на проблему стоит прибегнуть к более широкому обзору.

Хорошо известной темой, под эгидой которой рассматриваются случаи неправомерного использования на выборах должностного статуса, является тема злоупотребления так называемым «административным ресурсом».

Имели место попытки дать административному ресурсу определения. Например, под ним можно понимать «реализацию лицом, состоящим на государственной или муниципальной службе, своих полномочий в целях, на которые данные полномочия не направлены, либо применение данным лицом не входящих в его компетенцию методов в целях предоставления не предусмотренных законом преимуществ или ограничений»¹⁵⁰. Происходит данный термин явно не из юридической доктрины, скорее его появление — это свидетельство

¹⁴⁹ «Перечень действий, которые могут рассматриваться в качестве использования преимуществ должностного или служебного положения при проведении избирательной кампании, кампании референдума, установлен п. 5 ст. 40 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ и не подлежит расширительному толкованию». См. п. 36 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 31.03.2011 № 5 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2011. № 6.

¹⁵⁰ Чуклинов А.Е. Административный ресурс как специфическая форма политической коррупции: специализированный учебный курс / Под ред. доц. Е.В. Кобзевой. Саратов: Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции, 2004.

публицистического или журналистского приема стигматизации сложной для описания ситуации в связи недоступностью, скрытостью детальной информации о ней. Понятие административного ресурса приобрело некогда большую популярность в российской печати в силу своей интуитивной простоты и ясности для самых широких слоев населения. Семантика выражения о том, что был-де применен административный ресурс означает применение в отношении какого-то решения или действия определенного давления «сверху» со стороны административного или политического руководства, обычно в обход установленных законом процедур. Цель такого давления при этом чаще также не коррелирует с законом, хотя это проявляется не всегда: например, о применении административного ресурса могут говорить и нарушающие закон лица, либо просто недовольные излишним вниманием к себе со стороны властей (когда говорят, что вмешивается «начальство/министр/Центр/Москва и т.п.). Иными словами, термин «административный ресурс» характеризует применение наделенными широкими полномочиями представителями исполнительной власти (или от ее имени) своего фактического влияния в обход формальных процедур для ускорения принятия нужного «наверху» решения проблемы в других звеньях государственного аппарата (или шире – в системе государственных органов, если принимать в расчет, к примеру, так называемое «телефонное право», которое могло еще в советское время использоваться в отношениях с судьями, прокурорами и т.д.).

Последний указанный нюанс заслуживает, чтобы на нем немного остановиться: почему вопрос об административном ресурсе начинает иметь отношение к избирательному праву, ведь административный ресурс вроде бы является уделом государственного управления и проблемой административного права, в то время как избирательный процесс – это принадлежность конституционного права и имеет отношение к организации политической системы? В значительной степени популярность использования методов государственного ру-

ководства, которые мы образно называем административным ресурсом, была обусловлена потребностями восстановлением «вертикали власти», которая казалась разрушенной к концу 90-х гг. после дефолта 1998 г., террористических атак в ряде городов России, «второй чеченской войны», попыток импичмента Президента в «красной Думе», «олигархических войн» и других подобных событий, каждое из которых, как убедительно представлялось, способно было подорвать основы российской государственности. Важнейшей задачей в таких условиях было восстановление нитей управляемости по всем звеньям государственной машины и во всех отраслях деятельности. Не стал исключением и избирательный процесс, по отношению к которому в это время все более явно начинают применяться методы «государственного администрирования».

Действующие политики, которые в подавляющей своей части родились и выросли в СССР, склонны были прибегать в экстремальных условиях к тем моделям поведения, которые им были хорошо известны и зарекомендовали себя на практике ранее. Эксплуатация новых моделей западного управленческого менеджмента, также как и новых демократических непрочных еще конституционно-правовых институтов, допускалась без усиленного внимания со стороны высшего руководства лишь в отношении вопросов, которые не составляли основы устойчивости и безопасности государства. Но поскольку выборы, которые обеспечивают кадровое воспроизводство высших органов власти, принимающих важнейшие государственные решения, относятся к центральным вопросам развития государственности, их проведение стало в глазах тогдашнего политического класса невозможно без применения административного ресурса¹⁵¹.

Ради чистоты конституционно-правового исследования

¹⁵¹ Интересный подход к исследованию становления феномена административного ресурса, который можно назвать политехнологическим, а также любопытные наблюдения на это счет в своей работе используют В. Парамонов и Д. Кириченко. См.: Парамонов В., Кириченко Д. Административный ресурс в избирательных кампаниях. Серия «О выборах – без дураков»: Научная монография. Ростов н/Д, 2003. 80 с.

мы оставим в стороне вопрос о том, насколько с политической точки зрения было оправдано или неоправдано применение методологии администрирования выборов в начале 2000-х, в их середине или в конце, либо в принципе. Для нас достаточно и того, что взгляд с позиции права на этот вопрос вполне однозначен. Сегодня все более очевидно, что перевод выборной практики в правовое поле займет еще немало времени, пока же «уровень неправовых, политических и иных оценок, подходов к выборам по-прежнему продолжает оставаться недопустимо высоким при проведении избирательных кампаний»¹⁵².

Научные и аналитические разработки проблем использования административного ресурса в период выборов предоставляют довольно богатую почву для размышлений о совершенствовании российского избирательного закона. В этом узком вопросе, который мы взяли за разбирать, то есть в вопросе о формах выражения преимуществ должностного положения на выборах, это проявляется особенно явно. Так, в получившей в свое время известность классификации форм административного ресурса исследовании¹⁵³ выделяются медийный, институциональный, финансовый, силовой, регуляторный и законодательный ресурс.

Медийный (информационный) административный ресурс представляет собой использование средств массовой информации в целях односторонней агитации в пользу проправительственных политических сил. Среди примеров его применения, о которых сообщалось в рамках различных избирательных кампаний, выделяют такие:

- прямая или косвенная цензура новостей о ходе избирательной кампании;

¹⁵² Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М.: Норма, Инфра-М, 2010. С. 376.

¹⁵³ Имеется в виду Исследование «Трансперенси Интернешнл – Р»: Мониторинг злоупотреблений административным ресурсом в ходе федеральной кампании по выборам в Государственную Думу Российской Федерации в декабре 2003 г. / Под ред. Е.А.Панфиловой, К.Рида. М.: Правиздат, 2004. С. 22; Панфилова Е.А., Швердяев С.Н. Противодействие злоупотреблению административным ресурсом на выборах: проблемы и перспективы. М., 2005. С. 10.

- отказ в предоставлении равного эфирного времени или печатной площади;
- неравное информационное освещение за рамками официально выделенного для агитации эфирного времени или печатной площади.

Институциональный (или организационный) административный ресурс предполагает использование труда подчиненных в органах власти, т.е. лиц, находящихся в служебной зависимости, для поддержки политических целей, которые разделяет их руководство. Сюда же относится использование государственного имущества в целях избирательной кампании отдельных кандидатов и партий. К практическим примерам относят:

- привлечение государственных служащих к избирательным мероприятиям для сбора подписей, работы в избирательных штабах, распространения агитационных материалов;
- использование помещений органов власти и государственных учреждений для размещения штабов кандидатов и партий, проведения предвыборных мероприятий и т.д.;
- использование офисной инфраструктуры органов власти, госучреждений и предприятий (телефонные линии, офисные материалы и оборудование).

Финансовый (или бюджетный) административный ресурс предполагает использование для предвыборных целей доминирующих политических сил бюджетных средств или средств публичных внебюджетных фондов. На практике заявлялось о таких случаях:

- временные социальные выплаты за счет бюджетных средств с агитационными целями (повышений зарплат в бюджетных организациях, повышение пенсий и пособий, а также установление скидок на транспортные услуги, услуги ЖКХ и т.д.);
- расходование бюджетных средств в предвыборный пе-

риод на программы и мероприятия, которые тяжело оценить или проверить (например, «долгосрочное развитие инвестиционной привлекательности региона» и т.д.) для неофициального расходования этих средств на нужды избирательной кампании отдельных кандидатов и партий.

Силовой административный ресурс понимается как использование в политических целях правоохранительных и иных органов, наделенных полномочиями по принуждению. Силовой ресурс может использоваться в целях запугивания, преследования, препятствования деятельности, и даже ликвидации политических противников. К примерам относят:

- проведение внеплановых налоговых, пожарных, санитарных и прочих проверок партий и избирательных штабов, а также партийных спонсоров;
- арест активистов оппозиционных партий органами внутренних дел;
- арест тиражей печатных материалов;
- силовое препятствование оппозиционным кандидатам и партиям в проведении организации предвыборных митингов (разгон как незаконных и т.д.).

Регуляторный административный ресурс предполагает манипулирование толкованием и применением законодательства, использование властных полномочий по принятию управленческих решений, которые прямо или косвенно направлены на продвижение конкретных политических интересов. Примеры:

- злоупотребление полномочиями избирательной комиссии в целях отказа в регистрации неудобного кандидата;
- влияние на формирование состава избирательных комиссий различного уровня путем включения нужных членов комиссий;
- отказ в согласовании проведения различных избирательных мероприятий и т.д.

Выделяют также особую разновидность регуляторного ре-

сурса — законодательный ресурс. Он связывается с использованием доминирующими политическими силами своих возможностей по участию в законодательном процессе с целью принятия законов, способствующих созданию условий для продвижения их политических интересов. Строго говоря, по сути это примеры уже не административного ресурса, который имеет отношение к исполнительным органам власти, да и не всегда здесь может иметь место злоупотребление полномочиями. С формальной точки зрения продвижение подобных тенденциозных или односторонних законов может порой быть естественным для нормального законодательного процесса. К примерам применения этого законодательного ресурса относят:

- создание законодательных барьеров, затрудняющих участие альтернативных кандидатов и партий в выборах;
- создание системы формирования избирательных комиссии, в которых доминируют представители зависимой бюрократии и т.д.

Существуют и другие варианты классификации видов административного ресурса¹⁵⁴. Сопоставляя перечень указанных в законе случаев неправомерного использования «преимуществ должностного или служебного положения» с приведенной классификацией форм и конкретных разновидностей выражения случаев злоупотребления административным ресурсом, легко заметить, что пересечения имеют место только в отношении институционального и медийного административного ресурса, в то время как все другие случаи законом в этом связи в специальном перечне не освоены. Между тем, предложения о расширении легального перечня соответствующих нарушений не просто экстенсивным способом, а с целью увеличения их видового разнообразия, выдвигались уже довольно

¹⁵⁴ Бузин А.Ю. Административные избирательные технологии и борьба с ними. М.: Центр «Панорама», 2007. С. 67-68; Михайлова О.В. СМИ и наблюдатели о ходе избирательной кампании 2004 года // Проект «Информатика для демократии — 2000+»: Докл.; тез.; предложения участников / 4-я науч.-практ. конф. «Выборы 2004». М.: Фонд «ИНДЕМ», 2004. С. 44 и др.

давно¹⁵⁵. Поэтому представляется, что для совершенствования норм избирательного законодательства, которые раскрывают содержание использования преимуществ должностного или служебного положения путем закрепления перечня их конкретных проявлений, можно использовать более адекватную науке и практике методику.

Данная классификация интересна не только итогом обобщения практических случаев нарушения избирательного законодательства, но и с т.зр. методологии порождает целый ряд интересных постановок вопросов, которые через ее призму можно рассматривать в системе. Множество случаев нарушений российского избирательного законодательства, которые часто воспринимаются как спорадические эпизоды, связанные с «эксцессом исполнителя» и анализируются совершенно бессистемно, теперь имеют довольно простую для понимания и обоснования доктринальную основу и четкое место в системе конституционно-правовых проблем.

К примеру, известный конфуз российских органов власти, причастных к тенденциозному толкованию избирательного законодательства в своей правоприменительной практике, который получил широкую огласку, будучи рассмотренным в Европейском Суде по правам человека (имеется в виду дело «Краснов и Скуратов против Российской Федерации» 2007 г.¹⁵⁶, где вскрылась очевидная тактика последовательного вы-

¹⁵⁵ «Под преимуществами служебного положения следует понимать возможности использования кандидатом организационных, финансовых и информационных средств, к которым кандидат имеет преимущественный или облегченный доступ благодаря своей должности и которые способствуют его избранию». См. Постников А.Е. Избирательное право России. М., 1996. С. 66.

¹⁵⁶ Постановление ЕСПЧ от 19.07.2007 «Дело «Краснов и Скуратов (Krasnov and Skuratov) против Российской Федерации»» (жалоба N 17864/04 и 21396/04). Первый заявитель, глава управы района города, и второй – бывший Генеральный прокурор РФ, обжаловали решения российских властей о непредоставлении им статуса кандидатов в депутаты на выборах в Государственную Думу. Суд единогласно постановил, что российские власти не нарушили положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод в отношении первого заявителя, но допустили нарушение положений ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции (право на свободные выборы) в отношении второго заявителя. // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2008. № 4.

ведения неугодного кандидата Ю. Скуратова из предвыборной гонки), является иллюстрацией применения т. наз. регуляторного административного ресурса.

Не менее известный в прошлом эпизод одного из федеральных избирательных циклов «отдельными перекосами» (как назвал их тогдашний председатель Центризбиркома А.А. Вешняков) в информационном обеспечении федеральных выборов, который показал разницу в объеме информирования (т.е. за пределами агитационных квот) о деятельности проправительственных партий и кандидатов не просто на доли, а на десятки процентов¹⁵⁷, укладывается в систему признаков проявления медийного ресурса.

«Нередки также случаи, ... когда чиновники, пользуясь своим должностным положением, за финансовую помощь СМИ списывают долги предприятий перед бюджетом и проводят взаимозачеты... Это, понятно, в свою очередь, ведет к тому, что материалы в их поддержку идут вне очереди и бесплатно»¹⁵⁸. Данная в общем характерная и незамысловатая «многоходовка» содержит признаки применения финансового административного ресурса. Можно привести множество других случаев использования различных форм административного ресурса в рамках разных избирательных циклов и на разных уровнях выборов¹⁵⁹, которые способны объясняться данным методологическим подходом довольно просто и логично.

Рассмотрев вопросы происхождения термина «преимущест-

¹⁵⁷ См., например, об отдельных сюжетах этого разбирательства в комментарии к ст. 41 в работе: Командирова Т.Г., Кузнецова О.В., Немчинов А.Л. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // Специально для системы ГАРАНТ, 2013.

¹⁵⁸ Цит. по: Карпова Е.В. Проблема использования административного ресурса при финансировании избирательных кампаний // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 4.

¹⁵⁹ Можно рекомендовать, к примеру, многолетние наблюдения А.Ю. Бузина, который не одну свою работу посвятил теме «административных избирательных технологий». См., например: Бузин А.Ю. Административные избирательные технологии и борьба с ними. М.: Центр «Панорама», 2007; Он же. Административные избирательные технологии: московская практика. М., 2006.

ства должностного или служебного положения», а также поименованные в законе и имеющие место на практике случаи использования этих преимуществ, скажем в завершение нашего обзора несколько слов относительно проблем и возможностей развития представлений о юридической ответственности за совершение подобных правонарушений.

Во-первых, исследования убедительно показывают, что в настоящее время вопрос о применении санкций в связи с использованием преимуществ должностного или служебного положения в избирательной кампании в основном ограничивается предметными рамками конституционного права. Установленная в КоАП РФ административная ответственность за данное нарушение не адекватна степени разрушения базовых принципов властеотношений, а ближайшие очевидные аналогии деяниям подобного рода в Уголовном кодексе РФ никак не могут привлечь внимания правоприменителей.

Неоднократное использование преимуществ должностного положения может грозить в рамках конституционного законодательства: отказом в регистрации кандидата (пп. «л» п. 24 Закон об основных гарантиях), отменой судом регистрации кандидата (пп. «в» п. 7 ст. 76) или списка кандидатов (пп. «в» п. 8 ст. 76), а если признанный избранным кандидат (руководитель прошедшего избирательный барьер избирательного объединения) использовал преимущества должностного или служебного положения, и указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей, то суд и вовсе вправе отменить решение избирательной комиссии о результатах соответствующих выборов (пп. «г» п. 2 ст. 77).

Между тем, как известно, применение мер конституционно-правовой ответственности не исключает возможности применения уголовно-правовых санкций, поэтому после восстановления нарушенного публичного порядка конституционно-правовыми средствами, правоохранительным органам целесообразно пытаться ставить вопрос о привлечении к уголовной ответственности субъектов за совершение ими деяний,

которые могут характеризоваться определенной общественной опасностью. Как представляется, одной из фундаментальных проблем здесь видится не просто некая удобная официозная позиция в отношении небольшой опасности использования на выборах преимуществ должностного положения. В силу того, что данное правонарушение ненасильственное и в общем укладывается в представление о привычной практике, уровень толерантности в обществе в целом к нему довольно высок. С развитием правового просвещения и массовой правовой культуры можно будет определенно наблюдать и снижение степени терпимости к такого рода проявлениям на выборах, что сделает востребованным более непосредственную связку избирательного законодательства и уголовного закона¹⁶⁰.

Во-вторых, еще одним направлением возможной синхронизации или, по меньшей мере, сопоставления позиций, конституционной и уголовно-правовой доктрины может быть развитие понимания «корыстной и иной личной заинтересованности». Последняя является характерным атрибутом коррупционных преступлений. В части «корыстной заинтересованности» данное понятие в меньшей степени интересно

¹⁶⁰ «Под существенным нарушением прав граждан или организаций в результате злоупотребления должностными полномочиями или превышения должностных полномочий следует понимать нарушение прав и свобод физических и юридических лиц, гарантированных общепризнанными принципами и нормами международного права, Конституцией Российской Федерации (например, права на уважение чести и достоинства личности, личной и семейной жизни граждан, права на неприкосновенность жилища и тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, а также права на судебную защиту и доступ к правосудию, в том числе права на эффективное средство правовой защиты в государственном органе и компенсацию ущерба, причиненного преступлением, и др.). При оценке существенности вреда необходимо учитывать степень отрицательного влияния противоправного деяния на нормальную работу организации, характер и размер понесенного ею материального ущерба, число потерпевших граждан, тяжесть причиненного им физического, морального или имущественного вреда и т.п.». См. п. 16 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 12.

для конституционного права, в то время как признаки «иной личной заинтересованности» могут пролить свет на специфику противоправной активности в рамках избирательного процесса.

Так, Верховный Суд РФ определяет «иную личную заинтересованность» как «стремление должностного лица извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленное такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, желание приукрасить действительное положение, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность и т.п.» И далее здесь же: использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы следует рассматривать как «протекционизм, под которым понимается незаконное оказание содействия в трудоустройстве, продвижении по службе, поощрении подчиненного, а также иное покровительство по службе, совершенное из корыстной или иной личной заинтересованности»¹⁶¹.

Развитие проблематики «иной личной заинтересованности» в рамках конституционно-правовой доктрины способно привести к разработке юридически приемлемых объяснений причин возникновения и прочного укоренения практики политического патронажа и иных форм политической коррупции. На уровне общих рассуждений эти закономерности вроде бы не нуждаются в особых комментариях: отсутствие политической конкуренции рождает замкнутую, герметическую номенклатуру; быть успешной ее частью — значит выполнять «команды»; в перспективе это обеспечивает доступ по меньшей мере к увеличению размеров официальных материальных поощрений. А в сфере неформальных отношений, которые именуется «круговой порукой», такое продуманное сервильное поведение рождает и новые кадровые и финансовые перспективы, поскольку позволяет рассматривать хорошо проявившую себя кандидатуру в широком диапазоне назначений

¹⁶¹ См. Там же.

как в государственной структуре, так и за ее пределами — в государственном и негосударственном бизнесе, который пользуется благами вполне определенного внимания со стороны государственных органов в виде особых условий госзакупок, установления льгот и других проявлений крепких служебных связей.

Не стоит ждать скорого воплощения результатов этих работ в законодательстве. Даже профильные нормативные акты, специализирующиеся на вопросах противодействия коррупции, существующие уже с десятков лет, в понятии коррупции¹⁶² или конфликта интересов¹⁶³ основательно вымарывают

¹⁶² Согласно ст. 1 Федерального закона о противодействии коррупции коррупция — это «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами» или «совершение этих деяний от имени или в интересах юридического лица». Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

¹⁶³ Закон о государственной гражданской службе содержит слова о личной заинтересованности, но она, как выясняется при внимательном изучении не та, «иная», которая имеется в виду в УК РФ, а все та же корыстная: «1. Конфликт интересов — ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации.»... «3. Под личной заинтересованностью гражданского служащего, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, членов его семьи или лиц, указанных в п. 5 ч. 1 ст. 16 настоящего Федерального закона, а также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами. В случае возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту ин-

эту сторону характеристик противоправных общественных отношений, ограничивая их диапазон лишь теми, что совершаются из «корыстных побуждений», т.е. являются связанными с немедленной материальной отдачей. Однако доктрина не может избегать требований адекватного отражения действительности и подготовки соответствующих предложений для совершенствования законодательства.

В-третьих, небезынтересный нюанс имеется в вопросе о характере санкций, которые могут следовать за нарушение установленных избирательным законодательством запретов относительно использования преимуществ должностного или служебного положения. Согласно п. 7 ст. 4 Закона об основных гарантиях: «При наличии в отношении гражданина Российской Федерации вступившего в силу решения суда о лишении его права занимать государственные и (или) муниципальные должности в течение определенного срока этот гражданин не может быть зарегистрирован в качестве кандидата, если голосование на выборах в органы государственной власти, органы местного самоуправления состоится до истечения указанного срока.» Указанная норма получила поддержку высших российских судебных инстанций, не признавших за ней неправомерного ограничения пассивного избирательного права¹⁶⁴.

тересов, гражданский служащий обязан проинформировать об этом представителя нанимателя в письменной форме».

¹⁶⁴ Правда, в имевшем место в этой связи казусе гражданин был лишен избирательного права не столько в связи с тем, что, будучи осужденным по ч. 2 ст. 286 УК (Превышение должностных полномочий) одним из принятых в отношении него наказаний было «лишение права занимать руководящие должности на государственной муниципальной службе сроком на три года», а в связи с тем, что в это время в силу вступили т.наз. «криминальные цензы» (п. 3.2. ст. 4 Закона об основных гарантиях), в связи с которыми он не смог баллотироваться, поскольку совершенное им преступление признается тяжким, а судимость по нему погашена не была. См.: Определение Верховного Суда РФ от 14.11.2011 № 75-Г11-7; а также Определение Конституционного Суда РФ от 24.09.2012 № 1545-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Максимова Михаила Александровича на нарушение его конституционных прав подп. «а» п. 3.2 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

Очевидно, что применение данной нормы в отношении использующих на выборах административный ресурс должностных лиц является наиболее соответствующей характеру деяния мерой реагирования (по крайней мере в отношении тех, кто использовал преимущества для своего собственного выдвижения). Зарубежные демократические страны хорошо знакомы с данной практикой. Такие разные государства как Канада, Польша, Аргентина используют лишение пассивного избирательного права в отношении лиц, которые допустили нарушения в избирательном процессе¹⁶⁵.

В российском уголовном законе санкция «лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью» может быть, как основным, так и дополнительным видом наказания (ч. 2 ст. 45 УК РФ), поэтому уголовно-правовая оценка деяний лиц, применяющих на выборах административный ресурс, не обязательно должна сопровождаться, например, лишением свободы, но может исчерпываться по сути данным вариантом лишения пассивного избирательного права.

Следует отметить, что указанная мера по данным российских экспертных опросов вполне приветствуется и специалистами. Так, по данным одного из исследований, «в качестве мер противодействия коррупции в избирательной сфере на

Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

¹⁶⁵ «Так, законодательство Польши предусматривает возможность лишения избирательного права как в качестве основного, так и дополнительного наказания. В Аргентине лишение избирательного права на срок от 1 года до 10 лет назначается в качестве дополнительного наказания за совершение деяний, наказуемых в соответствии с нормами национального избирательного законодательства. Согласно канадскому законодательству совершение правонарушений, создающих препятствие нормальному ходу избирательного процесса, в качестве дополнительного наказания предусматривает лишение пассивного избирательного права на определенный срок или права занимать какие-либо должности, связанные с обеспечением избирательного процесса». См: Красинский В.В. Лишение избирательного права в зарубежных странах // Ресурс российского общественного института избирательного права. URL: <http://www.roiip.ru/publication/publication220.htm> (последнее обращение к документу – 30.06.2015 г.)

законодательном уровне опрошенные считают необходимым:

- предусмотреть возможность отзыва выборных должностных лиц, уличенных в коррупции (40%);
- ввести уголовную ответственность юридических лиц за нарушение порядка финансирования избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков (33%);
- устранить коллизии между избирательным, административным и уголовным законодательством (24%);
- ужесточить наказание виновных (12%);
- предусмотреть за совершение коррупционных действий в качестве меры наказания лишение пассивного избирательного права на определенный срок (8%)»¹⁶⁶.

Часто исследователи высказывают сомнения в том, что существующая официозная позиция в отношении небольшой значимости проблемы использования преимуществ должностного положения на выборах может быть преобразована в одночасье. Даже с методологической точки зрения ясно, что решение этой проблемы будет результатом непростой и длительной политической и правовой эволюции. Помимо обычных мер отстаивания законности и верховенства права одним из хорошо в целом зарекомендовавших себя за рубежом решений является создание специальных судебных или квазисудебных инстанций, которые могли бы рассматривать дела, связанные с использованием преимуществ должностного положения на выборах независимо, без оглядки на высшее руководство¹⁶⁷. Учитывая характер коррупционных взаимодей-

¹⁶⁶ Зайцева О.В. Административный ресурс в избирательных кампаниях как форма проявления коррупции // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 3. С. 19-24.

¹⁶⁷ «В целом ряде стран для реализации этой цели создаются особо подготовленные органы, действующие по специальным правилам. Главное в их идеологии – решительное преодоление заведомого неравенства обычного гражданина и высокопоставленного чиновника путем утверждения презумпции виновности ответчика. То есть для административного судьи заявитель-гражданин всегда прав уже по факту своего обращения с жалобой. А ответчик, то есть государство, всегда обязан подробно отчитаться и публично оправдаться в своей невинности. Понятно, что традиционные суды с такой задачей не

ствий, которые могут опутывать все систему органов власти в наиболее запущенных случаях, данные предложения не стоит сбрасывать со счетов. Подобные структуры могут венчать систему органов административной юстиции, либо функционировать на абсолютно замкнутой организационной основе, подходы к этому за рубежом весьма различны, но серьезно разрабатывать этот вопрос очевидно необходимо.

Задания:

1. Проведите оценку решений Европейского Суда по правам человека в вопросе о защите избирательных прав граждан (ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод) и попробуйте оценить, в каких случаях и почему соответствующая проблема до обращения в Суд не была решена в рамках национальных правопорядков.

2. Изучите классификацию «административного ресурса» и на основании сообщений в СМИ, личных наблюдений и аналитической литературы сопоставьте с ней нарушения, которые вы сможете идентифицировать на выборах в тот или иной орган государственной власти или местного самоуправления.

Вопросы для самоконтроля:

1. Каковы особенности отражения принципа равного избирательного права в Конституции РФ 1993 г. и с чем они связаны?

справляются. Поэтому административная юстиция в последние десятилетия все более обособляется и во многих странах, в том числе постсоциалистических, превратилась в особую систему, возглавляемую национальным верховным или высшим административным судом (в частности, во Франции и в Италии суд, возглавляющий систему административной юстиции, называется государственным советом и имеет также некоторые иные функции). Ее задача заключается в разрешении всех возможных административных споров, то есть потенциальных и наличных конфликтов прежде всего между физическими и юридическими лицами с одной стороны и органами и должностными лицами публичной администрации — с другой». См.: Пантелеев Б. Административный ресурс для выборов // «ЭЖ-Юрист», 2012, № 6.

2. Каковы основные источники международных избирательных стандартов?

3. Каковы случаи допустимых отступлений от принципа равенства избирательного права и какие из них, на ваш взгляд, могут быть особенно актуальными в России?

4. Как соотносятся понятия «предвыборный отпуск» и «неизбираемость»?

5. При каких условиях в России можно было бы рассмотреть включение в избирательное законодательство институт люстрации?

6. Что такое административный ресурс и как в российском избирательном законодательстве сформулированы гарантии, противодействующие его использованию на выборах?

Глава 3.

Совершенствование федеральных основ избирательного права и процесса

(Колюшин Е.И.)

§ 1. Состояние и основные параметры федерального регулирования избирательных отношений

1.1. Ключевые тенденции

Круг органов и должностных лиц, которые избираются путем прямых выборов, в 90-е годы прошлого века расширен по сравнению с советским периодом, а в настоящее время — сокращается. Совет Федерации Федерального Собрания РФ формировался выборным путем только один раз — в 1993 году. В теории преобладает позиция, в соответствии с которой выборность членов Совета Федерации не соответствует Конституции РФ. Между тем Конституция РФ (ст. 96) говорит о формировании Совета Федерации. Учитывая, что выборы — один из способов формирования органа, можно сделать вывод о том, что введение выборов членов Совета Федерации не противоречило бы Конституции РФ.

С середины 90-х годов прошлого века и до начала 2005 года избирались главы субъектов РФ. В декабре 2004 года федеральный законодатель отменил выборность этих должностных лиц, в мае 2012 года восстановил ее, а в апреле 2013 года предоставил субъектам РФ возможность заменять выборы глав регионов их избранием законодательным органом субъекта РФ. Этим правом воспользовались некоторые республики и автономные округа. Следует заметить, что не только в популярной литературе, но и среди некоторых ученых такой способ замещения должности квалифицируется как выборы. Между тем, несмотря на то, что региональный законодательный орган избирает главу региона из трех предложенных

кандидатур, такой способ замещения должности не является выборами, и избирательное законодательство в этих процедурах не применяется.

Действующее российское избирательное законодательство признает только прямые выборы. Однако Конституция РФ не препятствует введению непрямых выборов. В частности, таковые можно было бы ввести применительно к замещению должностей глав в тех регионах, где нет прямых выборов (некоторые республики и автономные округа). В этом случае потребовалось бы распространение на них с фиксированными особенностями принципов избирательного права, кроме принципа прямых выборов, с вытекающими из них подключением к организации выборов избирательных комиссий, расширением круга лиц, которые выдвигают кандидатов (в настоящее время это исключительная прерогатива Президента РФ), обязательностью короткого агитационного периода и тайного голосования в законодательном органе субъекта РФ по зарегистрированным кандидатам.

На местном уровне по федеральному законодательству обязательны выборы только депутатов представительных органов низовых муниципалитетов, а во всех других случаях выборы могут предусматриваться как один из возможных вариантов формирования муниципального органа или замещения должности. В итоге идет процесс отказа от выборов и глав муниципалитетов, и представительных органов муниципальных образований второго уровня.

31 августа 2012 года Правительством РФ был внесен в Государственную Думу законопроект, предусматривающий расширение перечня выборных муниципальных должностей за счет прямых выборов глав всех муниципальных образований, но у него мало шансов на принятие. Предлагалось также предоставить муниципалитетам право вводить прямые выборы председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, что противоречит принятому Федеральному закону от 7 февраля 2011 года «Об общих

принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», согласно которому названный председатель назначается на должность представительным органом муниципального образования.

Ст. 71 Конституции РФ относит к ведению РФ регулирование прав и свобод человека и гражданина. Закрепляя в ст. 32 конституционное право гражданина избирать и быть избранным, упоминая о выборах в нескольких других статьях, Конституция РФ, как уже упоминалось в данной работе, фрагментарно называет отдельные принципы избирательного права только применительно к выборам Президента РФ, говорит о том, что депутаты Государственной Думы избираются, ссылаясь на федеральные законы. Такая нетрадиционная для новейших конституций лапидарность конституционного подхода к регулированию выборов объясняется обстановкой, в которой составлялся проект Конституции РФ. Одной из важных была задача отмежеваться от советской конституции, в т.ч. — и от закрепленной в ней избирательной системы. Отсутствовали также ясность относительно круга избираемых гражданами органов и должностных лиц, принципов выборов, применяемых избирательных систем. В итоге эти вопросы выпали из традиционного предмета конституционного регулирования. Пробельность Конституции РФ является одной из причин очень частого изменения избирательного законодательства, изменения круга выборных органов и должностных лиц, продления или сокращения срока полномочий за счет переноса дня голосования на очередных выборах, попыток обоснования конституционности возможных введений имущественных, налоговых и социальных цензов, манипулирования содержанием понятий «выборы» и «избрание».

Поскольку ст. 71 Конституции РФ регулирование прав и свобод человека и гражданина относит к исключительному ведению РФ, постольку следует осторожно вести дело к реализа-

ции этой нормы через разработку и принятие Избирательного кодекса РФ. За субъектами РФ останутся предусмотренные ст.72 Конституции РФ право и обязанность защиты избирательных прав граждан, в том числе и посредством установления дополнительных гарантий этих прав. Конкретными шагами в этом направлении могли бы быть работы по созданию концепции Избирательного кодекса РФ, вынесению ее на публичное обсуждение.

Председатель комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Государственной Думы В.Н. Плигин заявил, что если графически изобразить перемены избирательного законодательства, «то вряд ли кто-нибудь отличит его от графика колебаний маятника»¹⁶⁸. И с таким выводом трудно не согласиться.

Действующий в настоящее время третий в постсоветское время Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года (ранее аналогичные законы принимались в 1994 году и в 1997 году) изменялся почти 80 раз. В июне 1995 года, июне 1999 года, декабре 2002 года, мае 2005 года и феврале 2014 года принимались федеральные законы о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ. В мае 1995 года, декабре 1999 года, январе 2003 года принимались федеральные законы о выборах Президента РФ.

Нормы избирательного права содержатся и в Федеральном законе от 11 июля 2001 года «О политических партиях», который изменялся 40 федеральными законами. Были также многократно изменены и дополнены Уголовный кодекс РФ, Кодекс об административных правонарушениях РФ, ГПК РФ в части норм, устанавливающих ответственность за нарушение избирательного законодательства, порядка рассмотрения дел (в т.ч. избирательных споров) в судах общей юрисдикции.

¹⁶⁸ Частые перемены – это желание обеспечить легитимность // Коммерсант. 9.12.2013 г.

В субъектах РФ создана собственная законодательная база выборов. В большинстве из них действуют по 3 закона о выборах соответственно: глав субъектов, законодательного органа, органов и должностных лиц местного самоуправления. В 16 субъектах РФ действуют избирательные кодексы, которые регламентируют все виды выборов на региональном и местном уровнях.

Вследствие частого изменения избирательного и смежного с ним законодательства каждые следующие одноименные выборы не могут проводиться на одной и той же нормативной базе, что создает искусственные трудности в организации и проведении выборов, не способствует повышению доверия к ним со стороны населения.

Изменения избирательного права в постсоветский период происходят в русле двух нередко противоречащих друг другу тенденций: одна из них направлена на демократизацию избирательного права в интересах свободных выборов, а другая — на закрепление доминирующей де-факто либеральной идеологии в интересах достаточно узкого слоя политической элиты. Среди этих изменений целесообразно обратить внимание на следующие:

1. Введение принципа состязательности. В соответствии с ним число кандидатов (списков кандидатов) должно превышать число подлежащих замещению мест не менее чем в 2 раза. Если к моменту голосования остался 1 кандидат в одномандатном округе и/или один общефедеральный список кандидатов, то запрещалось проводить голосование на всех выборах. В настоящее время из этого правила имеются обоснованные исключения, которые не распространяются на федеральные выборы.

2. Законодательное разделение в 2002 году информирования избирателей и предвыборной агитации, существенные различия правовых режимов этих двух видов информационного обеспечения выборов порождают много споров, связанных с квалификацией деятельности либо как информационной,

либо как агитационной. При их разрешении необходимо учитывать позицию Конституционного Суда РФ, который в Постановлении от 30 октября 2003 года № 15-П констатировал, что как агитация, так и информирование любого характера могут побудить избирателей сделать тот или иной выбор¹⁶⁹. Конституционный Суд РФ пришел к выводу о том, что между этими явлениями нет содержательных различий. Они различаются только наличием или отсутствием в действиях кандидатов, избирательных объединений целевой установки: побудить голосовать за или против кандидатов (списков кандидатов). Действия эти могут осуществляться кандидатом, избирательным объединением самостоятельно или с привлечением иных лиц и в определенный законодательством период. В предвыборной агитации такая цель присутствует, а в информировании избирателей — ее нет. Внешнее сходство по форме не является доказательством наличия агитации.

Такой подход имеет в своей основе субъективные оценки действий. Он дает необоснованно широкие пределы усмотрения и избирательным комиссиям, и судам. В итоге одни и те же действия в период избирательной кампании могут по субъективным причинам, связанным с тем или иным отношением избирательной комиссии к конкретным кандидатам, политическим партиям оцениваться по-разному: и как информирование избирателей, и как предвыборная агитация.

Необходимо либо закреплять в законодательстве объективные критерии содержательных различий между информированием избирателей и предвыборной агитацией, либо вообще отменять такое деление. Первая задача представляется нерешаемой, т.к. Конституционный Суд РФ не смог найти таких критериев.

В соответствии с обоснованной позицией Конституционного Суда РФ на выбор избирателей может повлиять «информирование любого характера», т.е. не только информирование избирателей и предвыборная агитация. Поэтому теоретически

¹⁶⁹ См.: СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

кандидат, политическая партия в условиях общего информационного благоприятствования им в СМИ могут победить на выборах, не ведя какой-либо предвыборной агитации, но активно влияя на выбор избирателей. Так, в январе-феврале 2012 года во время кампании по выборам Президента РФ 2012 года многомиллионными тиражами в СМИ распространялись статьи за подписью Владимира Путина. Он высказывал свою позицию по ряду вопросов, которые ему кажутся важными для широкого обсуждения. Появившиеся в центральных газетах статьи перепечатывались и публиковались многими другими печатными и электронными СМИ. С позиции действующего законодательства они не были квалифицированы ни информированием избирателей, ни предвыборной агитацией, но едва ли следует сомневаться в том, что статьи оказывали большое влияние на выбор избирателей. Избиратели не могли не понимать, что фактически речь идет о предвыборной программе кандидата в Президенты РФ. В день вступления в должность Президента РФ 7 мая 2012 года статьи трансформировались в известные указы Президента РФ, их выполнение находится под государственным и общественным контролем вплоть до настоящего времени.

Предвыборная агитация не отменяет обычную деятельность государственных органов, должностных лиц, организаций и учреждений, которая, прежде всего это касается СМИ, нередко сводится к информированию граждан. Поэтому логично предположить, что на период избирательной кампании могли бы действовать какие-то особенности производства и распространения любой другой информации, не относящейся ни к информированию избирателей, ни к предвыборной агитации. Федеральное избирательное законодательство весьма робко пытается решать эту задачу. Так, ч. 5 ст. 56 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав граждан для кандидатов, политических партий закреплены особые условия рекламы коммерческой и иной не связанной с выборами деятельности. Едва ли логично размеще-

ние этих условий (речь идет о деятельности, не связанной с выборами!) в статье, регулирующей предвыборную агитацию. Закон требует оплату рекламы коммерческой деятельности с использованием фамилии или изображения кандидата из средств его избирательного фонда, что противоречит целевому назначению средств фонда. Запрещено проведение лотерей и других основанных на риске игр, которые связаны с выборами (ч. 3 ст. 56 названного Закона). Правда, как показывает практика, такой запрет неэффективен, т.к. доказать связь с выборами проводимых в день голосования лотерей практически невозможно.

Ст. 40 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав запрещает определенным категориям кандидатов (лица, занимающие государственные и муниципальные должности, члены органов управления организаций всех форм собственности, журналисты) использовать при проведении избирательной кампании преимущества должностного или служебного положения. Эти вопросы уже затрагивались в предыдущих частях данной работы. Добавим к этому, что многие действия кандидата-должностного лица в период выборов — заведомо многоцелевые. Рассказывая по телевидению о достижениях региона под его руководством, кандидат-глава региона использует свое служебное положение в части допуска к телеэфиру, воздействует на избирателей, но с точки зрения избирательного законодательства в подобной ситуации нет использования преимуществ служебного положения.

Практика показывает, что действия даже в малейшей степени связанные с выполнением служебных полномочий, парализуют установленные федеральным законодательством запреты использования преимуществ служебного положения. Например, если должностное лицо приехало в служебную командировку, провело закрытое совещание, а после него — публичное агитационное мероприятие в рамках своей избирательной кампании, то с точки зрения избирательного законодательства нет использования преимуществ служебного положения.

Можно пытаться совершенствовать законодательство на пути регулирования различий между информированием избирателей, предвыборной агитацией, иными видами информирования, но это едва ли даст должный эффект. Думается, необходимо отказаться в целевой норме федерального уровня от указанного деления с закреплением правила о том, что любая публичная информация о кандидате, партии, участвующих в выборах, имеет статус предвыборной агитации.

Реализация этого правила представляется делом не простым. Прежде всего, необходимо разделить информацию на публичную и частную. Методологически можно было бы исходить из того, что вся информация в СМИ является публичной, а иная — частной с обоснованными исключениями из такого допущения. Кроме того, потребности организации и проведения выборов предполагают, что работа избирательных комиссий, информация об этой работе не могут считаться агитационной деятельностью. Целесообразно, в частности, установить для СМИ действие предлагаемого правила в течение, например, двух недель до дня голосования.

3. Установление источников формирования и размеров расходов избирательных фондов кандидатов, политических партий. По существу федеральные источники избирательного права, а следом и нормативные акты нижестоящих уровней формирование избирательного фонда из права превратили в обязанность кандидата и избирательного объединения, что представляется очередным шагом в направлении усиления публично-правового характера правоотношений во время выборов. Законодатель справедливо исходит из того, что в современных условиях маловероятны бесплатные для кандидата, партии федеральные выборы. Поэтому избирательный фонд призван служить зеркалом, отражающим финансовую сторону избирательной кампании.

При сохранении сочетания бюджетного и частного финансирования избирательной кампании законодатель справедливо ужесточил требования, связанные с использованием

финансовых средств. Разрешено использовать только средства избирательных фондов. Введено государственное финансирование политических партий по результатам парламентских и президентских выборов.

4. Линия на расширение гласности, прав наблюдателей, в том числе — международных наблюдателей в новейшем избирательном законодательстве не получает своего развития. Сокращены возможности получения членами избирательных комиссий копий документов, резко уменьшен круг лиц и организаций, которые могут посылать наблюдателей на избирательные участки, увеличенные формы протоколов участковых избирательных комиссий о результатах голосования утратили юридическое значение, сами протоколы получили в качестве обязательных две новые строки: число утраченных бюллетеней и число бюллетеней, не учтенных при получении, что противоречит статусу избирательного бюллетеня как документа строгой отчетности, т.к. за утрату бюллетеней нет ответственности.

5. Установление статуса избирательных комиссий и членов этих комиссий. Согласно федеральному регулированию ЦИК РФ, избирательные комиссии субъектов РФ и территориальные избирательные комиссии получили достаточно понятный статус государственных органов. Однако закрепление муниципальных избирательных комиссий как муниципальных органов, не входящих в структуру органов местного самоуправления, представляется алогичным, порождает дополнительные проблемы в их организации и деятельности. Установление пятилетнего срока полномочий участковых избирательных комиссий (УИК) не завершило унификацию срока полномочий избирательных комиссий, т.к. применительно к УИКа из этого правила сделаны исключения, порождающие т.н. временные избирательные комиссии. В целом законодательство продвигает статус избирательных комиссий по пути усиления публично-властных начал в сочетании с общественными.

Закреплено т.н. политическое представительство в большинстве избирательных комиссий на уровне не менее половины состава. Следует обратить внимание на то, что укрепление доминирующего положения одной политической партии в государстве влечет переход руководства этими комиссиями в руки непосредственных или косвенных представителей этой партии, что фактически препятствует развитию самостоятельности избирательных комиссий и порождает необходимость введения в избирательное право требования квотирования по партийной принадлежности должностей председателя, заместителя председателя и секретаря комиссии либо замещения этих должностей только беспартийными членами комиссии.

6. Понимание демократии как процедуры повлекло за собой значительное повышение уровня формализации и правового регулирования тех отношений, которые раньше избирательным правом не регулировались. Естественно, что унификация осуществляется прежде всего федеральным законодательством. В особенности это распространяется на процедуры голосования на избирательном участке, укрепление гарантий избирательных прав граждан при голосовании досрочном и вне помещения участковой избирательной комиссии, а также подсчета голосов избирателей и составления протоколов участковыми избирательными комиссиями. При этом за нарушение этих правил либо вообще не предусмотрена ответственность, либо предусмотренные меры практически не применяются, а суды до настоящего времени не признают наличие конституционно-правовой ответственности.

7. Федеральное законодательство пока исходит из необходимости активного голосования на выборах, при котором избиратель обязан заполнять бюллетень собственноручно. Эксперименты с внедрением т.н. электронного голосования и возможного внедрения дистанционного голосования могут иметь перспективу при закреплении адекватных гарантий как тайны голосования, так и контроля механизмов подсчета голосов, гласности итогов голосования и результатов выборов.

1.2. Права граждан как участников избирательных отношений

Как уже указывалось, в силу пробельности Конституции РФ центральным федеральным элементом избирательного законодательства является Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 года. При формально-логическом взгляде можно сделать вывод о том, что названный Закон регулирует не избирательные права, а гарантии этих прав. Однако содержание Закона и судебная практика однозначно исходят из того, что предметом его регулирования являются в первую очередь права и обязанности участников выборов, а устанавливаемые этим и другими избирательными законами гарантии направлены на обеспечение избирательных прав. Поэтому избирательные законы, другие источники избирательного права закрепляют избирательные права граждан, других участников избирательного процесса, их обязанности на выборах, гарантии избирательных прав. Например, в ч. 7 ст. 45 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в частности, закреплено право гражданина на сбор подписей избирателей: «Право сбора подписей избирателей принадлежит дееспособному гражданину Российской Федерации достигшему на момент сбора подписей возраста 18 лет». В ч. 1 этой же статьи указано, что подписи вносятся в подписные листы, т.е. речь идет об одной из гарантий этого права.

Многие нормы избирательных законов сформулированы таким образом, что содержат одновременно и право или обязанность субъекта отношений, и гарантию этого права. Например, п. 7 ст. 51 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» установлено: «Законом может быть предусмотрено предоставление бесплатного и платного эфирного времени на равных условиях избирательным объединениям, выдвинувшим зарегистрированных кандидатов». По всей вероятности эту норму можно трактовать и как закрепляющую право избирательного объединения на получение

ние эфирного времени, и как одну из гарантий (тот или иной объем эфирного времени) права на ведение предвыборной агитации.

Думается, что главный недостаток в целом правового (в т.ч. и федерального) регулирования избирательных отношений в том, что чаще всего закрепляются гарантии подразумеваемого как позитивного, так и соответственно, субъективного избирательного права гражданина, но само это право не формулируется. Например, в п. 7 ст. 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...»: «Комиссии (избирательные – Е.К.) контролируют соблюдение установленного порядка проведения предвыборной агитации...». Вероятно, эта норма подразумевает право гражданина на проведение предвыборной агитации в установленном порядке, из которого вытекает право и обязанность избирательных комиссий контролировать соблюдение этого порядка. При этом надо иметь в виду, что поскольку по избирательному законодательству избирательные комиссии организуют и проводят выборы, постольку они выступают в качестве организационных гарантий свободных выборов, поэтому те или иные права и обязанности комиссий не могут не рассматриваться как гарантии избирательных прав граждан.

Если исходить из того, что гарантии избирательных прав должны рассматриваться как производные от этих прав, то весьма желательно сначала определиться в вопросе о том, какие избирательные права имеются у гражданина? Верховный Суд РФ трактует п. 28 ст. 2 Федерального закона об основных гарантиях как содержащий перечень избирательных прав гражданина. В этот перечень входят:

- конституционное право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов;
- право участвовать в предвыборной агитации;

- право участвовать в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий;
- право участвовать в других избирательных действиях.

Нетрудно заметить, что первое из названных в этом перечне прав является конституционным, а другие такого статуса не имеют, хотя и порождены указанным конституционным правом. Кроме того, указание на другие избирательные права свидетельствует о том, что для установления перечня избирательных прав следует рассматривать все нормы избирательного законодательства.

Речь должна идти, в частности, о следующих избирательных правах гражданина:

- право на включение в списки избирателей;
- право входить в состав органов, которые организуют выборы;
- право на получение информации из этих органов и от должностных лиц;
- право выдвигать кандидата на выборную должность;
- право предлагать свою кандидатуру для участия в выборах;
- право приобретать специальный статус на выборах (статус кандидата, зарегистрированного кандидата, уполномоченного избирательного объединения, доверенного лица кандидата, избирательного объединения, члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса, члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, с каждым из названных статусов должен быть связан блок избирательных прав и обязанностей);
- право на предвыборную агитацию в любых не запрещенных законом формах и любыми не запрещенными законом методами, которое включает в себя: право на равный доступ к СМИ; право на бесплатную агитацию в эфире в определенных объемах; право на бесплатную агитацию в печатных СМИ в определенных объемах; право на участие в дебатах; право согласовывать тематику дебатов; право согласовывать функции ведущего дебатов журналиста; право на агитацию в эфире в то

- время, когда собирается наибольшая аудитория;
- право на получение избирательного бюллетеня;
 - право голосовать;
 - право отказаться от участия в выборах;
 - право отказаться от участия в голосовании;
 - право на получение открепительного удостоверения;
 - право на участие в финансировании избирательной кампании кандидата, политической партии, которое в свою очередь распадается на: право на внесение пожертвований в избирательные фонды кандидатов, политических партий, право на открытие специального избирательного счета, право на уполномоченных по финансовым вопросам, право на получение информации об избирательном фонде, обязанность осуществления финансовой отчетности;
 - право на судебную защиту избирательных прав;
 - право на обжалование решения избирательной комиссии в вышестоящую комиссию.

1.3. Вопросы сокращения либо продления сроков полномочий органов публичной власти в свете позиций Конституционного Суда РФ

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 1 июля 2015 года № 18-П по делу о толковании ст. 96 (ч. 1) и 99 (ч. 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации, принятому по запросу Совета Федерации, сделал вывод о том, что нормы указанных положений Конституции РФ не исключают возможности изменения федеральным законом даты очередных выборов, ведущего к сокращению фактического срока полномочий Государственной Думы.

Постановление Конституционного Суда РФ заслуживает внимания и анализа в разных аспектах. Прежде всего, следует обратить внимание на обоснования: допустимости рассмотрения запроса, выработанной правовой позиции и перспектив ее применения на выборах Президента РФ.

Конституционный Суд РФ по сути позитивно решил вопрос о соответствии Конституции РФ проекта Федерального закона № 815176-6, принятого Государственной Думой в первом чтении 19 июня 2015 года, в части переноса дня голосования на выборах Государственной Думы с 4 декабря 2016 года на 18 сентября 2016 года, т.е. тем самым создан прецедент проверки конституционности законопроекта.

Внесенным в Государственную Думу 11 июня 2015 года Председателем палаты и тремя руководителями фракций законопроектом с 2016 года предусмотрен перенос единого дня голосования со второго на третье воскресенье сентября месяца. Федеральным законом от 14 июля 2015 года № 272-ФЗ выборы депутатов Государственной Думы седьмого созыва переносятся с декабря 2016 года на третье воскресенье сентября 2016 года, т.е. на новый единый день голосования, который в 2016 года придется на 18 сентября. Если ранее единый день голосования не распространялся на федеральные выборы, то новый единый день голосования охватит и выборы депутатов Государственной Думы.

Обосновывая фактическую проверку конституционности законопроекта, Конституционный Суд РФ заявил, что не имеет универсального значения вывод о том, что он воздерживается от толкования Конституции РФ в ситуации текущего законодательного процесса, когда «запрос о толковании Конституции Российской Федерации, по существу, представляет собой попытку получить предварительную оценку конституционности конкретных положений законопроекта» (здесь и далее выделено мной — Е.К.). Этот вывод, по мнению Суда, не распространяется на случаи, когда поставленный «вопрос является принципиальным с точки зрения конституционной допустимости концепции, т.е. самой идеи, того или иного законодательного решения, а в понимании содержащихся в соответствующих нормах Конституции Российской Федерации предписаний применительно к поставленному вопросу действительно имеется неопределенность».

При таком подходе, думается, у Конституционного Суда РФ открываются весьма широкие возможности для вмешательства в законодательный процесс. Дело в том, что почти все положения Конституции РФ концептуально могут быть обоснованы по разному, допускают в тех или иных пределах вариабельность законодательных решений, а потому при переводе конституционной концепции на язык федерального закона уже на стадии законопроекта возникают или могут возникнуть сомнения в ее определенности, аргументы в пользу неопределенности понимания конституционного положения. В оставшихся незначительных по количеству внешне достаточно определенных конституционных положениях (например, «Государственная Дума избирается сроком на пять лет» — ч. 1 ст. 96) также можно обнаружить неопределенность в понимании, если, использовать вслед за Конституционным Судом РФ методологию деления ситуаций на де-юре и де-факто.

1. В рассматриваемом Постановлении достаточно четко проведено разделение между конституционно установленным пятилетним нормативным сроком и реальным (фактическим) сроком полномочий Государственной Думы. В этой связи нужно обратить внимание на то, что Конституция РФ, федеральные конституционные законы действительно предусматривают случаи несовпадения пятилетнего срока полномочий Государственной Думы и фактического срока ее полномочий: при роспуске Государственной Думы Президентом РФ фактический срок ее полномочий уменьшается, должны быть назначены досрочные выборы, а не очередные, при введении в стране военного положения, чрезвычайного положения выборы вообще не проводятся, т.е. фактический срок полномочий Государственной Думы может увеличиваться. Однако во всех этих случаях срок де-факто будет одновременно считаться и сроком де-юре. В Постановлении Конституционного Суда РФ названы также случаи отложения дня голосования для дополнительного выдвижения федеральных списков кандидатов,

проведения повторных выборов. В этих случаях, которые предусмотрены действующим законодательством, также возможно фактическое продление срока полномочий Государственной Думы, которое будет совпадать со сроком де-юре. Таким образом, все исключения из конституционно определенного пятилетнего срока полномочий Государственной Думы не влекут за собой разделения между сроками полномочий де-юре и де-факто, все сроки де-факто совпадают со сроками де-юре.

Следует напомнить, что выборы депутатов Государственной Думы всех шести созывов проходили в декабре. Палата первого созыва избиралась 12 декабря 1993 года на основе указов Президента РФ, до вступления в действие Конституции РФ 1993 года. В дальнейшем все 5 Федеральных законов о выборах депутатов Государственной Думы содержали практически аналогичные формулы определения и назначения дня голосования. Таковым в трех законах (1995 года, 1999 года, 2002 года) закреплялось первое воскресенье после дня истечения конституционного срока, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва, а в законах 2005 года и 2014 года (в первоначальной редакции), чтобы избежать попадания дня голосования на новогодние праздники и предотвратить уход его на январь месяц, закрепили первое воскресенье месяца, в котором истекал конституционный срок полномочий. Конституционный срок всегда исчислялся со дня избрания, которым считался день всеобщего голосования. Поскольку арифметические различия в окончании исчисляемого в соответствии с законодательством конституционного срока полномочий Государственной Думы составляли несколько дней (17, 19, 7, 2 и 4 декабря соответственно 1995 года, 1999 года, 2003 года, 2007 года и 2011 года), постольку не было никаких вопросов относительно дня голосования на каждом последующих выборах, конституционный срок полномочий совпадал с фактическим, сложилось достаточно определенное понимание и буквы, и смысла соответствующих конституционных положений.

Постановление Конституционного Суда РФ, допуская возможность разделения срока де-юре и срока де-факто, вводит новые основания значительного расширения возможностей сокращения конституционно определенного срока полномочий Государственной Думы.

Такими новыми основаниями является сокращение полномочий в конституционно значимых целях. Конституционный Суд РФ прямо не назвал такие цели. Он, однако, признал конституционную целесообразность переноса даты очередных выборов на единый день голосования, предусмотренный федеральным законом для проведения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Поэтому можно предположить, что Конституционный Суд РФ считает введение с 2016 года третьего воскресенья сентября как единого дня голосования конституционно значимой целью. Интересно, что на день рассмотрения дела в Конституционном Суде РФ законопроект, предусматривающий новый единый день голосования, не был рассмотрен даже в первом чтении и единым днем голосования оставалось второе воскресенье сентября месяца.

Правовая позиция Конституционного Суда РФ может породить неопределенность относительно дня голосования на очередных выборах Президента РФ и Государственной Думы восьмого и последующих созывов.

После принятия Конституции РФ 1993 года днями голосования на выборах Президента РФ были следующие: 16 июня и 3 июля (повторное голосование, проходило в среду, которая была объявлена нерабочим днем) 1996 года, 26 марта 2000 года (досрочные выборы), 14 марта 2004 года, 2 марта 2008 года, 4 марта 2012 года. По действующему законодательству таковым является второе воскресенье марта 2018 года. Однако если применительно к дню голосования в Государственную Думу и сроку ее полномочий законодательство можно изменить после избрания государственного органа, то возни-

кает соблазн сделать подобное и в части срока полномочий Президента РФ через толкование Конституции РФ или иным путем. Речь может идти о толковании ч. 1 ст. 81 Конституции РФ в части срока полномочий (шесть лет) во взаимосвязи с ч. 1 и 2 ст. 92 Конституции РФ (истечение срока пребывания в должности, выборы при досрочном прекращении исполнения полномочий). Можно обнаружить неопределенность в понимании названных положений Конституции РФ в их взаимосвязи.

Возможны такие варианты толкования. Если каждую из частей 2012 года и 2017 года считать за год, то начиная с марта 2012 года, когда был избран действующий Президент РФ, конституционно определенный шестилетний срок полномочий истекает в марте 2017 года. Для достижения такой конституционно значимой цели, как проведение выборов в единый день голосования, можно минимально незначительно сократить фактический срок полномочий действующего Президента РФ, проведя выборы в третье воскресенье сентября 2017 года или минимально незначительно увеличить таковой, назначив выборы Президента РФ на третье воскресенье марта 2018 года. Еще вариант: если единый день голосования после 2016 года переносится с сентября на другой месяц года, то можно признать конституционно допустимым перенос на этот месяц и выборов Президента РФ, т.е. очередные выборы Президента РФ могут быть назначены на любой день любого месяца 2017 года или 2018 года.

Эти рассуждения не касаются случая досрочного прекращения полномочий Президента РФ, когда днем голосования является последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца со дня досрочного прекращения полномочий. Даже казалось бы однозначно понимаемое положение об однократности сокращения срока полномочий Государственной Думы по букве Постановления Конституционного Суда теряет такую однозначность. Дело в том, что Постановление Конституционного Суда РФ говорит о текущем созыве Государственной Думы, но не называет Государственную Думу

шестого созыва. Поэтому оно может быть применено к каждому текущему созыву Государственной Думы. После избрания Государственной Думы седьмого созыва в сентябре 2016 года, используя это Постановление, можно принять федеральные законы, которые переносят единый день голосования на другой месяц, однократно сокращая фактический срок полномочий Государственной Думы текущего, т.е. в данном случае – седьмого созыва.

Допуская возможность однократного сокращения срока полномочий текущего созыва Государственной Думы в конституционно значимых целях, Конституционный Суд РФ ограничил такую возможность рядом условий. Среди них: исключительный, экстраординарный характер этой меры, заблаговременность, запрет отступления от разумной периодичности очередных выборов, запрет отступления от непрерывности деятельности Государственной Думы, минимальная незначительность сокращения. Содержание каждого из этих условий может пониматься по-разному, имеет значительные элементы неопределенности, порождает вопросы. Если мера носит экстраординарный характер, то неясно, почему нельзя пойти на предусмотренные Конституцией РФ досрочные выборы Государственной Думы? Даже заблаговременное придание закону обратной силы в части срока полномочий парламента трудно согласуется с волеизъявлением избирателей на выборах. Если конституционное положение о Федеральном Собрании как постоянно действующем органе (ч. 1 ст. 99) в трактовке Постановления требует непрерывности деятельности Государственной Думы, которую нельзя нарушать, то неясно отношение этого вывода к сокращению срока полномочий палаты. Трудно назвать определенным положение Постановления Конституционного Суда и в той его части, где сокращение срока полномочий Государственной Думы допускается при условии, что такое сокращение является «минимально незначительным».

Приведенные рассуждения относительно даты очередных

выборов, в том числе и Президента РФ, возможно спорны, но весьма возможны. Их цель — обратить внимание на необходимость прекращения практики манипулирования сроками выборов и, как следствие, сроками полномочий выборных органов, в том числе с использованием изменений законодательства, далеко не безупречных толкований Конституции РФ. Кроме того, практика показывает, что сентябрь как единый месяц? голосования не может стимулировать ни активную агитационную кампанию, приходящуюся, в основном на летний период, когда у граждан преобладают далекие от политики заботы, ни высокую явку избирателей.

В условиях федеративного государства, разветвленной системы местного самоуправления, огромных размеров территории едва ли, правильно стимулировать явку избирателей за счет пристегивания к федеральным выборам региональных и муниципальных.

§ 2. Упорядочение участия политических объединений в федеральном избирательном процессе

Законодательство нормативно не определяет содержание понятия «участие в выборах». При решении этой проблемы едва ли правильным будет использование аналогии закона. Так, содержащая понятийный аппарат ст.2 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав в подп. 60 к участникам референдума относит только граждан, что не согласуется с другими положениями законодательства о референдуме. В данном случае понятие «участник референдума» не очень удачно заменяет понятие «избиратель».

Федеральный закон «О политических партиях» закрепляет право политической партии участвовать в выборах и референдумах (ст. 26), содержит отдельную главу (VIII) регламентирующую такое участие, т.е. как минимум, концептуально исходит из какого-то содержания понятия «участие в

выборах». Участие политической партии в выборах не только право, но и обязанность, т.к. неучастие политической партии в выборах в течение семи лет подряд является одним из оснований ее ликвидации.

В силу ст. 37 названного Закона партия признается участвующей в выборах при наличии хотя бы одного из закрепленных в законе случаев проведения голосования на выборах за выдвинутых ею и зарегистрированных кандидатов или списки кандидатов. Перечень случаев меняется. Применительно к федеральным выборам в настоящее время в него входят два случая голосования: за кандидата на должность Президента РФ и за федеральный список кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы. С учетом возвращения смешанной избирательной системы на выборах Государственной Думы с 2016 года следует дополнить этот перечень указанием на выдвинутых и зарегистрированных кандидатов от партии не менее чем в 5% одномандатных избирательных округов. Такая норма ранее была в законодательстве.

По ст. 37 Федерального закона о партиях само по себе выдвижение партией кандидатов, списков кандидатов, представление документов на регистрацию, участие в предвыборной агитации является участием в выборах только в том случае, если эти выдвинутые партией кандидаты в день голосования оказались в избирательных бюллетенях. Если же они выбыли из избирательного процесса на любой предыдущей его стадии, то партия в выборах не участвовала. Такое весьма узкое по своему содержанию понимание участия и, соответственно, неучастия в выборах применяется только при решении вопроса о ликвидации политической партии.

Ст. 36 «Участие политической партии в выборах и референдумах» того же Закона, судя по ее содержанию, под участием в выборах понимает выдвижении партией кандидатов, списков кандидатов на выборные должности, но ничего не говорит об их регистрации, участии в голосовании.

Поскольку выборы – это совокупность сменяющих друг друга стадий, постольку неправильно вопрос участия или неучастия политической партии в выборах сводить только к голосованию – одной из стадий выборов. Можно связывать только с этой стадией решение вопроса о ликвидации партии, но тогда надо изменять в законодательстве о политических партиях соответствующие формулировки, т.е. указание на участие в выборах заменить на случаи участия в голосовании.

Таким образом, право политической партии на участие в федеральных выборах включает в себя всю совокупность предоставленных политической партии законодательством прав на всех стадиях выборов. Объем этих прав и гарантии их реализации производны от двух конституционных прав: права гражданина избирать и быть избранным и конституционного права на объединение.

Право участия в федеральных выборах из всех видов общественных объединений предоставлено только политическим партиям. Действовавшее ранее законодательство (до 2005 года) предоставляло право выдвижения на выборах кандидатов, списков кандидатов не только политическим партиям, но и другим общероссийским общественным образованиям. На выборах допускались различного рода блоки политических партий друг с другом, партий с иными общественными организациями и движениями. До принятия в 2001 году Федерального закона «О политических партиях» не было значимых юридических отличий политической партии от общественной организации и общественного движения, в уставах которых закреплялось право участия в выборах. В силу отсутствия каких-либо критериев участия в выборах, таковым могло считаться и выдвижение кандидатом партийного гражданина иным избирательным объединением (правда, по новеллам 1998 года ему полагалось за год до выборов зарегистрировать себя в качестве политического общественного объединения) или блоком. Поэтому, например, справедливо на то время было утверждение о том, что в выборах депутатов

Государственной Думы третьего созыва в 1999 году участвовали 139 общероссийских политических объединений, в том числе 26 как самостоятельные избирательные объединения, 40 – в составе избирательных блоков, 24 – на уровне соглашения с другими объединениями и блоками, 49 официально не вошли ни в один из блоков, но их представители были выдвинуты кандидатами в депутаты иными избирательными объединениями и блоками¹⁷⁰. При этом на день голосования в избирательный бюллетень вошли только 26 избирательных объединений и блоков¹⁷¹. В настоящее время политическим партиям запрещено выдвигать кандидатами на выборные должности членов других партий. Поскольку законодательство не требует от партии включать в состав партийных органов (не обуславливает занятие должностей) только членов соответствующей партии, постольку такой запрет фактически можно обойти в тех нередких случаях, когда, например, лидер (председатель и т.п.) политической партии не является ее членом и избирается депутатом Государственной Думы по списку другой политической партии. Целесообразно законодательно поставить заслон таким технологиям, которые фактически основаны на введении избирателей в заблуждение.

Наблюдаются разнонаправленные векторы колебаний правовых возможностей политических партий то в сторону их расширения, то – уменьшения на разных стадиях избирательного процесса в зависимости от линии на «департизацию» или «партизацию» выборов.

Так, непартийные общественные объединения, в том числе и блоки таких объединений, длительное время имевшие на выборах право выдвижения кандидатов (списков кандидатов), в настоящее время лишены таких возможностей. Федеральным законом от 2.05.2012 года № 41-ФЗ все политические партии, независимо от времени создания, участия или неучастия в выборах, полученных на выборах результатов были освобожд-

¹⁷⁰ См.: Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 1999. Электоральная статистика. М., 2000. С. 51.

¹⁷¹ Там же. С. 54.

дены от сбора подписей как основания регистрации выдвинутых ими кандидатов на всех выборах, кроме президентских.

Однако такая льгота просуществовала недолго. Федеральным законом от 5.05.2014 года № 95-ФЗ, федеральными законами о федеральных выборах вводится дифференциация политических партий в части освобождения от обязанности сбора подписей в поддержку выдвинутых ими кандидатов. В основу такой дифференциации положен полученный партией результат на предыдущих выборах. Результат этот измеряется депутатскими мандатами или числом проголосовавших за партийных выдвиженцев. Так, от сбора подписей на всех выборах освобождены 5 политических партий (4 представленные в Государственной Думе и «Яблоко» как получившее на выборах 2011 года в эту палату федерального парламента более 3% голосов избирателей). Освобождение от сбора подписей кандидатов, выдвинутых другими политическими партиями на конкретных выборах, обусловлено наличием не менее одного депутата от данной партии в представительном органе соответствующего (более высокого или более низкого) уровня. В качестве дополнительного критерия отбора на региональных выборах используется число полученных голосов избирателей на предыдущих муниципальных выборах.

Критерии эти применяются весьма избирательно. Так, для освобождения от сбора подписей на выборах депутатов Государственной Думы политической партии достаточно иметь не менее одного депутата в одном из 85 законодательных органов субъектов РФ, т.е. органов более низкого уровня. Однако наличие одного муниципального депутата от политической партии не освобождает ее от обязанности сбора подписей на выборах депутатов законодательного (представительного) органа этого субъекта РФ. В итоге, трудно избавиться от ощущения того, что законодатель подгоняет правовые нормы под конкретные ситуации, а не наоборот.

Думается, что само по себе предоставление обоснованных льгот политическим партиям на выборах, в т.ч. освобождение

от обязанности сбора подписей в зависимости от уровня поддержки избирателей, не противоречит принципу равного избирательного права. В свою очередь для укрепления доверия к выборам и развития реальной партийной конкуренции критерии уровня поддержки должны быть долгосрочными, неизменными как минимум, на два избирательных цикла, т.е. на 10 лет и соотносимыми с обязанностями других партий. Последнее, в частности, означает, что если законодатель устанавливает на федеральных выборах обязанность сбора 200 тысяч подписей в поддержку федерального списка кандидатов (т.е. на уровне 0,2% от числа избирателей в России), подписей в количестве 3% от числа избирателей округа – для кандидата по одномандатному избирательному округу, то для политических партий освобождаемых от этой обязанности, должны устанавливаться более высокие (в два-три раза) в сопоставлении с этими цифрами показатели в виде количества полученных голосов или депутатских мандатов на предыдущих выборах. Ясно, что при таком подходе один мандат депутата регионального законодательного органа (за ним даже в Москве стоит не более нескольких тысяч избирателей) не должен освобождать политическую партию от обязанности собирать подписи в поддержку выдвинутого ею федерального списка кандидатов в депутаты Государственной Думы.

С другой стороны, Федеральным законом от 2.11.2013 года № 303-ФЗ в два раза понижена в региональных парламентах минимальная доля депутатов, избираемых по партийным спискам – с 50% до 25%, а применительно к муниципальным представительным органам такой минимум вообще отменен.

Значительные колебания заградительного барьера на федеральных выборах в пределах от 5% до 7% (в настоящее время 5%), на региональных и местных выборах в диапазоне до 10% (в настоящее время – не более 5%), замена при формировании Государственной Думы смешанной избирательной системы на пропорциональную, а затем – возвращение смешанной избирательной системы, изменение правил формирования

федеральных списков кандидатов в депутаты Государственной Думы свидетельствуют об отсутствии долгосрочной стратегии развития избирательного права и не способствуют повышению доверия избирателей к выборам.

Избирательная правосубъектность политических партий все больше приобретает вслед за правосубъектностью избирателей универсальный характер. Другие субъекты имеют специальную правосубъектность. Так, например, организацией и проведением выборов вправе заниматься только избирательные комиссии. Однако, обладая государственно-властными полномочиями по организации и проведению выборов, избирательные комиссии лишены тех прав, которые имеют избиратели и политические партии.

Поскольку в силу Основного закона РФ конституционное право избирать и быть избранным имеют граждане России, постольку законодатель прямо не может наделить им политические партии. Однако выступая в роли посредника между обществом и государством, политические партии все более активно участвуют в осуществлении конституционного права гражданина избирать и быть избранным. Вследствие этого политические партии не только наделяются многими избирательными правами, вытекающими из названного конституционного права, но и опосредуют их осуществление. Например, в условиях пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы беспартийный гражданин не может реализовать свое право быть избранным депутатом Государственной Думы, минуя партийные механизмы формирования списков кандидатов. Таким образом, де-юре право быть избранным принадлежит гражданину, а реализовать его без политической партии он не может. С другой стороны, зарегистрированные по партийным спискам кандидаты в депутаты Государственной Думы не имеют многих избирательных прав, которые перешли к выдвинувшей их политической партии. Фактически политические партии также пользуются конституционным правом избирать и быть избранными.

Вопрос о круге прав политических партий (избирательных

объединений) на выборах — из разряда тех, которые относятся к проблеме горизонтального действия конституционных прав и свобод гражданина.

Изменение оснований регистрации кандидатов (списков кандидатов): первоначально закреплялось одно основание (подписи избирателей), затем — два (подписи избирателей и/или избирательный залог на всех выборах, исключая выборы Президента РФ), а в настоящее время — одно (подписи избирателей с освобождением от них ряда партий).

Необходимое для регистрации количество подписей меняется:

ВЫБОРЫ ПРЕЗИДЕНТА РФ		1996г.	2000г. (досрочные)	2004г.	2008г.	2012г.
КОЛИЧЕСТВО ПОДПИСЕЙ		1 000 000	500 000	2 000 000	2 000 000	300 000

ВЫБОРЫ ДЕПУТАТОВ ГД		1993г.	1995г.	1999г.	2003г.	2007г.	2011г.
КОЛИЧЕСТВО ПОДПИСЕЙ	федер. список	100 000	200 000	200 000	200 000	200 000	150 000
	округ	1% (от числа избират. округа)	1%	1%	1%	-	-

Следует обратить внимание на то, что на парламентских выборах 2016 года количество подписей необходимых для регистрации кандидатов, списков кандидатов значительно увеличено по сравнению с предыдущими выборами: в три раза для кандидатов в одномандатных избирательных округах и на 50 тысяч — для федерального списка кандидатов, что едва ли соответствует принципу свободных выборов.

Избирательный залог был при его введении вторым, страховочным основанием регистрации, т.е. после отказа в регистрации по подписным листам можно было зарегистрироваться на основании избирательного залога, затем избирательный залог утратил свойство страховочного

основания и превратился в альтернативное подписанием избирателей основание. Наконец, в 2009 году без достаточных обоснований избирательный залог был ликвидирован как институт избирательного права. Практика показывает наличие чрезмерно большой доли усмотрения со стороны избирательных комиссий при проверке достоверности и действительности подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов. В этих условиях сохранение для большинства политических партий и кандидатов только одного основания регистрации – определенного, достаточно большого количества достоверных и действительных подписей избирателей создает необоснованные дополнительные препоны на пути реализации конституционного права избирать и быть избранным в части пассивного избирательного права. Думается, необходимо восстановить избирательный залог как страховочное основание регистрации. При этом на федеральных выборах его величина должна быть сопоставима с затратами на сбор подписей.

§ 3. Судебные гарантии реализации избирательных прав граждан на федеральных выборах

Судебная защита избирательных прав граждан осуществляется Конституционным Судом РФ, конституционными (уставными) судами субъектов РФ (роль которых на практике достаточно номинальна) и судами общей юрисдикции. Суды выполняют функции предотвращения нарушений избирательных прав, устранения препятствий для их реализации, а также восстановления нарушенных избирательных прав граждан России. В силу скоротечности избирательных кампаний весьма острой является проблема восстановления нарушенного избирательного права. Нередко устранение препятствий реализации избирательного права происходит после истечения определенной ста-

дии выборов или даже после дня голосования, поэтому далеко не всегда возможно восстановление нарушенного избирательного права. Например, при установлении судом после дня голосования незаконности отмены регистрации кандидата восстановление нарушенного конституционного права этого кандидата теоретически возможно только путем отмены результатов выборов и назначения новых. Однако в этом случае будут нарушены избирательные права не только победившего на выборах, но и избирателей, принявших участие в голосовании, независимо от их волеизъявления. Теоретически восстановление нарушенного избирательного права не должно сопровождаться нарушением избирательных прав других граждан, но в случае отмены результатов выборов такое практически невозможно.

В постановлении от 15 января 2002 года Конституционный Суд РФ констатировал, что «окружная избирательная комиссия и суды не обеспечили своевременную и эффективную защиту пассивного избирательного права заявителя, в результате чего он был неправомерно лишен возможности участвовать в выборах в качестве кандидата в депутаты». Поэтому Конституционный Суд РФ в указанном постановлении высказался за компенсацию судом негативных последствий нарушения пассивного избирательного права кандидата, которому незаконно отказано в регистрации, а восстановить его пассивное избирательное право проведением повторных выборов невозможно. При этом Конституционный Суд РФ исходил и из обязанности восстановления доброго имени гражданина на основе признания и возмещения государством причиненного вреда. Однако до настоящего времени законодательство и судебная практика не знают конкретных мер и механизмов такой компенсации. Видимо, речь могла бы идти о солидных (применительно к уровню федеральных выборов) денежных компенсациях, включающих, безусловно, и возмещение произведенных на избирательную кампанию расходов. Возможно возложение обязанностей на победителя и средства массовой информации предать гласности допущенные в отношении кандидата

нарушения и т.д.

Частично было показано ранее в данной работе, что решения Конституционного Суда РФ касались принципа равного избирательного права, принципа всеобщего избирательного права, в том числе избирательных прав военнослужащих, списков избирателей (в частности, вынужденных переселенцев), принципа периодичности выборов, цензов в избирательном праве (возрастного, оседлости, языкового), института отзыва депутата, оценки конституционности смешанной избирательной системы на выборах в федеральный парламент, пятипроцентного «заградительного пункта» для допуска списка кандидатов к распределению депутатских мандатов, конституционности положений избирательных законов о возможности голосования и финансирования агитации «против всех кандидатов (списков кандидатов)», конституционности положения об отмене регистрации федерального списка кандидатов при выбытии из него одного из лиц, занимающих первые три места в общефедеральной части списка, содержания понятия «агитация», конституционности отмены выборов глав субъектов РФ, полномочий судов общей юрисдикции при рассмотрении споров о результатах выборов, права кандидата на отказ от участия в выборах, правомерности избирательных фондов кандидатов и партий, обращения решения судов к немедленному исполнению и др.

Дела по заявлениям о защите избирательных прав рассматривают суды общей юрисдикции. Предложение о передаче этой категории дел в ведение конституционных (уставных) судов теоретически, возможно, основано на каких-то аргументах¹⁷², но практически неактуально, прежде всего по причине отсутствия таковых судов в подавляющем большинстве субъектов РФ. Отдельные попытки действующих конституционных (уставных) судов рассматривать дела, возникающие из избирательных правоотношений, порождают

¹⁷² См.: Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации / Отв. ред. А. А. Вешняков. М., 2000. С. 13.

проблемы подведомственности и не находят поддержки федерального законодателя.

До 15 сентября 2015 года дела, возникающие из избирательных правоотношений, рассматривались судами по правилам гражданского судопроизводства с особенностями, предусмотренными главой 26 ГПК РФ. С 15 сентября 2015 года вступил в силу Кодекс административного судопроизводства (КоАС)¹⁷³. Одновременно перестал действовать подраздел III ГПК РФ («Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений», в т.ч. глава 26 «Производство по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»). Дела, возникающие из избирательных правоотношений, теперь положено рассматривать в соответствии с главой 24 КоАС («Производство по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»). Глава 24 КоАС в значительной мере воспроизводит нормы последней редакции главы 26 ГПК РФ. Однако имеются и различия, и нерешенные проблемы.

Во-первых, формальные. ГПК РФ оперировал понятием «заявление», КоАС — «административное исковое заявление». Поэтому возникает необходимость приведения в соответствие с КоАС РФ терминологии избирательного законодательства. Последнее оперирует понятием «жалоба (заявление)». Так, согласно п. 91 ст. 75 Федерального закона об основных гарантиях суды обязаны по запросам избирательных комиссий сообщать о принятых к рассмотрению жалобах (заявлениях) о нарушении избирательных прав и о принятых по ним решениях.

Во-вторых, избирательное законодательство и ГПК РФ далеко не всегда идентично определяли круг лиц, которые вправе обращаться в суд. В связи с одинаковой юридической силой ГПК РФ и федеральных избирательных законов сложилась практика, при которой этот круг определялся не только ГПК РФ, но и иными федеральными законами (избирательными, о политических партиях). Так, ГПК РФ не предоставлял членам избирательных комиссий права на обращение в суд. Однако

¹⁷³ СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

такое право закреплялось п. 23 ст. 29 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав.

Более оптимальным, соответствующим смыслу федерального закона в виде кодекса представляется закрепление в КоАС РФ исчерпывающего круга заявителей. Однако едва ли можно утверждать, что такой подход реализован в КоАС РФ. По ст. 239 в круг лиц, имеющих право обращаться в суд с административным иском заявлением о нарушении избирательных прав, входят: 1) избиратели; 2) кандидаты и их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, политические партии, их региональные и иные подразделения, другие общественные объединения; 3) наблюдатели; 4) члены избирательных комиссий; 5) избирательные комиссии; 6) прокурор; 7) органы государственной власти, органы местного самоуправления; 8) группы депутатов, членов Совета Федерации; 9) члены избирательных комиссий.

Этот круг несколько расширен за счет включения в него членов избирательных комиссий и иных (т.е. не только региональных отделений) структурных подразделений политических партий. По Федеральному закону о политических партиях (п. 2 ст. 3) к иным структурным подразделениям политической партии относятся ее местные и первичные отделения, которые создаются в порядке предусмотренном уставом партии. В отличие от региональных отделений иные партийные подразделения в большинстве своем не имеют прав юридического лица, что на практике может создать дополнительные проблемы в их взаимоотношениях с судом.

Однако вызывающая искусственные трудности правоприменения проблема разночтений избирательного и процессуального законодательства осталась. Ст. 239 КоАС РФ не содержит закрытый перечень заявителей в суд по делам рассматриваемой категории. Более того, избирательные комиссии по ч. 5 ст. 239 КоАС РФ утратили предоставлявшееся им ранее ч. 1 ст. 259 ГПК РФ право на обращение в суд с заявлением

о нарушении законодательства о выборах членом избирательной комиссии. Между тем п. 8 «д» ст. 29 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав предусматривает возможность немедленного прекращения полномочий члена комиссии при признании его судом по заявлению комиссии систематически не выполняющим свои обязанности, т.е. дает комиссии право на обращение в суд при нарушении членом комиссии законодательства о выборах, где собственно обязанности и закреплены. Поскольку подавляющее большинство членов избирательных комиссий работают на общественных началах, не занимают ни государственных, ни муниципальных должностей, не являются ни государственными, ни муниципальными служащими, постольку на практике систематическое невыполнение членом комиссии своих обязанностей понимается очень узко, а именно: отсутствие без уважительных причин на ряде заседаний комиссии. Вероятно, следует закрепить и в КоАС РФ, и в избирательном законодательстве право избирательной комиссии на обращение в суд с административным иском в отношении члена избирательной комиссии только в случае неоднократного без уважительных причин отсутствия на заседаниях комиссии.

1. В-третьих, принципиально сохраняя дифференцированный подход к праву разных заявителей на обращение в суд в зависимости от предмета спора, КоАС уделяет этой дифференциации значительно больше внимания.

Как и ранее, по самому широкому кругу вопросов в суд вправе обращаться избирательные комиссии. Речь идет почти о всех случаях нарушения законодательства о выборах органом государственной власти, органом местного самоуправления, должностным лицом, кандидатом, избирательным объединением, политической партией, ее региональным отделением и иным структурным подразделением, другим общественным объединением, а также – избирательной комиссией.

КоАС РФ исключил не только для избирательных комиссий, но и для других заявителей возможность обращения в

суд с административным иском о признании недействительным решения о назначении выборов, не позднее которого Президент РФ и Совет Федерации должны назначить соответственно выборы депутатов Государственной Думы и Президента РФ.

Однако КоАС РФ не исключает такую возможность при бездействии Центральной избирательной комиссии (ЦИК) РФ как государственного органа, который обязан назначить выборы при бездействии соответственно Президента РФ и Совета Федерации. Так, Федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы предусматривает (ч. 3 и 5 ст. 5), что если Президент РФ не назначит выборы в установленный законом срок, то их должна назначить Центральная избирательная комиссия (ЦИК) РФ. Федеральный закон о выборах Президента РФ обязывает ЦИК РФ (ч. 3 и 5 ст. 5) назначить выборы Президента РФ, если этого не сделал Совет Федерации. Реализация указанных обязанностей ЦИК РФ по назначению федеральных выборов должна происходить в весьма необычных условиях фактического невыполнения высшими органами государственной власти страны одной из своих конституционных обязанностей. В таких условиях едва ли применим общий порядок принятия и опубликования актов ЦИК РФ. Необходимы не только весьма высокий уровень самостоятельности ЦИК РФ, но и наличие закрепленного в законе механизма реализации обязанности. В действующем избирательном законодательстве такой механизм отсутствует: не определены ни форма, ни содержание акта ЦИК РФ о назначении федеральных выборов, ни сроки и порядок его принятия, вступления в силу. Применительно к актам Президента РФ и Совета Федерации о назначении выборов говорится об официальном опубликовании в СМИ, а в отношении решения ЦИК РФ о назначении выборов закреплено, что оно публикуется, но источник публикации не определен. Поэтому указание в законе на то, что решение ЦИК РФ публикуется не позднее, чем через семь дней со дня истечения установленного законом срока официального опубликования решения о

назначении выборов, требует, как минимум, закрепления круга обязанных это делать. Если в этот круг входит и сам ЦИК РФ, то в силу отсутствия собственного еженедельного издания он не сможет реализовать такую обязанность в требуемый весьма короткий период времени.

Думается, что даже при урегулировании всех указанных проблем возложение на ЦИК РФ обязанности назначать в подобных ситуациях федеральные выборы не представляется оптимальным правовым решением столь сложного вопроса и трудно представить практическое осуществление этой обязанности. ЦИК РФ имеет своеобразную природу. Он не является конституционным, т.е. предусмотренным Конституцией РФ государственным органом. Будучи федеральным государственным органом, ЦИК РФ тем не менее не является органом государственной власти, не относится ни к одной из самостоятельных ветвей государственной власти и не входит в систему разделения властей. С точки зрения разделения властей ЦИК РФ можно квалифицировать как вспомогательный государственный орган выполняющий организационно-учетные функции в сфере выборов. Наделение его обязанностью назначения выборов Президента РФ и депутатов Государственной Думы в условиях фактического бездействия самостоятельных ветвей государственной власти, думается, не согласуется с природой ЦИК РФ. Было бы юридически более обоснованным и практически целесообразным наделение указанной обязанностью Конституционного Суда РФ.

Оценивая весьма позитивно стремление КоАС РФ к более четкой дифференциации права на обращение в суд в зависимости от предмета спора, следует обратить внимание на формулировки, которые не соответствуют избирательному законодательству и могут повлечь за собой ослабление судебной защиты некоторых заявителей. Так, п. 23 ст. 29 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав дает членам избирательных комиссий право оспаривать в суде любые нарушающие их права действия (бездействие)

избирательных комиссий. Однако по ч. 4 ст. 239 КоАС РФ члены избирательных комиссий вправе оспаривать в суде только такие нарушающие их права решения, действия (бездействие) избирательных комиссий, которые связаны с осуществлением ими своих полномочий. Таким образом введены два дополнительных условия для обращения в суд: связь нарушения с реализацией полномочия члена комиссии и наличие этого полномочия у самого заявителя. Поскольку на практике полномочия членов избирательных комиссий дифференцированы, в том числе и решениями самой комиссии, постольку свои полномочия у разных членов комиссии различаются. Привязывая судебную защиту прав членов избирательных комиссий к осуществлению неких своих полномочий, законодатель ставит в привилегированное положение, прежде всего, имеющих больший объем полномочий председателей избирательных комиссий по отношению к рядовым членам комиссии. Вряд ли такой подход способствует укреплению основанной на равноправии коллегиальности в деятельности комиссий.

Избиратели вправе обратиться в суд с административным иском заявлением на решения, действия (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, избирательной комиссии, нарушающие права этих избирателей. Однако это общее правило (ч. 1 ст. 239 КоАС РФ) имеет очень много исключений. В частности, права избирателей на обращение в суд с административным иском заявлением не распространяются на многие решения и действия в рамках избирательной кампании. Речь идет об определении предельного срока назначения федеральных выборов, об оспаривании заверения списка кандидатов, отказа в таковом заверении, оспаривании регистрации и отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, оспаривании результатов выборов. Избиратель может оспорить решение об итогах голосования только участковой избирательной комиссии, на избирательном участке которой он принял участие в выборах.

Он лишен возможности оспаривать протоколы об итогах голосования других избирательных комиссий. Закрепляя подобные исключения из общего правила, законодатель исходит как бы из презумпции отсутствия нарушения прав избирателей на стадиях регистрации кандидатов, списков кандидатов, обработки итогов голосования и определения результатов выборов. Если все-таки исходить из того, что потенциальные возможности нарушения прав избирателей существуют на любой стадии выборов, законодательство должно обеспечивать судебную защиту этих прав не только усилиями избирательных комиссий, прокуроров, но, прежде всего, участием в судопроизводстве лиц, права которых нарушены, т.е. самих избирателей, то следует признать явную избыточность указанных исключений, которые по сути отстраняют избирателей от судебной защиты своих прав на стадиях регистрации кандидатов и определения результатов выборов. Видимо, следовало бы признать за определенными в зависимости от уровня выборов группами избирателей право на судебное оспаривание как регистрации кандидатов, списков кандидатов, так и результатов выборов.

Прокурор вправе обратиться в суд с административным иском: об определении срока, не позднее которого должны быть назначены выборы (за исключением федеральных выборов); об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов; об отмене решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов нарушении)

КоАС РФ закрепил две разновидности сроков: сроки подачи заявлений и сроки рассмотрения административных дел. И те, и другие значительно сокращены по сравнению со сроками, известными гражданскому процессу, зависят от периода, на который приходится: во время избирательной кампании и после ее окончания.

КоАС (ст. 241) воспринял произведенные Федеральным законом от 2.04.2014 года значительные сокращения сроков обращения в суд: по заявлениям об отмене решения избира-

тельной комиссии о результатах выборов — с 1 года до 3 месяцев со дня официального опубликования этих результатов; по заявлениям об отмене решения избирательной комиссии об итогах голосования — с 1 года до 10 дней со дня принятия такого решения. ГПК РФ длительное время не считал эти сроки пресекательными. Однако практика в соответствии с позицией Верховного Суда РФ¹⁷⁴ пошла по пути запрета их восстановления независимо от причин пропуска, т.е. относит их к пресекательным срокам. В последней редакции ч. 4 ст. 260 ГПК РФ было записано, что установленные этой нормой (речь шла о сроках обращения в суд с заявлениями об отмене решений комиссий об итогах голосования и решений о результатах выборов) процессуальные сроки восстановлению не подлежат. На практике ряд других процессуальных сроков также носил пресекательный характер.

КоАС РФ в ст. 240 и 241 закрепил, что не подлежат восстановлению следующие сроки подачи заявления в суд: об отмене решения об итогах голосования — 10-дневный со дня принятия решения избирательной комиссии; об отмене решения о результатах выборов — три месяца со дня официального опубликования этих результатов; касающееся решения избирательной комиссии о регистрации кандидата, списка кандидатов, отказа в регистрации, о заверении списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, об отказе в таком заверении — 10-дневный со дня принятия решения избирательной комиссией; об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов — не позднее, чем за 8 дней до дня голосования; о расформировании избирательной комиссии — сроки дифференцированы на три разновидности в зависимости от статуса комиссии и других факторов. Другие пропущенные по уважительной причине сроки подачи административных заявлений могут быть восстановлены судом.

Известные ГПК РФ многие сроки рассмотрения и

¹⁷⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 марта 2011г. «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

разрешения административных дел также перешли в КоАС РФ. При этом в период избирательной кампании они значительно сокращены. Суд поставлен в жесткие временные рамки, в пределах которых он должен рассмотреть дело по существу. В период избирательной кампании суд не вправе прекращать производство по делу в связи с истечением сроков его рассмотрения. Весьма ценной является норма ч. 7 ст. 241 КоАС РФ, обязывающая суды работать в период избирательной кампании в выходной и нерабочий праздничный день, если на него приходится последний день срока рассмотрения административного дела.

В период избирательной кампании административное исковое заявление должно быть рассмотрено и разрешено судом в течение пяти дней со дня его поступления, но не позднее дня предшествующего дню голосования. Из этого правила сделаны имевшиеся и в ГПК РФ исключения как в сторону уменьшения срока, так и в сторону его увеличения. Немедленному рассмотрению и разрешению судом подлежат заявления, которые поступили в один из трех дней, а именно: в день голосования, предшествующий и следующий за ним день. Однако у суда во всех этих случаях есть возможность увеличения этого срока до 10 дней, если указанные в заявлении факты требуют дополнительной проверки. Вопрос о том, требуется или не требуется дополнительная проверка, решает сам суд, в том числе и по собственной инициативе.

Решение об удовлетворении административного искового заявления об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов должно быть принято судом первой инстанции не позднее чем за пять дней до дня голосования.

В силу ч. 3 ст. 241 КоАС РФ срок рассмотрения и разрешения дела по заявлениям, поступившим в суд после дня голосования – не более двух месяцев со дня поступления заявления. Следует при этом обратить внимание на то, что по ч. 1 этой статьи заявление, поступившее в суд в понедельник после дня голосования, должно быть разрешено судом немедленно, но

ч. 3 не распространяет это правило на заявления, касающиеся решений избирательных комиссий об итогах голосования и результатах выборов, которые должны рассматриваться и разрешаться в течение двух месяцев. Этот срок не может считаться сокращенным, т.к. не отличается от срока рассмотрения и разрешения гражданских дел по ГПК РФ. В то же время по избирательному законодательству избирательная кампания не заканчивается днем определения результатов выборов или днем их опубликования, а продолжается до дня представления организующей выборы избирательной комиссией отчета о расходовании средств соответствующего бюджета. Поскольку период между подведением итогов голосования и определением результатов выборов составляет на федеральных выборах не более двух недель, постольку суд не обязан принимать решения по заявлениям, касающимся решения комиссии об итогах голосования до принятия организующей выборы или другой избирательной комиссией решения об определении их результатов. В итоге получается, что сокращенные сроки разрешения дел данной категории на период после дня голосования и до окончания избирательной кампании не распространяются. Практически с точки зрения заявителя обжалование решения о результатах выборов во многих случаях может быть результативным при наличии судебного решения об отмене решения участковой избирательной комиссии об итогах голосования.

Анализ выборов и избирательного права с позиции судебной защиты избирательных прав граждан¹⁷⁵ решений высвечивает действительные механизмы реализации избирательных прав граждан, которые значительно отличаются от отображаемых в книжной идеологии свободных выборов, дает дополнительный материал для формулирования некоторых выводов и выработки рекомендаций по совершенствованию практики выборов, избирательного законодательства и судебной практики. Нестабильность избирательного законодательства,

¹⁷⁵ См. подробнее: Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М., 2012.

изменение круга выборных органов и должностных лиц, особенности судебного процесса, необходимость высокого уровня профессионализма, груз политической составляющей выборов препятствуют единству судебной практики по делам, возникающим из избирательных правоотношений. Колебание судебной практики между формальным пониманием норм избирательного законодательства и поиском смысла закона также не способствует ее единообразию. *Стратегическая задача по обеспечению такого единства* должна быть в центре внимания законодателя, Конституционного Суда РФ и судов общей юрисдикции. В качестве промежуточных задач целесообразно обратить внимание на то, что:

- значительное число правонарушений на выборах не становятся предметом судебных оценок по мотивам неподсудности из-за отсутствия, по далеко не всегда обоснованному мнению суда, нарушений избирательных прав заявителя, что снижает пределы защиты избирательных прав граждан в судебном порядке, ограничивает доступ к правосудию. Целесообразно, в частности, факт нарушения избирательного законодательства считать достаточным основанием для реализации политической партией права на судебную защиту избирательных прав граждан;
- неоправданное дробление судами правоотношений на выборах препятствует фиксации нарушений избирательных прав и их эффективному восстановлению в период избирательной кампании;
- целесообразно в позитивном праве ясно закрепить в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ наличие конституционно-правовой ответственности, в том числе и за правонарушения на выборах; применение таких мер, как отказ в регистрации, отмена регистрации кандидата, списка кандидатов, должно быть либо исключено вообще, либо допустимо только за неоднократные умышленные нарушения из-

- бирательного законодательства;
- в связи с рассмотрением дел, возникающих из избирательных правоотношений, по правилам Кодекса административного судопроизводства РФ нуждается в изменении Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 марта 2011 года «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;
 - целесообразно отказаться от применения мер конституционно-правовой ответственности за формальные правонарушения, закрепив позитивно в избирательном праве в соответствии с правовой позицией Европейского Суда по правам человека принцип пропорциональности ответственности установленным законом целям, соответствия ответственности содеянному.

Задания по законодательству, решениям Конституционного Суда РФ, ЦИК РФ, практике:

1. Приведите примеры непоследовательности федерального регулирования одних и тех же общественных отношений на выборах.

2. Какова правовая позиция Конституционного Суда РФ относительно конституционно (конституционно-правовой) ответственности?

2. Какова правовая позиция Конституционного Суда РФ относительно оснований отмены результатов выборов?

3. Определите уровень суда, которому подсудно заявление о незаконности постановления ЦИК РФ, распоряжения Председателя ЦИК РФ.

4. Составьте решения участковой избирательной комиссии и ЦИК РФ при получении от гражданина заявления об исключении его из списка избирателей в связи с нежеланием участвовать в выборах.

Вопросы для самоконтроля:

1. Что такое принципы выборов и избирательного права: понятие, система, правовое значение, дискуссионные позиции?
2. Каковы пределы федерального регулирования избирательных прав граждан?
3. Каковы основания отказа в регистрации кандидатов, списков кандидатов на федеральных выборах?
4. В чем состоит разграничение между информированием о выборах и предвыборной агитацией?
5. Какие избирательные системы применяются на федеральных выборах: понятие, особенности, достоинства и недостатки разных видов избирательных систем?
6. Как создаются избирательные фонды на федеральных выборах, поступают в них и расходуются средства, в чем состоит ответственность за незаконное финансирование избирательных кампаний?

Глава 4. Проблемы выбора моделей избирательных систем для формирования регионального уровня публичной власти

(Старостина И.А.)¹⁷⁶

§ 1. Модели избирательных систем для формирования законодательных органов власти субъектов РФ

1.1. Концептуальные подходы к процессам формирования предпочтений избирателей.

В теории сложились различные концепции в связи с прогнозированием результатов выборов: 1) географии выборов (А. Зигфрид) — наличие районов в государстве, на территории которых характер политических взглядов не менялся долгое время; 2) многофакторной оценки (Наффилдский колледж) — учет статистических данных, роль текущей политики до выборов и во время избирательной кампании, отбор кандидатов, взаимосвязь между партийными и избирательными кампаниями, положение политических партий и др.; 3) анализа на основе социальных вопросов (Мичиганский университет) — основные направления носят социально-психологический характер; 4) воздействия избирателей с меняющимися предпочтениями (Мичиганский университет) — избиратель с меняющимися представлениями участвует в двух следующих друг за другом и одинаковых по своему значению выборах и голосует за разные партии; 5) взаимосвязи партийных и избирательных систем (М. Дюверже) — мажоритарные системы с голосованием в один тур ориентированы на двухпартийные системы, мажоритарные системы с голосованием в два тура ориентированы на

¹⁷⁶ Глава 4 подготовлена на основе нормативно-правовой базы СПС КонсультантПлюс-Регион.

системы с несколькими партиями, пропорциональные системы ориентированы на многопартийные системы¹⁷⁷.

Сочетание системного (избирательные и партийные системы, система органов государственной власти) и дифференцированного (правовое и политическое многообразие и разнообразие) подходов проявляется в специфике формирования воли избирателей на региональном уровне.

Особое значение имеет институциональный подход, показывающий состояние и развитие политико-правовых институтов в сфере выборов, в том числе и на региональном уровне. Так, в начале 2000-х годов именно с причинами институционального порядка связывался феномен низкой активности политических общественных объединений при проведении региональных выборов органов государственной власти¹⁷⁸.

Формирование законодательных органов государственной власти регионального уровня находится под непосредственным влиянием современных избирательных систем, основанных на двух типах представительства – английского и французского, а также так называемых особых избирательных систем.

Английский тип избирательной системы характеризует ее как децентрализованную, упрощенную (процедура играет подсобную роль), менее затратную, районированную (когда выборы проводятся на конкретной территории, т.е. она обеспечивает представительство местных интересов), максимально персонифицированную систему. Этот тип выборов заложил основы мажоритарных систем, в которых базовым является принцип большинства. Французский тип избирательной системы в своей основе имеет другие ценности: ориентация на интересы политических партий, рассредоточенных меньшинств, максимально денационализированных. Французский

¹⁷⁷ Федотова Ю.Г. Избирательные системы зарубежных стран. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 70-74

¹⁷⁸ Выборы Губернатора Челябинской области и депутатов Законодательного Собрания Челябинской области 24 декабря 2000 года. Челябинск, 2002. С. 10

тип характеризуется систематизацией, упорядочением и унификацией правил выборов, введением единообразия в избирательные процедуры в округах. Французский тип предопределил пропорциональные избирательные системы с базовым принципом пропорциональности между числом поданных голосов избирателей и числом избранных депутатов.

На современном этапе сложились и особые избирательные системы – ливанская и фиджийская, учитывающие возможные публичные риски в сфере выборов и решающие соответствующие задачи: снизить общественное напряжение в связи с выборами на тех территориях, где в обычном классическом варианте проведение выборов невозможно; обеспечить представительство меньшинств (этнических, национальных, конфессиональных, административно-территориальных, автономных и др.) в законодательном органе. Отдельные элементы этих систем (прежде всего ливанской) находят применение и в России как многонациональном и многоконфессиональном (светском) государстве, в том числе и на региональном уровне. Ливанский тип избирательной системы характеризуется наличием многомандатных округов, в которых за меньшинством закрепляется определенное количество мандатов еще до выборов; в выборах принимают участие представители разных этнических и национальных групп, проживающих на территории избирательного округа (представители титульных наций или независимый представитель, представляющий это меньшинство). Фиджийский тип избирательной системы, или система выборов по налагающимся округам, предполагает разведение во времени склонных к конфликту электоральных (этнических, национальных, конфессиональных) групп с тем, чтобы снять возможные противоречия во время выборов. В России такой тип избирательной системы вряд ли будет востребован¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Избирательное право / под ред. Б.С. Эбзеева, К.К. Гасанова, Е.Н. Хазова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С.138-140, 165-166.

1.2. Подходы к выбору модели избирательной системы для законодательных органов государственной власти субъектов РФ

При проведении выборов региональных законодательных органов, в отличие от выборов глав исполнительной власти, используются различные, диверсифицированные, избирательные системы, в том числе с учетом особенностей формирования верхней палаты (до 2012 года избирались верхние палаты законодательных органов в Республике Тыва и Свердловской области). Существующее многообразие избирательных систем на выборах региональных законодательных органов обусловлено их представительным и законодательным характером в конкретном субъекте РФ, историческими, политическими, конституционно-правовыми и иными особенностями национально-территориального развития субъектов РФ.

Важным аспектом правовой оценки порядка формирования законодательного органа является аргументированное предпочтение того или иного вида избирательных систем¹⁸⁰. Аргументированность предпочтений включает историческую обусловленность различных избирательных систем с учетом общественных, государственных и политических приоритетов, практик и стратегий. Ретроспектива выступает основой дальнейших действий: или изменения действующей системы, или переход в принципе к новой избирательной системе.

Определение оптимального варианта предполагает оценку преимуществ и недостатков каждого вида избирательной системы. Среди преимуществ пропорциональной системы — ее более демократичный характер и возможность эффективного представления политических групповых интересов в законодательном органе. При своем предпочтении избиратель руководствуется программными установками политической партии, а не только личностными (персональными) характеристиками

¹⁸⁰ Безруков А.В. Формирование органов государственной власти субъектов РФ: поиск оптимального варианта // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10.

кандидатов. Однако очевидными ее недостатками являются возможность прохождения в региональный законодательный орган не всегда известных, компетентных и не всегда желаемых для избирателя кандидатов, излишняя политизированность депутатского корпуса, а также относительно высокое количество недействительных бюллетеней.

Между тем мажоритарная система, как представляется, имеет целый ряд объективных преимуществ, среди них — ее результативность (всегда есть победитель) и предметность (конкретность предпочтения избирателя), ее прозрачность и упрощенность подведения итогов голосования, ее связанность с избирателями. Потому не случайно большинство субъектов РФ после появления у них возможности выбора вида избирательной системы предпочли именно мажоритарную систему. Однако отсутствие юридических средств воздействия избирателей на депутата во многом заставляет надеяться на его добросовестность, и здесь партийная дисциплина депутатов, избранных по пропорциональной системе, выглядит привлекательнее.

1.3. Влияние численности депутатов законодательного органа на выбор модели избирательной системы

В соответствии с федеральными стандартами число депутатов законодательного органа государственной власти субъекта РФ устанавливается его конституцией (уставом) и определяется в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта РФ.

Федеральный закон 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 4) установил федеральные пределы численных нормативов депутатов региональных законодательных органов: а) от 15 до 50 депутатов, если менее 500 тысяч избирателей; б) от 25 до 70 депутатов, если от 500 тысяч до 1 миллиона избирателей; в) от 35 до 90 депутатов, если от 1 миллиона

до 2 миллионов избирателей; г) от 45 до 110 депутатов, если свыше 2 миллионов избирателей. Региональный законодатель, исходя из установленных нормативов, выбирает для себя по своему усмотрению оптимальную численность состава законодательного органа.

Так, например, город Москва, в котором более 2 млн избирателей, выбрала для себя самый нижний предел – 45 депутатов, выборы которых состоялись в 2014 году полностью по мажоритарной системе; в 2015 году избирались законодательные органы в 11 субъектах РФ (все по смешанной (мажоритарно-пропорциональной системе)), среди которых минимальное количество депутатов в Магаданской областной Думе – 21 депутат (10 депутатов избирались по мажоритарной системе и 11 – по пропорциональной системе), максимальное количество депутатов в Законодательном Собрании Новосибирской области – 76 депутатов (38 депутатов избирались по мажоритарной системе и 38 – по пропорциональной системе).

К факторам, влияющим на выбор регионального законодателя по поводу численности законодательного органа, относятся, в том числе, и административный ресурс, и субъективные предпочтения политических лидеров субъектов РФ¹⁸¹.

Как упоминалось ранее в данной работе, на федеральном уровне в связи с численным критерием установлены и требования, связанные со сроками (определенными периодами времени): 1) факт увеличения численности избирателей — в случае если за шесть месяцев до истечения срока, в который должны быть назначены выборы в законодательный орган субъекта РФ очередного созыва, в результате увеличения численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта РФ, установленное число депутатов окажется меньше их минимального числа, предусмотренного законом, и такое соотношение фиксируется по состоянию

¹⁸¹ Лебедев В.А. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в теории и практике государственного строительства. М.: Проспект, 2015. С. 140.

на 1 января и 1 июля в течение восемнадцати календарных месяцев, непосредственно предшествующих указанным шести месяцам, установленное число депутатов приводится в соответствие с увеличившейся численностью избирателей; 2) факт уменьшения численности избирателей — в случае если за шесть месяцев до истечения срока, в который должны быть назначены выборы в законодательный орган субъекта РФ очередного созыва, в результате уменьшения численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта РФ, установленное число депутатов окажется больше их максимального числа, предусмотренного законом, и такое соотношение фиксируется по состоянию на 1 января и 1 июля в течение восемнадцати календарных месяцев, непосредственно предшествующих указанным шести месяцам, установленное число депутатов приводится в соответствие с уменьшившейся численностью избирателей.

В литературе предлагаются авторские проекты (в основу моделирования положены результаты выборов депутатов Законодательного Собрания Пермского края)¹⁸² проведения региональных выборов по связанным системам, основанным на пропорциональном принципе. На основе опыта региональных выборов в Пермском крае, утверждается, что минимально возможное число депутатов, избираемых по партийным спискам, должно быть 30 (партия, преодолевшая «заградительный барьер», получит хотя бы одно место в случае применения системы Т. Хэра и метода наибольших остатков), т.е. данная система может применяться только при избрании не менее 45 депутатов, в то время как большинство законодательных органов субъектов РФ имеют меньшую численность депутатов.

Суть предлагаемого подхода заключается в следующем: 1) по одномандатным округам должно избираться не более трети депутатов, поскольку именно за счет одномандатников серьезно искажается пропорциональное представительство

¹⁸² Худолей Д.М. Субъекты избирательного процесса // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 4. С. 61-71.

партий (в большинстве субъектов РФ, как и в Пермском крае, установлено равное соотношение одномандатников и депутатов, избранных по партийным спискам); 2) установить запрет двойного участия партийных кандидатов в выборах; 3) установить запрет партийным кандидатам выдвигаться в порядке самовыдвижения, чтобы исключить двойного или даже тройного участия кандидатов от одной и той же партии в избирательном округе; 4) голоса проигравших партийных кандидатов нужно прибавлять к голосам, поданным за их партию по единому округу, чтобы исключить их потерю; 5) в тех случаях, когда в одномандатном округе побеждает партийный кандидат, из голосов, поданных за его партию, должны вычитаться его голоса, полученные им в одномандатном округе, предварительно уменьшенные в два раза. Для удобства можно вычитать из количества голосов, полученных партией, полусумму голосов ее кандидатов — победителей в одномандатных округах, дробные значения можно округлять в большую сторону.

Согласно другому подходу¹⁸³ предлагается новая система, которая соединяет преимущества политического выбора (голосование избирателя за партию) и индивидуализацию кандидата избирателем (отметка в бюллетене наиболее достойного, по мнению избирателя, кандидата из списка кандидатов партии в создаваемых небольших многомандатных избирательных округах) — пропорциональная избирательная система с преференциальным вотумом (иногда ее называют системой с открытыми списками).

При применении данной системы не существует единого округа, когда округом является вся территория субъекта РФ на выборах регионального законодательного органа. Территория субъекта РФ делится на определенное число многомандатных округов: число таких округов будет зависеть от числа депутатов законодательного органа и количества выдвигаемых

¹⁸³ Чиркин В.Е. О пропорциональной избирательной системе с преференциальным вотумом // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 80 – 87.

кандидатов. Чтобы кандидаты были узнаваемы избирателями, от многомандатного избирательного округа целесообразно избирать не более 20 — 25 депутатов (для некоторых субъектов РФ меньше — 10 — 15 депутатов). Округа могут быть неравными по количеству избираемых депутатов в зависимости от численности избирателей того или иного субъекта РФ.

При пропорциональной системе с преференциальным вотумом (или вотумами) избиратель отмечает в бюллетене прежде всего партию, за которую голосует. Способы могут быть разными: из преференциальной отметки (отметок) избирателя в бюллетене будет видно, за какой партийный список он голосовал. Избиратель может голосовать только за одну партию и только в списке этой партии отмечать предпочтительного (предпочтительных) для него кандидата (кандидатов). При множественности преференциальных вотумов (преференциальных голосов) каждого избирателя, если это предусматривается законом (такая множественность должна быть равной для всех избирателей), избиратель может отмечать предпочтительных лиц только в списке той партии, которую он выбрал.

Если будет предусмотрена множественность преференциальных вотумов избирателя, то на начальной стадии введения такой системы нецелесообразно разрешать кумуляцию — суммирование имеющихся вотумов для того, чтобы отдать их наиболее понравившемуся кандидату. Например, по условиям закона избиратель может отметить не более трех кандидатов в списке. При этом не допускается, чтобы все три голоса он отдал кандидату Б или два — кандидату А, а один — Б. Он может отдать каждому по одному голосу, может отметить двух кандидатов, одного или никого. В дальнейшем, будут разрешены множественность преференциальных голосов и кумуляция, что позволит более определенно отразить уровень оценки кандидатов избирателем (например, избиратель особо выделяет одного кандидата и все преференциальные голоса отдает ему).

Если избиратель никого не отметит в списке, то никому из кандидатов преференциальный вотум (вотумы) не засчитывается.

После того как установлено, что партия преодолела заградительный барьер и участвует в распределении мандатов, начинается процесс их распределения в избирательном округе. Они распределяются не по порядку в списке (т.е. формально), а по числу отметок — преференциальных голосов, полученных тем или иным кандидатом списка. В первую очередь мандаты от округа получают те, у кого больше преференций. Затем в силу вступает принцип очередности в списке.

Оценочный подход предлагаемой преференциальной системы включает две стороны. С одной стороны, такая система создаст дополнительные сложности в работе участковой избирательной комиссии: подсчет голосов за политические партии дополнится подсчетом преференций, индивидуализацией кандидатов, выбором наиболее достойных из них. С другой стороны, введение пропорциональной системы с преференциальным вотумом имеет свои преимущества: 1) такая система соединяет политическую ориентацию и личные оценки избирателя; 2) индивидуализация кандидата избирателем повысит доверие к региональным законодательным органам государственной власти, установит связи между конкретными депутатами и избирателями; 3) при преференциальном голосовании политические партии в целях достижения успеха будут вынуждены выдвигать кандидатами в региональных многомандатных округах не только далеких от избирателя олигархов или других известных обществу деятелей из столицы, но и лично известных избирателю активных региональных деятелей; 4) применение преференциальной системы оживит работу политических партий, других общественных объединений в субъектах РФ, повысит доверие избирателей к власти, будет служить каналом для подготовки управленческой элиты не только из городов федерального значения, но и из других субъектов РФ; будет стимулировать развитие российской политической системы.

Реальность реализации предложенных моделей в региональном законодательстве и на практике, как представляется,

обосновывается накопленным опытом субъектов РФ в сфере апробации различных моделей избирательных систем.

Применяемую в России смешанную систему называют «полюсной», т.к. функционируют два самостоятельных типа избирательных систем (в отличие от традиционной смешанной системы как разновидности пропорциональной системы)¹⁸⁴.

Смешанные избирательные системы¹⁸⁵ имеют две основные разновидности: параллельная (несвязанная) и связанная.

В параллельных системах, в отличие от связанных, голоса, поданные за кандидата и партию, не связаны. Параллельные системы обычно не применяются в развитых демократических режимах из-за их очевидной несправедливости. Связанные системы, основанные на принципе большинства, менее справедливы, чем те, что основаны на пропорциональном принципе.

Связанные смешанные системы делятся на две группы в зависимости от того, какой голос избирателя считается главным — поданный за одномандатника или за партию. Первая разновидность системы — избиратель на выборах получает лишь один бюллетень, в который вписывает регистрационный номер кандидата-мажоритария. Голосуя за партийного кандидата, избиратель одновременно голосует и за его партию. Независимый кандидат, преодолевший барьер «естественный квоты», автоматически получает место в законодательном органе. Затем голоса партийных кандидатов суммируются в масштабе субъекта РФ. Далее между партиями, преодолевшими «заградительный барьер», распределяются оставшиеся места по пропорциональной системе. Считается, что данная система не сложна и понятна для избирателя.

Очевидно, такая система уступает пропорциональной системе с точки зрения учета голосов избирателей. В целом, она благоволит крупным партиям.

Вторая разновидность связанных систем — основанная

¹⁸⁴ Избирательное право / под ред. Б.С. Эбзеева, К.К. Гасанова, Е.Н. Хазова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С.137.

¹⁸⁵ О корректности использования юридической конструкции «смешанная избирательная система» подробно см.: Малый А.Ф. Смешанная избирательная система: существует ли она? // Российская юстиция. 2014. № 6. С. 48-50.

на пропорциональном представительстве: партия получает места пропорционально числу голосов, поданных за ее партийный список. Избиратели, голосуя за кандидата-одномандатника (за него подается так называемый первый голос), только определяют персональный состав половины состава законодательного органа и не могут изменить расклад мест между партиями, который определяется согласно голосам, поданным за партийный список (вторые голоса). Данные системы отличаются высокой степенью учета голосов избирателей. Однако они достаточно сложны, что создает трудности при подсчете голосов. Более того, сформированный по такой системе законодательный орган часто отличается высокой степенью раздробленности.

1.4. Действующие модели избрания региональных законодательных органов государственной власти

До 2002 года большинство субъектов РФ на региональных выборах законодательных органов государственной власти использовали мажоритарную избирательную систему, и только некоторые (Красноярский край, Свердловская область) использовали смешанную (мажоритарно-пропорциональную) систему. Причем до 1993 года субъекты РФ самостоятельно определяли избирательные системы, которые использовались при проведении региональных выборов. Оценка существовавшей мажоритарной системы включает положение о том, что эта система вела к непредставленности в региональных законодательных органах политической оппозиции в условиях, когда ее стабильно поддерживает 10-15% населения, и даже 30-40%; а при смешанной системе политическая оппозиция как раз может получить места в представительном органе, что означает для нее возможность иметь площадку для выражения своих политических идей и определенную защиту от произвола главы субъекта РФ¹⁸⁶.

¹⁸⁶ Лебедев В.А. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в теории и практике государственного строительства. М.: Проспект, 2015. С. 130.

В 2002 году в качестве основной была введена смешанная избирательная система для избрания депутатов законодательного органа государственной власти субъекта РФ.

Количество депутатов, избираемых по пропорциональной системе в законодательном органе с 2002 года по 2013 год, было не менее 50%. С 2013 года это число уменьшилось до 25% депутатов, избираемых по пропорциональной избирательной системе (это требование не распространяется на выборы депутатов законодательных органов городов федерального значения).

Федеральным законодателем был введен единый критерий установления численности депутатов регионального законодательного органа. В 64 субъектах РФ был увеличен с четырех до пяти лет срок полномочий законодательных органов.¹⁸⁷

Выборы региональных законодательных органов после 2012 года проводятся в единые дни голосования:

- 8 сентября 2013 года — в 16 субъектах РФ;
- 14 сентября 2014 года — в 14 субъектах РФ;
- 13 сентября 2015 года — в 11 субъектах РФ.

На выборах 2013 года из 16 региональных законодательных органов — 14 избирались по смешанной (мажоритарно-пропорциональной) системе и в двух субъектах РФ (Республика Калмыкия и Чеченская Республика) — полностью по пропорциональной системе. По результатам выборов 2013 года предлагались рекомендации¹⁸⁸ о переходе к открытым спискам, связанной смешанной системе и (или) системе единственного

¹⁸⁷ Досрочное (ранее установленного законом срока полномочий) прекращение полномочий избранного органа можно рассматривать как контрмеру, побуждающую проводить досрочные выборы. О моделях досрочного прекращения полномочий (самороспуск и роспуск) законодательного органа государственной власти субъекта РФ см.: Актуальные проблемы парламентаризма в России / под ред. Г.Н. Комковой. М.: Проспект, 2015. С. 125-133.

¹⁸⁸ Рекомендации Конференции Комитета гражданских инициатив / Кынев А., Любарев А., Максимов А. Региональные и местные выборы 8 сентября 2013 года: тенденции, проблемы и технологии. М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2014. С. 238.

непередаваемого голоса (многомандатные округа с одним голосом у избирателя). Приводимая аргументация сводилась к тому, что опыт избирательных кампаний показал, что смешанная несвязанная система с закрытыми списками и одномандатными округами искажает волю избирателей.

На выборах 2014 года из 14 региональных законодательных органов – 11 избирались по смешанной (мажоритарно-пропорциональной) системе, в двух субъектах РФ (Кабардино-Балкарская и Карачаево-Черкесская Республики) – полностью по пропорциональной системе и в одном субъекте РФ (город Москва) – полностью по мажоритарной системе¹⁸⁹.

В отдельных субъектах РФ при применении различных моделей избирательных систем имелись свои особенности. Так, например, в Волгоградской области было предусмотрено, что в случае, если по результатам выборов зарегистрированные кандидаты получали наибольшее равное число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, то в одномандатном избирательном округе на выборах депутатов областной Думы по всем зарегистрированным кандидатам, получившим равное число голосов избирателей, должно проводиться повторное голосование.

На выборах по смешанной (мажоритарно-пропорциональной) системе по одномандатным избирательным округам распределялось от 8 (Севастополь, Ненецкий автономный округ) до 50 (Республика Татарстан) депутатских мандатов, по единому избирательному округу от 11 (Ненецкий автономный округ) до 50 (Республики Крым и Татарстан).

По полностью пропорциональной системе распределялось от 50 (Карачаево-Черкесская Республика) и до 70 (Кабардино-Балкарская Республика) мандатов, а по полностью мажоритарной системе – 45 мандатов (город Москва).

При использовании смешанной системы обязательное разделение выдвинутого избирательным объединением списка

¹⁸⁹ См.: Выборы в субъектах Российской Федерации 14 сентября 2014 года: электоральная статистика / ЦИК РФ. М., 2015.

кандидатов на общесубъектовую часть и территориальные части предусматривались в восьми субъектах РФ, а в трех субъектах РФ (Республики Крым и Татарстан, город Севастополь) единые списки кандидатов выдвигались без регионализации. Для регионализации списка кандидатов территория субъекта РФ разделялась на части, примерно равные по числу зарегистрированных избирателей. В законах большинства субъектов РФ, где проводились выборы в 2014 году, установлено требование, чтобы границы территориальных частей списка кандидатов соответствовали территориям одномандатных избирательных округов.

В поддержку выдвижения необходимо было собрать для регистрации кандидата – 3% от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего одномандатного избирательного округа, а для регистрации списка кандидатов – 0,5% от общего числа избирателей, зарегистрированных на территории единого избирательного округа.

Во всех субъектах РФ при проведении выборов с использованием пропорциональной избирательной системы «заградительный барьер» для допуска избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов, к распределению мандатов по единому избирательному округу установлен на уровне 5%.

При распределении мандатов между списками кандидатов в 12 субъектах РФ применялся метод делителей (Империали) и только в одном субъекте РФ – Республике Татарстан – применялся метод наибольших остатков (квота Хэра). Суть применяемых двух методов состоит в следующем:

- метод наибольших остатков (квота Хэра) означает, что для распределения мандатов между списками кандидатов, допущенными к распределению, вычисляется первое избирательное частное – частное, полученное в результате деления суммы всех голосов избирателей на число распределяемых мандатов; число голосов избирателей, полученным каждым списком кандидатов, делится на первое избирательное частное; целая часть числа,

полученная в результате деления, есть число мандатов, получаемых соответствующим списком кандидатов; если остаются нераспределенные мандаты, проводится их вторичное распределение;

- метод делителей (Империа́ли) означает, что сумма голосов, полученная каждым списком кандидатов, делится на последовательный ряд чисел, начиная с 2 и до числа, равного числу мандатов; затем осуществляется ранжирование частных от деления в порядке убывания и распределение мандатов по порядку номеров полученных частных от деления.

В 2015 году выборы законодательных органов государственной власти во всех 11 субъектах РФ проводились по смешанной (мажоритарно-пропорциональной) системе закрытых списков (с разделением на территориальные группы) по методу делителей (Империа́ли): к распределению мандатов допускаются не менее двух списков кандидатов; если в результате распределения мандатов между списками останутся списки кандидатов, допущенные к распределению мандатов и не получившие ни одного мандата, им передается по одному мандату от списков, получивших более одного мандата, начиная со списков кандидатов, получившего меньшее число голосов избирателей. Во всех 11 субъектах РФ установлен 5% «заградительный (избирательный) барьер». По одномандатным избирательным округам распределялось от 10 (Магаданская область) до 38 (Новосибирская область) депутатских мандатов; по единому избирательному округу соответственно распределялось от 11 (Магаданская область) до 38 (Новосибирская область) депутатских мандатов.

Таким образом, действующее региональное законодательство о выборах законодательных органов государственной власти в большинстве своем предусматривает смешанную (мажоритарно-пропорциональную) систему; пропорциональная составляющая в большинстве субъектов РФ основана на методе делителей Империа́ли.

1.5. Преимущества мажоритарной системы на современном этапе: опыт отдельных субъектов РФ

В соответствии с Федеральным законом от 02.11.2013 года № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» городам федерального значения было предоставлено право самостоятельно определять вид избирательной системы, применяемой на выборах депутатов законодательного органа государственной власти субъекта РФ. В связи с этим в Москве был принят Закон от 22.01.2014 года № 3 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 06.07.2005 года № 38 «Избирательный кодекс города Москвы» и Закон города Москвы от 23.04. 2003 года № 23 «О Московской городской избирательной комиссии», который установил мажоритарную избирательную систему на выборах депутатов Московской городской Думы. Был принят также Закон от 30.04.2014 года № 22 «О схеме одномандатных избирательных округов по выборам депутатов Московской городской Думы», которым предусматривается образование 45 одномандатных избирательных округов по выборам депутатов Думы сроком на 10 лет.

В Постановлении Московской городской Думы от 08.07.2015 года № 155 «О докладе Московской городской Думы «О состоянии законодательства города Москвы в 2014 году» указывается, что такие законодательные изменения «... призваны мотивировать региональные отделения политических партий и местные сообщества на ведение эффективных избирательных кампаний, где от вклада каждого зависит общий результат и итоговое представительство в Думе; ... кроме того, это позволит привлечь к региональной политической деятельности новых лидеров, реальных представителей своих территорий...».

С учетом избирательных новелл все 45 депутатов шестого созыва 2014–2019 годов были избраны по мажоритарной системе. Изменился и статус депутатов – часть из них осуществляет

депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, а часть – без отрыва от основной деятельности¹⁹⁰.

1.6. Выводы

Таким образом, проблемы выбора моделей избирательных систем для формирования законодательных органов субъектов РФ связаны непосредственно со следующими факторами:

- конституционно-правовая разностатусность субъектов РФ в сфере выборов региональных законодательных органов проявляется в электоральных возможностях отдельных субъектов РФ (например, в республиках как национальных субъектах РФ, городах федерального значения как территориальных субъектах РФ), предоставленных им в качестве преференций федеральным законодателем;
- наличие (или отсутствие) у субъектов РФ конституционно-правовой возможности самостоятельно выбирать для себя модель избирательной системы;
- возможность субъектов РФ в пределах численности депутатов законодательного органа, предусмотренных федеральным законодателем, устанавливать для себя количественный состав депутатов (четное или нечетное, минимальное или максимальное число); определять для себя какой элемент, мажоритарный или пропорциональный, будет доминировать в смешанной (мажоритарно-пропорциональной системе));

¹⁹⁰ Впервые за историю существования Московской городской Думы закреплена возможность работы депутатов Думы без отрыва от основной деятельности. Теперь только Председатель Думы, заместители Председателя Думы, а также по решению Думы руководители постоянных структурных подразделений Думы осуществляют свою деятельность в Думе на профессиональной постоянной основе. Депутату Думы, работающему без отрыва от основной деятельности, на время участия в заседаниях Думы, комиссий, рабочих групп, фракций (иных депутатских объединений), в состав которых он входит, на время участия в депутатских слушаниях, выполнения поручений Думы, а также на время работы с избирателями гарантируется сохранение места работы (должности), но не более чем на шесть рабочих дней в месяц.

- степень электоральной активности политических партий (в условиях «партизации» и «персонализации» выборов) в конкретном субъекте РФ в сочетании с отношением федеральной власти к политической оппозиции в целом и непосредственно в отдельном субъекте РФ (с учетом практики избирательных споров по поводу создания непреодолимых препятствий для представителей оппозиции).

На основе доктринального, нормативного и правоприменительного подходов можно утверждать, что в целом развитие и динамизм многопартийности приводит к более интенсивному применению на региональном уровне смешанной или пропорциональной избирательной системы, т.к. политические партии являются основным и единственным субъектом права выдвижения кандидатов (списков кандидатов), при этом избирательные системы, в том числе мажоритарные, нацеливаются (в условиях конкурентной многопартийности) на обеспечение устойчивого и динамичного функционирования регионального законодательного органа.

§ 2. Модели приведения к должности главы субъекта РФ

2.1. Кратко об истории вопроса

На разных этапах развития российской избирательной, партийной и политической системы в целом предусматривались федеральным и региональным законодательством и применялись на практике различные модели приведения к должности главы субъекта РФ.

До 2005 года главы субъектов РФ избирались на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании по мажоритарной системе абсолютного большинства, т.е. применялась традиционная модель «всеобщих прямых» выборов.

В период с 2005 года до 2012 год действовала модель наделения полномочиями высшего должностного лица: глава субъекта РФ фактически определялся Президентом РФ по представлению коллегиального постоянно действующего руководящего органа политической партии, имеющей большинство в региональном законодательном органе государственной власти; далее Президент вносил кандидатуру в законодательный орган власти субъекта РФ, который принимал решение о наделении кандидата полномочиями главы исполнительной власти субъекта РФ. Не посчитаться с предложением Президента РФ было чревато для законодательного органа, это могло грозить ему роспуском, при этом очередная кандидатура на пост главы субъекта поступала все равно от Президента РФ.

С 2012 года и по настоящее время восстановлена выборность большинства глав субъектов РФ.

Единый день голосования 14 октября 2012 года проводились «всеобщие прямые» выборы глав пяти субъектов РФ.

С 2013 года субъектам РФ законодательно было предоставлено право самостоятельно определять порядок наделения должностного лица полномочиями главы субъекта РФ: путем проведения «всеобщих прямых» выборов либо избрания на сессии регионального законодательного органа государственной власти. В единый день голосования: 8 сентября 2013 года в восьми субъектах РФ проводились «всеобщие прямые» выборы; в двух субъектах РФ (Республики Дагестан и Ингушетия) проводились «непрямые» выборы — высшие должностные лица наделялись полномочиями на сессии своих республиканских законодательных органов; 14 сентября 2014 года проводились «всеобщие прямые» выборы глав в 30 субъектах РФ; 13 сентября 2015 года — выборы глав 21 субъекта РФ.

Одна из особенностей «выборной» модели высших должностных лиц заключается в том, что основным направлением развития избирательной системы на региональном уровне при модели «всеобщих прямых» выборов главы субъекта РФ является доминирующее применение мажоритарной

избирательной системы смешанного (*абсолютно–относительного большинства*) в первом и втором туре голосования.

К особенностям косвенных выборов относится то, что в рамках конституционно-правовой модели избрания главы субъекта РФ путем «непрямых» выборов депутатами регионального законодательного органа применяются различные механизмы, в том числе получения кандидатом определенного числа голосов депутатов для признания его избранным на должность, консультационно-согласительные процедуры, введение дополнительных участников процесса и др.

2.2. Действующие модели приведения к должности главы субъекта РФ¹⁹¹

Эти модели включают основную модель «всеобщих прямых» выборов для всех субъектов РФ (избрание гражданами) и особую (комбинированную) модель «непрямых» выборов для отдельных субъектов РФ, которую они выбирают для себя самостоятельно (избрание региональным законодательным органом государственной власти). В обеих моделях имеет место предусмотренное законом «влиятельное присутствие», по сути, решающее участие Президента РФ.

«Влиятельное присутствие» Президента РФ при реализации обеих моделей проявляется в его полномочиях в сфере кадровой политики (законом установлены диспозитивные, а не императивные нормы, однако эффект обязательности очевиден): 1) право представлять кандидатов на должность; 2) право отрешения от должности главы субъекта РФ; 3) право давать согласие на досрочную отставку главы субъекта РФ; 4) право давать оценку профессиональных и персональных качеств главы субъекта РФ или кандидата на эту должность (при

¹⁹¹ По состоянию федерального законодательства на июль 2015 года / СЗ РФ. 2015. № 29. Ст. 4359.

Оценочный подход к динамике развития различных избирательных моделей см.: Вискулова В.В. Конституционное право граждан избирать и быть избранными: к условности и динамичности основ // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 31-38.

решении вопросов о доверии-недоверии); 5) право инициативы проведения консультаций с политическими партиями и кандидатами.

Порядок проведения таких консультаций определяется Указом Президента РФ от 11.07.2013 года № 620 (ред. от 21.07.2015 года) «Об утверждении Положения о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации». В Положении закреплен порядок приведения к должности главы только в тех субъектах РФ, в которых региональными конституцией (уставом), законом предусмотрено избрание высшего должностного лица субъекта РФ депутатами регионального законодательного органа государственной власти. Порядок проведения консультаций в редакции 2015 года предусматривает, что при внесении Президенту РФ предложений о кандидатурах должны учитываться авторитет и репутация предлагаемых кандидатур, опыт их публичной (государственной и общественной) деятельности, а также результаты консультаций; а само выдвинутое лицо обязано к моменту внесения его кандидатуры Президенту РФ закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов, о чем представить письменные подтверждения.

В 2015 году в порядок проведения консультаций также были внесены изменения и ряд новых положений в связи с приведением к должности главы автономного округа, входящего в состав области; конкретизированы права политических партий, в том числе и о том, что:

- в рамках проведения консультаций политические партии, не имеющие права представлять Президенту РФ кандидатуры и зарегистрировавшие свои региональные отделения в соответствующем субъекте РФ, вправе

- направить одной или нескольким политическим партиям, свои предложения об этих кандидатурах; поступившие предложения должны быть обсуждены на заседании постоянно действующего коллегиального органа политической партии;
- политические партии, имеющие право представлять кандидатуры не позднее чем за 10 дней до внесения предложений о кандидатурах проводят консультации с Президентом РФ; по поручению Президента РФ проводить консультации может Руководитель Администрации Президента РФ или иное должностное лицо Администрации Президента РФ;
 - в случае если какая-либо политическая партия не воспользовалась своим правом внести Президенту РФ предложения о кандидатурах либо внесла предложение о кандидатурах с нарушением установленных требований, данные обстоятельства не являются препятствием для рассмотрения Президентом РФ предложений о кандидатурах, внесенных другими политическими партиями;
 - представленных Президентом РФ кандидатов на должность главы субъекта РФ в региональном законодательном органе представляет полномочный представитель Президента РФ в соответствующем федеральном округе или иное должностное лицо по поручению Президента РФ.

2.3. Основная модель «всеобщих прямых» выборов

Данная модель предполагает избрание главы субъекта РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании с учетом «муниципальной квоты». Переход в 2012 году к «выборной» модели глав субъектов РФ – это один из политико-правовых результатов протестных выступлений после парламентских выборов в декабре 2011 года, реализованной по инициативе «сверху» – со

стороны федерального законодателя. «Обременение» выборов глав субъектов РФ «муниципальной квотой» своего рода «компенсация» либерализации законодательства о выборах и политических партиях.

Сама «муниципальная квота» достаточно детально дифференцирована в зависимости от вида муниципального образования (муниципальные районы, городские округа, внутригородские муниципальные образования), от особенностей модели организации местного самоуправления (города федерального значения – Москва, Санкт-Петербург и Севастополь вправе устанавливать дополнительное регулирование), от способа выдвижения кандидата (политическими партиями или в порядке самовыдвижения), круга лиц, чьи подписи необходимы (муниципальные депутаты, главы муниципальных образований).

Содержанием основной модели «всеобщих прямых» выборов является мажоритарная система абсолютного большинства, предусматривающая второй тур голосования: избранным считается зарегистрированный на должность главы субъекта РФ кандидат, который получил более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании; если в первом туре никто из кандидатов не получил абсолютного большинства, то проводится повторное голосование (в законах субъектов РФ устанавливаются сроки для второго тура 14 или 21 день). На практике, как правило, необходимости во втором туре нет. Так, на выборах глав субъектов РФ в единый день голосования 14 сентября 2014 года во всех 30 субъектах РФ, где проводились выборы высших должностных лиц, все были избраны в первом туре.

Порядок избрания главы субъекта РФ гражданами, проживающими на территории субъекта РФ, состоит в следующем.

Кандидаты на должность главы субъекта РФ в обязательном порядке выдвигаются политическими партиями. Политическая партия вправе выдвинуть кандидатом на эту должность как своего члена, так и не ее члена либо беспартийного. Дополнительный порядок выдвижения предполагает, что

законом субъекта РФ может предусматриваться выдвижение кандидатов на должность главы субъекта РФ в порядке самовыдвижения.

Президент РФ вправе по своей инициативе проводить консультации как с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность главы субъекта РФ, так и с кандидатами, выдвинутыми в порядке самовыдвижения.

Гражданин РФ, замещавший должность главы субъекта РФ, и отрешенный от этой должности Президентом РФ, в течение двух лет, исчисляемых со дня вступления в силу указа Президента РФ об отрешении его от должности и до дня назначения выборов главы субъекта РФ, не может быть выдвинут кандидатом на такую должность ни в одном субъекте РФ. Установленный запрет связан в совокупности с тремя условиями: 1) досрочное прекращение полномочий на основе отрешения от должности Президентом РФ (т.е. полномочия главы субъекта РФ прекратились досрочно по инициативе Президента РФ); 2) «запретительный» срок – два года (до назначения новых выборов); 3) «пространственный» предел – распространение запрета выдвигаться кандидатом на выборах во всех субъектах РФ.

Гражданин РФ, замещавший должность главы субъекта РФ и досрочно прекративший полномочия в связи с отставкой по собственному желанию или в связи с выражением ему недоверия законодательным органом субъекта РФ, не может быть выдвинут кандидатом на выборах. Этот установленный запрет ограничен только субъектом инициативы досрочного прекращения полномочий: либо само должностное лицо, обладающее статусом главы субъекта РФ, либо законодательный орган, который выразил ему недоверие.

Гражданин РФ, наделенный полномочиями главы субъекта РФ и осуществлявший эти полномочия не менее одного года, с согласия Президента РФ может быть выдвинут кандидатом на выборах, если эти выборы назначены в связи с досрочным прекращением полномочий. Массовый характер такое «разре-

шительное» правило получило с 2014 года – в 12 из 30 субъектах РФ проводились досрочные выборы глав субъектов РФ; в 2015 году из 21 избираемых глав субъектов РФ для 11 высших должностных лиц – это досрочные выборы.

Выдвижение кандидата политической партией и выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения должны поддерживать от 5% до 10% депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта РФ. Число лиц, необходимое для поддержки кандидата, устанавливается законом субъекта РФ и определяется в процентном отношении от общего числа указанных депутатов, предусмотренного уставами этих муниципальных образований на день принятия решения о назначении выборов главы субъекта РФ, и числа избранных на муниципальных выборах и действующих на день принятия указанного решения глав этих муниципальных образований. Депутаты представительного органа муниципального района, состоящего из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, учитываются только один раз.

В числе лиц, поддержавших кандидата, должны быть от 5% до 10% депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов субъекта РФ. Число лиц, необходимое для такой поддержки кандидата, устанавливается законом субъекта РФ и определяется в процентном отношении от общего числа депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов, предусмотренного уставами этих муниципальных районов и городских округов на день принятия решения о назначении выборов главы субъекта РФ, и числа избранных на муниципальных выборах и действующих на день принятия указанного решения глав муниципальных районов и городских округов субъекта РФ. При этом кандидат

должен быть поддержан указанными лицами не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов субъекта РФ.

В городах федерального значения число лиц, необходимое для поддержки кандидата (от 5% до 10%), устанавливается законами этих субъектов РФ и определяется в процентном отношении от общего числа депутатов представительных органов внутригородских муниципальных образований, предусмотренного уставами внутригородских муниципальных образований на день принятия решения о назначении выборов главы субъекта РФ, и числа избранных на муниципальных выборах и действующих на день принятия указанного решения глав внутригородских муниципальных образований города федерального значения. При этом кандидат должен быть поддержан указанными лицами не менее чем в трех четвертях внутригородских муниципальных образований города федерального значения. С учетом особенностей организации местного самоуправления в городах федерального значения законами этих субъектов РФ могут устанавливаться дополнительные требования к поддержке кандидата в городе федерального значения.

1. В субъектах РФ, в которых не имеется избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов или избранных на муниципальных выборах глав внутригородских муниципальных образований, поддержка кандидата осуществляется депутатами представительных органов указанных муниципальных образований.

Если на день принятия решения о назначении выборов главы субъекта РФ представительный орган муниципального образования не сформирован и (или) глава муниципального образования не избран, в том числе в связи с досрочным прекращением полномочий, число депутатов такого представительного органа, определенное уставом муниципального образования, и (или) глава этого муниципального образования не учитываются при установлении числа лиц, необходимого

для поддержки кандидата.

Депутат представительного органа муниципального образования или избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования может поддержать только одного кандидата, выдвинутого любой политической партией либо в порядке самовыдвижения. Депутат представительного органа муниципального района, состоящего из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, может поддержать кандидата только как депутат представительного органа муниципального района.

Поддержка кандидата предполагает сбор нотариально заверенных подписей муниципальных депутатов или глав муниципального образования. Не допускается ими отзыв своих подписей. Порядок сбора подписей и порядок их проверки устанавливаются законом субъекта РФ.

Списки муниципальных депутатов и избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований, поддержавших кандидатов на должность главы субъекта РФ, публикуются в региональных государственных периодических печатных изданиях в соответствии с законами субъектов РФ или размещаются на сайтах региональных избирательных комиссий в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Кандидату на должность главы субъекта РФ, выдвинутому в порядке самовыдвижения, помимо получения поддержки муниципальных депутатов и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований необходимо собрать подписи избирателей в количестве, установленном законом субъекта РФ.

В законах 30 субъектов РФ, в которых проводились выборы глав субъектов РФ 14 сентября 2014 года, максимальная «муниципальная квота» (число депутатов представительных органов и глав муниципальных образований, необходимое для поддержки кандидата на должность главы субъекта РФ)

— 10% — была закреплена в 4 субъектах РФ, минимальная «муниципальная квота» — 5% — предусматривалась в 9 субъектах РФ, 12 субъектов РФ выбрали для себя «квоту» 7%. Установленные законами субъектов РФ требования к числу депутатов муниципальных представительных органов и глав муниципальных районов и городских округов, поддержавших кандидата (при этом кандидат должен быть поддержан не менее чем в 3/4 муниципальных районов и городских округов) составляли максимальную «квоту» — 10% — в 6 субъектах РФ, минимальную «квоту» — 5% — в 10 субъектах РФ, «квоту» 7% выбрали 8 субъектов РФ. Порядок самовыдвижения был предусмотрен только в законе одного субъекта РФ — Кировской области. Для выдвижения кандидата на должность Губернатора Кировской области в порядке самовыдвижения требовалось собрать 0,5% от числа избирателей, зарегистрированных на территории Кировской области, а также 5% от числа депутатов и (или) глав муниципальных образований, из которых 5% — депутаты или главы муниципальных районов и городских округов.

2.4. Особая (комбинированная) модель «непрямых» выборов

Эта модель предусматривает избрание главы субъекта РФ региональным законодательным органом государственной власти с участием Президента РФ (*включает специальный порядок «тройной процедуры» или системы «трех ключей» для таких субъектов РФ как автономные округа, входящие в состав области*). В этой модели фактически воспроизводится модель наделения полномочиями главы субъекта РФ, которая действовала в период с 2005 года по 2012 год¹⁹². Инициатива закрепления допустимости новой особой модели

¹⁹² О правовых позициях Конституционного Суда РФ в отношении комбинированной модели наделения полномочиями глав субъектов РФ подробно см.: Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Губернаторы в системе российской федеративной государственности: нормативно-доктринальные подходы Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 3. С. 11-24.

исходила «снизу» — от самих субъектов РФ (сначала с такой инициативой выступили некоторые республики, а в 2015 году — к ним еще присоединились и автономные округа, входящие в состав области). В отличие от прежней модели, которая была установлена федеральным законодателем в качестве обязательной для всех субъектов РФ, новую модель субъекты РФ вправе выбрать по своему усмотрению, предусмотрев в своих конституциях (уставах) и законах избрание главы субъекта РФ депутатами законодательного органа государственной власти субъекта РФ, т.е. действующая особая (комбинированная) модель «непрямых выборов» предусматривает альтернативность поведения субъекта РФ при выборе той или иной разновидности этой модели.

Такие законы были приняты в Республиках Дагестан и Ингушетия в 2013 году, в Республиках Кабардино-Балкария и Крым в 2014 году.

Днем голосования по избранию главы субъекта РФ, является второе воскресенье сентября года, в котором истекает его срок полномочий.

В случае, если в год, в который должно быть проведено голосование по избранию главы субъекта РФ, проводятся выборы депутатов регионального законодательного органа, вновь избранный законодательный орган проводит голосование по избранию главы субъекта РФ не позднее чем через 45 дней со дня избрания законодательного органа в правомочном составе.

В случае досрочного прекращения полномочий главы субъекта РФ голосование по его избранию проводится во второе воскресенье сентября года, в котором досрочно прекращены его полномочия, если полномочия были прекращены не позднее 1 июля, или во второе воскресенье сентября года, следующего за годом досрочного прекращения полномочий, если они были прекращены после 1 июля.

Кандидаты для избрания на должность главы субъекта РФ представляются в законодательный орган Президентом РФ

по предложениям политических партий, списки кандидатов которых были допущены к распределению депутатских мандатов в действующем на день внесения Президенту РФ указанных предложений законодательном органе. Предложения о кандидатурах на должность главы субъекта РФ также вправе вносить Президенту РФ политические партии, федеральные списки кандидатов которых на основании официально опубликованных результатов ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ допущены к распределению депутатских мандатов.

Каждая политическая партия, имеющая право вносить Президенту РФ предложения о кандидатурах на должность главы субъекта РФ, предлагает Президенту РФ не более трех кандидатур.

Порядок внесения Президенту РФ предложений о кандидатурах на должность субъекта РФ устанавливается Федеральным законом «О политических партиях».

Политическая партия вправе предложить Президенту РФ в качестве кандидатуры как члена своей или другой партии, так и беспартийного.

До внесения Президенту РФ предложений о кандидатурах политическая партия обязана провести консультации с политическими партиями, не имеющими права предлагать Президенту РФ свои кандидатуры и зарегистрировавшими свои региональные отделения в данном субъекте РФ. Порядок проведения таких консультаций также определяется Федеральным законом «О политических партиях».

Президент РФ не позднее чем за 20 дней до дня голосования по избранию главы субъекта РФ из предложенных ему кандидатур представляет трех кандидатов в законодательный орган.

Порядок избрания главы субъекта РФ депутатами законодательного органа устанавливается конституцией (уставом), законом субъекта РФ. При этом избранным считается кандидат, за которого проголосовало большинство от установлен-

ного числа депутатов законодательного органа. Если ни один кандидат не набрал необходимого числа голосов депутатов, то проводится повторное голосование по двум кандидатам, набравшим наибольшее число голосов. По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший при голосовании большее число голосов депутатов по отношению к числу голосов, полученных другим кандидатом.

В случае, если голосование по избранию главы субъекта РФ должно быть проведено в год проведения выборов нового состава депутатов законодательного органа, Президент РФ представляет кандидатов для избрания в срок до дня голосования на выборах депутатов, но не ранее чем за пять дней до этого дня.

В 2015 году был установлен специальный порядок «тройной процедуры» или системы «трех ключей» для автономного округа, входящего в состав области. Инициатива введения такого порядка принадлежала Ханты-Мансийскому автономному округу – Югра и Ямало-Ненецкому автономному округу, входящим в состав Тюменской области. Специальный порядок «тройной процедуры» или системы «трех ключей» касается трех субъектов РФ в статусе автономных округов, входящих в состав области – Ненецкого автономного округа, входящего в состав Архангельской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа, входящих в состав Тюменской области. В Ненецком автономном округе избрание высшего должностного лица проводилось в 2014 году по системе «всеобщих прямых» выборов, следовательно, новая система «трех ключей» в этом субъекте РФ будет применяться только через пять лет – срок полномочий, на который избирался глава Ненецкого автономного округа.

К причинам установления нового сложного «многослойного» порядка приведения к должности главы автономного округа можно отнести, во-первых, то обстоятельство, что главы Архангельской и Тюменской областей избираются, в том

числе, и гражданами, проживающими в автономных округах, однако влияют на происходящие в них процессы опосредованно; во-вторых, то, что в Ненецком автономном округе «работает» фактор малочисленности населения (на его территории проживает всего 30 тысяч человек), который связывается с нерациональностью «всеобщих прямых» выборов.

Установление специального порядка для автономного округа следует воспринимать в контексте Постановления Конституционного Суда РФ от 14.07.1997 № 12-П о толковании ч. 4 ст. 66 Конституции РФ, в котором определены особенности конституционно-правового статуса сложносоставных субъектов РФ — автономного округа, входящего в состав области¹⁹³.

«Вхождение» автономного округа в состав области, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, означает «...такое конституционно — правовое состояние, при котором автономный округ, будучи равноправным субъектом РФ, одновременно составляет часть другого субъекта РФ — области. Это состояние определяет особенности статуса как автономного округа, так и области, в состав которой он входит. Их взаимоотношения отличаются от их отношений с другими субъектами РФ: «вхождение» предопределяет обязанность органов государственной власти обоих равноправных субъектов РФ обеспечивать сохранение территориальной целостности и единства в интересах населения области;...«вхождение» ... не изменяет их конституционно — правовой природы как субъектов РФ и не означает, что автономный округ утрачивает

¹⁹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.1997 № 12-П «По делу о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» // СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581. Это толкование относилось и к автономным округам, входящим в состав края. Однако в связи с изменением субъектного состава Российской Федерации в Конституции РФ (в редакции 2014 года) из десяти автономных округов остались четыре: три автономных округа входят в состав областей (Архангельской и Тюменской областей) и один автономный округ имеет статус непосредственно входящего в состав Российской Федерации (Чукотский автономный округ).

элементы своего статуса — территорию, население, систему государственных органов, устав, законодательство и т.п.;... «вхождение» не умаляет статуса автономного округа как равноправного субъекта РФ, поскольку он вправе по своему усмотрению распоряжаться тем объемом полномочий, которые предоставлены ему Конституцией РФ; ... «вхождение»... означает наличие у области ... органов государственной власти, полномочия которых распространяются на территорию автономных округов в случаях и в пределах, предусмотренных федеральным законом, уставами этих субъектов РФ и договором между их органами государственной власти.

В сфере своего ведения... область, автономный округ как самостоятельные и равноправные субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти. Они вправе передавать осуществление части своих полномочий друг другу на добровольной основе, по договору между соответствующими органами государственной власти либо в иной форме, в том числе путем принятия закона ... области или автономного округа.

В сфере совместного ведения полномочия органов государственной власти ... области на территории автономного округа осуществляются в рамках, определенных федеральным законом и договором между соответствующими органами государственной власти, которые обязаны принять все меры для достижения согласия. Отсутствие договора не может служить препятствием для распространения юрисдикции органов государственной власти ... области на автономный округ;... федеральному законодателю в целях обеспечения конституционного порядка следует принять федеральный закон, который должен гарантировать права и интересы как Российской Федерации, так и ее субъектов, в том числе автономного округа и ... области, в состав которых он входит...».

Современное российское избирательное законодательство допускает возможность автономным округам в своих уставах и законах предусмотреть порядок избрания главы автономного округа депутатами законодательного органа.

Специфика реализации особой модели системы «трех

ключей» для автономных округов проявляется в том, что: 1) предусмотрено обязательное участие главы области, в состав которой входит автономный округ, посредством внесения предложений о кандидатах на должность главы автономного округа Президенту РФ; 2) определен статус региональных отделений политических партий в процедуре избрания главы автономного округа; 3) предусмотрены количественные (число представляемых кандидатур – пять и три), временные (по срокам) и уровневые (последовательность процессуальных действий на трех уровнях – автономного округа, области, федерации) особенности.

Прогнозируемые политико-правовые последствия применения системы «трех ключей» приведут, с одной стороны, к усилению роли Президента РФ, придадут ей характер ключевой решающей роли, а, с другой стороны, такая система, очевидно, позволит решить большую часть собственных политических проблем сложносоставных субъектов РФ.

Днем голосования по избранию главы автономного округа является второе воскресенье сентября года, в котором истекает срок полномочий главы автономного округа.

В случае если в год, в который должно быть проведено голосование по избранию главы автономного округа, проводятся выборы депутатов законодательного органа, вновь избранный законодательный орган проводит голосование по избранию главы автономного округа не позднее чем через 45 дней со дня избрания законодательного органа в правомочном составе.

В случае досрочного прекращения полномочий главы автономного округа голосование по его избранию проводится во второе воскресенье сентября года, в котором досрочно прекращены его полномочия, если полномочия были прекращены не позднее 1 июля, или во второе воскресенье сентября года, следующего за годом досрочного прекращения полномочий, если они были прекращены после 1 июля.

Кандидаты для избрания на должность главы автономного

округа представляются в законодательный орган автономного округа Президентом РФ по предложениям главы области, в состав которой входит автономный округ.

Региональные отделения политических партий в автономном округе, списки кандидатов которых были допущены к распределению депутатских мандатов в действующем на день внесения Президенту РФ указанных предложений законодательном органе, вправе вносить предложения о кандидатурах для избрания на должность главы автономного округа главе области. Предложения о кандидатурах вправе вносить региональные отделения политических партий в автономном округе, федеральные списки кандидатов которых на основании официально опубликованных результатов ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ допущены к распределению депутатских мандатов.

Каждое региональное отделение политической партии, имеющее право вносить предложения о кандидатурах, по согласованию с коллегиальным постоянно действующим руководящим органом политической партии не позднее чем за 60 дней до дня голосования по избранию главы автономного округа предлагает не более трех кандидатур.

До внесения предложений о кандидатурах региональное отделение политической партии обязано провести консультации с региональными отделениями политических партий в автономном округе, не имеющих права предлагать главе области, в состав которой входит автономный округ, кандидатуры на должность главы автономного округа.

Глава области не позднее чем за 40 дней до дня голосования по избранию главы автономного округа предлагает Президенту РФ не менее пяти кандидатур, имеющих право быть избранными на указанную должность. В случае, если главе области представлено менее пяти кандидатур, он предлагает Президенту РФ все представленные кандидатуры. Вместе с предложениями о кандидатурах глава области представляет

Президенту РФ по каждой кандидатуре предусмотренные законом документы и сведения.

Президент РФ не позднее чем за 20 дней до дня голосования по избранию главы автономного округа из предложенных ему кандидатур представляет трех кандидатов для избрания на должность главы автономного округа в законодательный орган автономного округа.

В случае, если голосование по избранию главы автономного округа должно быть проведено в год проведения выборов нового состава депутатов законодательного органа автономного округа, Президент РФ представляет кандидатов для избрания в срок до дня голосования на выборах депутатов законодательного органа автономного округа, но не ранее чем за пять дней до этого дня. При этом предложения региональных отделений политических партий, имеющих право предлагать главе области кандидатуры на должность главы автономного округа, направляются главе области в срок не позднее чем за 40 дней до дня голосования на выборах депутатов законодательного органа автономного округа, а глава области направляет свои предложения по кандидатурам Президенту РФ не позднее чем за 20 дней до дня голосования на выборах депутатов законодательного органа автономного округа.

Порядок избрания главы автономного округа депутатами законодательного органа автономного округа устанавливается его уставом, законом. При этом избранным считается кандидат, за которого проголосовало большинство от установленного числа депутатов законодательного органа автономного округа. Если ни один кандидат не набрал необходимого числа голосов депутатов, проводится повторное голосование по двум кандидатам, набравшим наибольшее число голосов. По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший при голосовании наибольшее число голосов депутатов по отношению к числу голосов, полученных другим кандидатом.

В связи с многообразием моделей приведения к должности

глав субъектов РФ на практике и в доктрине обсуждается проблема досрочных выборов главы субъекта РФ¹⁹⁴.

В отношении глав субъектов РФ Федеральный закон не делает оговорки, что досрочные выборы следуют за досрочным прекращением ими полномочий после избрания на «всеобщих прямых» выборах. Согласно закону глава субъекта РФ, наделенный полномочиями и осуществлявший эти полномочия не менее одного года, с согласия Президента РФ может быть выдвинут кандидатом на выборах, если эти выборы назначены в связи с досрочным прекращением полномочий в результате отставки по собственному желанию.

Получается, что в случае досрочного прекращения главы субъекта РФ, наделенного полномочиями по представлению Президента РФ региональным законодательным органом, следующие затем «всеобщие прямые» выборы будут основными, а не досрочными выборами. Такой подход не всегда использовался при назначении выборов в единый день голосования 14 сентября 2014 года. Безусловно, досрочный характер носили выборы только в отдельных субъектах РФ, в остальных субъектах РФ переход от наделения полномочиями глав субъектов РФ региональными законодательными органами к «всеобщим прямым» выборам были первыми основными избирательными кампания, а не досрочными выборами, учитывая, что за год до выборов 14 сентября 2014 года, было принято 23 указа Президента РФ о досрочном прекращении полномочий глав субъектов РФ.

Проблема досрочных выборов глав субъектов РФ также непосредственно связана с вопросом об уполномоченном органе – инициаторе назначения досрочных выборов.

В одних субъектах РФ инициатор назначения досрочных выборов законодательно непосредственно не определен, подразумевается идентичность процедуры инициирования основных выборов. В других субъектах РФ есть прямое

¹⁹⁴ Вискулова В.В. О назначении досрочных выборов // Журнал российского права. 2015. № 6. С. 26-37.

указание, что досрочные выборы назначаются органами, уполномоченными на назначение очередных (или основных) выборов, а при неназначении ими выборов или их отсутствии – соответствующими избирательными комиссиями. Такой подход преимущественно характерен для субъектов РФ, где действуют избирательные кодексы. Распространен и более рациональный по скорости электоральных действий вариант, когда досрочные выборы сразу назначаются избирательной комиссией, их организующей.

При решении существующих проблем в связи с досрочными выборами глав субъектов РФ аксиомой следует признать исходное положение о том, что досрочные выборы назначаются, если досрочно прекращаются полномочия только избранных в результате «всеобщих прямых» выборов глав субъектов РФ. Содержащиеся в региональном законодательстве различные подходы к определению инициаторов назначения досрочных выборов, предлагается привести к универсальному подходу при назначении досрочных выборов: досрочные выборы должны назначаться избирательными комиссиями.

2.5. Выводы

Сравнительно-правовой анализ моделей приведения к должности главы субъекта РФ показывает, что в России на субфедеральном уровне определилась тенденция развития выборов начал в отношении высших должностных лиц исполнительной власти субъекта РФ – тенденция сохранения относительного равновесия «всеобщих прямых» и «непрямых» выборов с доминированием порядка «всеобщих прямых» выборов при переходе от механизма «непрямых» выборов к «всеобщим прямым» выборам.

Таким образом, установленная федеральным законодателем региональная специфика приведения к должности главы субъекта РФ определяет направления развития для регионального законодателя с учетом того, что само по себе применение субъектами РФ различных подходов в регулировании избиратель-

ных процедур не должно означать какого-либо умаления степени защиты конституционных избирательных прав граждан.

§ 3. Судебные средства обеспечения избирательных прав граждан на региональном уровне

Предусмотренные в ст. 46 Конституции РФ универсальные основные права – право на гарантированную судебную защиту и право на обжалование в суд решений и деяний (действий или бездействий) органов публичной власти, общественных объединений и должностных лиц, — применительно к сфере выборов на региональном уровне означают, что: решения и действия (бездействие) региональных органов государственной власти, общественных объединений, должностных лиц, избирательных комиссий, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в суде.

Эффективность судебной защиты прав и свобод в целом, и в том числе избирательных прав, обусловлена самостоятельностью и независимостью судов и судей, возможностью доступа к суду по всем вопросам, судебными процедурами.

Конституционное право граждан на участие в управлении делами государства осуществляется целой системой политических прав, включающей, в том числе, избирательные права и право на участие в отправлении правосудия, выступая, тем самым, основополагающим принципом взаимоотношений между государством и его гражданами¹⁹⁵. При реализации соответствующих прав обеспечивается государственный (публичный) интерес.

В адвокатском сообществе в этой связи активно обсуждается возможность использования института суда присяжных, как конституционной гарантии прав и свобод, в современном судопроизводстве по делам о защите избирательных прав

¹⁹⁵ Права человека / отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: Норма, 2015. С. 153-167.

граждан¹⁹⁶. У этой инициативы есть доктринальное конституционно-правовое обоснование: «...самоопределение нации осуществляется в области суда более прямым образом через суд присяжных;...самоопределение народа тем полнее, чем большая часть нации в нем участвует: всеобщему праву голоса в политических выборах соответствует всеобщее, не обусловленное никаким цензом осуществление функции присяжного»¹⁹⁷. Кроме того, данная инициатива основывается на примерах дел по защите избирательных прав в судах на региональном уровне, которые показывают, что сложившаяся судебная практика не только не оказывает содействия заинтересованным лицам в получении доказательств, которые не могут быть ими получены самостоятельно, но и создает для этого препятствия, отказывая в удовлетворении ходатайств об истребовании и приобщении к делу уже добытых доказательств. Предполагается, что суд присяжных создаст необходимые условия для адвокатской деятельности, поскольку обеспечивает равные возможности как для заявителя (гражданина), так и для заинтересованного лица (избирательной комиссии) в гражданском процессе. Созданная конкуренция, очевидно, позволит развиваться всем участникам процесса, а значит, уменьшится произвол, в чем заинтересована адвокатура как институт гражданского общества.

Обеспечение эффективной судебной защиты избирательных прав граждан и политических партий, участвующих в региональных выборах, является системным элементом (в рамках избирательной системы как системы общественных отношений по поводу выборов) совершенствования избирательного процесса в России. Избирательные права граждан (активное и пассивное избирательное право, иные избирательные права) выступают в качестве базового (первичного) по отношению к избирательным правам политических партий

¹⁹⁶ Кравченко О.А. Суд присяжных и осуществление адвокатской деятельности (на примере дел о защите избирательных прав) // Адвокат. 2014. № 11.

¹⁹⁷ Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008.

уровня избирательных прав, посредством реализации которых достигается формирование (легитимация), в том числе, и региональных органов государственной власти. Законодательное обеспечение этих прав непосредственно связано с необходимостью установления охранительного механизма, который может быть использован гражданами для защиты их интересов. Соответствующий механизм должен действовать на всех стадиях избирательного процесса, на которых представлены законом и реализуются права граждан. В частности, для реализации активного избирательного права от стадии регистрации (внесения граждан в списки избирателей) до стадии подсчета голосов избирателей и определения результатов выборов; для реализации пассивного избирательного права – от стадии регистрации в качестве кандидата в депутаты (выборного должностного лица) до стадии подсчета голосов избирателей и определения итогов выборов.

Как справедливо отмечает Е.И. Колюшин в своей главе в данной работе, у политических партий, участвующих в избирательном процессе и выдвигающих кандидатов в депутаты, на выборные должности в субъектах РФ, также есть определенные избирательные права. Особенностью правосубъектности политических партий является то, что они не обладают активным и пассивным избирательным правом. Избирательные права политических партий составляют обособленный круг избирательных прав, определяемый необходимостью совершения установленных законом избирательных действий. Политические партии имеют право на юридическую защиту, включая судебную защиту, своих интересов, обособленных от непосредственных интересов граждан-избирателей. Соответствующие интересы политических партий находятся в пределах от стадии регистрации их как участников избирательного процесса до стадии подсчета голосов избирателей и определения результатов выборов¹⁹⁸.

¹⁹⁸ Невинский В.В. Конституционное право граждан на судебное обжалование решения избирательной комиссии об итогах голосования на выборах // Российская юстиция. 2013. № 11. С. 2-4.

Обращения в суд за защитой избирательных прав по своей природе являются требованиями, возникающими из публично-правовых отношений. Как правило, они затрагивают интересы значительного числа граждан, имеют большое общественное значение, а в силу строгих временных рамок избирательного процесса требуют оперативного разрешения, в связи с чем по делам о защите избирательных прав установлены специальные (сокращенные) сроки обращения в суд и рассмотрения заявлений.

Как показывает статистика, дела о защите избирательных прав в общем количестве окончанных дел составляют относительно небольшой процент, в то время как они имеют большое значение, а в ряде случаев — существенный общественный резонанс. Кроме того, обзоры практики дел о защите избирательных прав показывают, что судами общей юрисдикции на региональном уровне допускаются ошибки в применении норм материального права, о чем свидетельствует, в частности, то обстоятельство, что из рассмотренных судом апелляционной инстанции дел, вытекающих из избирательного законодательства, отменяется порядка 1/3 решений с вынесением нового решения¹⁹⁹.

Согласно Постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 31.03.2011 года № 5 (ред. от 09.02.2012 года) «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁰⁰, к подсудности верховных судов республик, краевых, областных и соответствующих им судов отнесены дела: 1) об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) избирательных комиссий субъектов РФ, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные органы государственной власти субъектов РФ, за исключением решений, оставляющих в силе

¹⁹⁹ См., например: Обзор практики рассмотрения Вологодским областным судом дел о защите избирательных прав в 2014 году; Обзор практики рассмотрения Пермским краевым судом дел о защите избирательных прав в 2011-2013 годах // СПС Гарант.

²⁰⁰ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2011. № 6; 2012. № 4.

решения нижестоящих избирательных комиссий; 2) об отмене регистрации кандидата, включенного в зарегистрированный список кандидатов, об отмене регистрации списка кандидатов на выборах в законодательные органы государственной власти субъектов РФ; 3) о расформировании избирательных комиссий субъектов РФ, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные органы государственной власти субъектов РФ; 4) об определении срока назначения выборов депутатов законодательных органов государственной власти субъектов РФ.

Категории дел об отмене регистрации являются делами о применении (или неприменении) мер конституционно-правовой ответственности к определенным лицам, т.е. ограничение допустивших правонарушение участников избирательного процесса в правах во время конкретной избирательной кампании.

При разрешении споров, связанных с проведением региональных выборов, суды исходят из определенных нормативных положений.

Для кандидатов, выдвинутых политической партией, несоблюдение требований к выдвижению кандидатов, предусмотренных Федеральным законом от 11.07.2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», в силу пп. «б» п. 24 ст. 38 Федерального закона от 12.06.2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» является основанием к отказу в регистрации кандидатов, а в случае их регистрации — основанием к отмене решения о регистрации кандидатов.

Законодательно определено, что при проведении выборов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам в случае, если законом субъекта РФ не предусмотрено заверение списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, помимо документов, указанных в Законе, кандидаты представляют в окружные избирательные комиссии, в частности, решение съезда политической партии

(конференции или общего собрания ее регионального отделения, общего собрания иного структурного подразделения политической партии).

Решения о выдвижении региональными отделениями политической партии кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти субъектов РФ принимаются на конференции или общем собрании региональных отделений политической партии.

Уставом политической партии может быть предусмотрено, что решение о выдвижении кандидатов в депутаты законодательных органов государственной власти на повторных и дополнительных выборах принимается соответственно уровню выборов коллегиальным постоянно действующим руководящим органом политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения.

В случае отсутствия регионального отделения политической партии уставом политической партии может быть предусмотрено, что решение о выдвижении кандидатов (списков кандидатов) в депутаты законодательного органа государственной власти субъекта РФ может быть принято при проведении выборов в законодательный орган государственной власти субъекта РФ коллегиальным постоянно действующим руководящим органом политической партии.

Из содержания указанных норм следует, что полномочиями по принятию решения о выдвижении кандидата (списка кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти субъектов РФ обладают конференции или общее собрание ее региональных отделений. Кроме того, решение о выдвижении кандидатов (списка кандидатов) может быть принято коллегиальным постоянно действующим руководящим органом политической партии на повторных и дополнительных выборах, а также в случаях отсутствия регионального или местного отделения политической партии, если это предусмотрено уставом политической партии.

Анализ выборов и избирательного права с позиции судеб-

ных решений выявляет действительные механизмы реализации избирательных прав граждан на региональном уровне.

Как показывает судебная практика, региональное законодательство о выборах на федеральном уровне находится в сфере внимания Конституционного Суда РФ.

Так, в Постановлении от 19.12.2013 года № 28-П²⁰¹ Конституционный Суд РФ дал оценку конституционности положения абз. 2 п. 5 ст. 53 Уставного закона Красноярского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского края». Предметом рассмотрения Суда являлось положение, предоставляющее коллегиальному постоянно действующему руководящему органу избирательного объединения правомочие определять региональную группу из краевого списка кандидатов в депутаты для передачи депутатского мандата, от замещения которого отказался кандидат, включенный в общекраевую часть краевого списка кандидатов. Решением Суда оспоренное законоположение признано не соответствующим Конституции РФ как допускающее принятие решения по соответствующему вопросу вне зависимости от формально определенных критериев, увязывающих выбор региональной группы, зарегистрированному кандидату из которой передается вакантный депутатский мандат, с результатами волеизъявления избирателей. Впредь до внесения надлежащих изменений в избирательное законодательство Красноярского края в таких случаях на его территории подлежит применению правило, согласно которому депутатские мандаты передаются по одному региональным группам краевого списка кандидатов в порядке очередности (по мере убывания доли (процента) числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании), имея при этом в виду, что вакантный депутатский мандат передается в

²⁰¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 19.12.2013 № 28-П «По делу о проверке конституционности положения абз. 2п. 5 ст.53 Уставного закона Красноярского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского края» в связи с жалобой гражданина В.А. Худоренко» // СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. 2). Ст. 7306.

региональную группу, следующую по указанным критериям за теми региональными группами, в которые депутатские мандаты были переданы ранее.

В каждую избирательную кампанию на региональном уровне имеет место практика судов общей юрисдикции по избирательным спорам.

Так, на региональных выборах высших должностных лиц в 2014 году из 30 субъектов РФ в трех субъектах РФ (Республика Алтай, Республика Башкортостан, Тюменская область) дела рассматривались не только избирательными комиссиями, но и в судебном порядке.

В Республике Алтай кандидат К. на должность Главы Республики оспорил решение республиканской Избирательной комиссии об отказе в регистрации в Верховном суде Республики Алтай (решение от 08.07.2014 года), который прекратил производство по делу в связи с тем, что К. утратил статус кандидата, поскольку был выдвинут партией «Великое Отечество», являясь при этом членом партии «Единая Россия». Суд основывался на законоположении о том, что политическая партия не вправе выдвигать кандидатом граждан РФ, являющихся членами других политических партий.

ЦИК Республики Башкортостан на основании решения съезда политической партии «Гражданская сила» об отзыве кандидата приняла решение об утрате кандидатом С. статуса кандидата на должность Президента Республики Башкортостан. Решение ЦИК Республики было обжаловано кандидатом С. в Пресненский районный суд г. Москвы, который своим решением от 17.07.2014 года отказал заявителю в удовлетворении жалобы.

Избирательная комиссия Тюменской области зарегистрировала на должность Губернатора Тюменской области кандидата Д. от КПРФ. После регистрации в адрес областной избирательной комиссии из ЦИК РФ поступила информация от Главного информационно-аналитического центра МВД РФ о том, что кандидат имеет судимость. Областная избирательная

комиссия обратилась в суд с заявлением об отмене регистрации кандидата в связи с сокрытием им сведений о судимости. Решением Тюменского областного суда от 26.08.2014 года по делу № 3-16/2014 заявление Избирательной комиссии Тюменской области было удовлетворено, регистрация кандидата Д. была отменена. Тюменское областное отделение КПРФ обжаловало данное решение областного суда в апелляционном порядке в Верховный Суд РФ, который решением от 05.09.2014 года по делу № 89-АПГ14-9 отказал заявителю в удовлетворении требований и оставил без изменения решение суда первой инстанции.

На выборах региональных законодательных органов государственной власти в 2014 году из 14 субъектов РФ в двух субъектах РФ (Карачаево-Черкесская Республика и Республика Татарстан) в судебном порядке оспаривались отмена регистрации и отказ в регистрации партийных списков кандидатов.

В Карачаево-Черкесской Республике республиканская Избирательная комиссия и Карачаево-Черкесское республиканское отделение КПРФ обратились с заявлением в Верховный суд Республики с просьбой отменить регистрацию списка Карачаево-Черкесского республиканского отделения партии «Коммунисты России» по причине выявления нарушений при проведении предвыборной агитации. Верховный суд Республики объединил в одно дело оба заявления и решением от 29.08.2014 года удовлетворил требования заявителей, отменив регистрацию списка кандидатов, выдвинутых соответствующим избирательным объединением. Карачаево-Черкесское республиканское отделение партии «Коммунисты России» обжаловало данное решение суда в апелляционном порядке в Верховный Суд РФ, который решением от 09.09.2014 года отказал заявителю в удовлетворении требований и оставил без изменения решение суда первой инстанции.

В Республике Татарстан региональные отделения трех политических партий («Партия ветеранов России», «Справедливая Россия» и КПРФ) обращались с жалобами в суд.

Центральная избирательная комиссия Республики Татарстан отказала в регистрации списка кандидатов в депутаты Государственного Совета, выдвинутого татарстанским региональным отделением партии «Ветеранов России» по единому избирательному округу в связи с недостаточным числом достоверных подписей избирателей, собранных избирательным объединением в поддержку выдвижения списка кандидатов. Татарстанское региональное отделение партии «Ветеранов России» обжаловало данное решение в Верховный суд Татарстана, который своим решением от 21.08.2014 года отказал заявителю в удовлетворении требований. Это решение Суда было оспорено заявителем в апелляционном порядке в Верховный Суд РФ, который решением от 05.09.2014 года также отказал заявителю в удовлетворении требований и оставил без изменения решение суда первой инстанции.

Региональное отделение партии «Справедливая Россия» в Республике Татарстан обратилось в Верховный суд Республики с заявлением об отмене решения ЦИК Республики о регистрации республиканского списка кандидатов в депутаты Государственного Совета, выдвинутого региональным отделением партии «Яблоко». По мнению заявителя, региональным отделением партии «Яблоко» для регистрации были представлены документы, оформленные ненадлежащим образом. Верховный суд Республики Татарстан решением от 01.08.2014 года отказал заявителю в удовлетворении заявленных требований. Региональное отделение партии «Справедливая Россия» обжаловало это решение в Верховный Суд РФ, который своим решением от 25.08.2014 года частично удовлетворил требования заявителя, отменив регистрацию 6 кандидатов из зарегистрированного списка кандидатов партии «Яблоко». Во исполнение решения суда ЦИК Республики Татарстан аннулировала список кандидатов, выдвинутый региональным отделением партии «Яблоко», в связи с выбытием из зарегистрированного списка более 50% кандидатов.

Татарстанское региональное отделение КПРФ подало в Верховный суд Республики заявление об отмене постановле-

ния ЦИК Республики о регистрации татарстанского республиканского отделения «Коммунистической партии «Коммунисты России»». По мнению заявителей, это региональное отделение представило документы, оформленные ненадлежащим образом. Верховный суд Республики своим решением от 19.08.2014 года в удовлетворении требований заявителю отказал. Татарстанское региональное отделение КПРФ подало апелляционную жалобу в Верховный Суд РФ, который своим решением от 09.09.2014 года также отказал заявителю в удовлетворении требований и оставил без изменения решение суда первой инстанции.

В 2015 году на выборах законодательных органов государственной власти субъектов РФ в суде также обжаловались отказы в регистрации кандидатов в депутаты по одномандатным избирательным округам. Так, постановлением окружной избирательной комиссии кандидату Т., выдвинутому в порядке самовыдвижения, было отказано в регистрации кандидатом в депутаты Костромской областной Думы в связи с предоставлением им недолжным образом оформленных документов, а также недостаточного количества подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата. Решением Костромского областного суда от 17.07.2015 года № 3-37/15 по жалобе Т. было признано незаконным постановление окружной избирательной комиссии по выборам депутата Костромской областной Думы шестого созыва по одномандатному избирательному округу № 8 от 15.07.2015 года № 14. Суд обязал окружную избирательную комиссию зарегистрировать Т. кандидатом в депутаты.

Судебная практика, в том числе и на региональных выборах, выявляет ряд проблем судебной защиты избирательных прав граждан²⁰².

В частности, важной является проблема рассмотрения и

²⁰² Колюшин Е.И. Проблемы судебной защиты избирательных прав граждан / Теория и практика российского конституционализма: сб. докладов научно-практической конференции, посвященной 75-летию со дня рождения академика О.Е. Кутафина, 26 июня 2012 г. / отв. ред. В.И. Фадеев. М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2013. С. 269-274.

применения судами общей юрисдикции принципов избирательного права как реальных (а не абстрактных) ценностей и регуляторов выборов.

В современных условиях, основываясь на Постановлении Конституционного Суда РФ от 09.11.2009 года № 16-П²⁰³, суды общей юрисдикции выясняют не только вопрос о том, имел ли право тот или иной орган политической партии принимать решение об исключении кандидата из списка, но и соответствие оснований принятия решения тем основаниям, которые предусмотрены в уставе политической партии.

На практике имеет место ограничение доступа к правосудию, поскольку большое число правонарушений на выборах не становится предметом оценок суда по мотивам их неподсудности.

Проблемы конституционно-правовой ответственности в сфере выборов всех уровней предлагается решать, в том числе, и посредством позитивного закрепления в избирательном праве принципа пропорциональности ответственности установленным законом целям, соответствия ответственности содеянному.

§ 4. Перспективы совершенствования порядка формирования органов власти субъектов РФ

Высокая степень действующей регламентации основных элементов порядка формирования государственных органов является предпосылкой для эффективной защиты избирательных прав. В то же время результаты мониторинга применения законодательства о выборах показывают, что,

²⁰³ Постановление Конституционного Суда РФ от 09.11.2009 № 16-П «По делу о проверке конституционности п. 32 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подп. «к» п. 2 ст. 21 Федерального закона «О политических партиях», ч. 3 ст. 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и ч. 1 ст. 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова» // СЗ РФ. 2009. № 47. С. 5709.

с одной стороны, не все институты избирательного права в полной мере отвечают современным задачам модернизации политической системы, созданию механизмов эффективной демократии; а, с другой стороны, не все преобразовательные процессы высоко динамичного развития института выборов получают поддержку со стороны общественности и одобрение в науке конституционного права. Эффективность правовых моделей в избирательных правоотношениях предполагает конституционализацию как правового регулирования, так и правоприменительной практики.

Выборы в органы публичной власти представляют собой особую сферу, в которой политический фактор объективно оказывает существенное влияние на правовую модель, априори выступая доминантой. Это связано с тем, что регулирование выборов представляет собой регламентацию механизма легальной политической борьбы, соперничества политических партий за голоса избирателей²⁰⁴.

На современном этапе в сфере выборов актуальны проблемы совершенствования избирательной системы на всех уровнях, включая региональный уровень, уточнение нормативного содержания института ответственности за нарушения законодательства о выборах, дальнейшее развитие процедур, обеспечивающих общественный контроль за определением итогов голосования и результатов выборов²⁰⁵.

На пути движения к оптимальной модели избирательной системы в России за прошедшие более чем 20 лет избирательное законодательство претерпело значительные изменения. Каждый раз эти изменения являлись попыткой найти решение важной проблемы: формирование легитимных органов публичной власти, т.е. органов, существование

²⁰⁴ Чертков А.Н. Влияние политического фактора на формирование и реализацию правовых моделей / Правовые модели и реальность / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Рафалюк, Н.И. Хлуднева. М.: ИЗиСП при Правительстве РФ: ИНФРА-М, 2014. С. 99.

²⁰⁵ Концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М.: Юриспруденция, 2014. С. 27-28.

которых предполагает согласие с тем, что они имеют право на осуществление властных полномочий, пользуются доверием. «Формулу доверия» можно было реализовать через развитие российской государственности. Для решения задачи, которая не утратила своей актуальности, — формирования развитой, реально отражающей интересы общества политической системы России путем формирования политических партий, был сделан целый ряд шагов с тем, чтобы политические партии стали фактически основным участником процесса формирования законодательных органов власти. Это привело к тому, что в современном политическом пространстве России, включая региональный уровень, функционируют более 70 политических партий.

С наличием общественного запроса на большее представительство, индивидуально привязанных депутатов к избирателям связан переход к смешанной избирательной системе: сочетание партийных списков и депутатов-одномандатников. Это усиливает роль представительного характера деятельности законодательного органа и изменяет политическое предложение на многопартийность (по данным социологов парламентские политические партии отражали только 50% взглядов, существующих в обществе). За отказом от выборности глав субъектов РФ, который решил стоявшие для того времени задачи, последовал переход к выборам высших должностных лиц с определенными позициями для отдельных субъектов РФ.

Как показывает опыт реформирования в сфере формирования региональных органов государственной власти, за счет гибких моделей сохраняется стабильное развитие государственности. В условиях стабильного развития государственности можно формировать базовые институты, которые будут служить очень длительный период времени²⁰⁶.

Субъекты РФ при формировании своих органов государ-

²⁰⁶ См.: Интервью с членом Президиума Ассоциации юристов России, председателем Комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ по конституционному законодательству и государственному строительству В.Н. Плигиным // Юридический мир. 2014. № 2. С. 6-8.

ственной власти должны устанавливать не противоречащие федеральным правилам избирательные процедуры. Положительный эффект такого регулирования гарантируется равенством избирательных прав граждан, проживающих в разных субъектах РФ.

Совершенствование порядка формирования органов государственной власти субъектов РФ — это сложносоставной «процесс в процессе» во времени, в пространстве и по кругу лиц.

Во времени процесс совершенствования регионального законодательства, устанавливающего порядок формирования органов государственной власти, определяется принятием федеральных и региональных законодательных новелл, с допустимостью возможности опережающего воздействия со стороны регионального законодателя или сдерживания (путем введения ограничений или запретов) в определенный период времени со стороны федерального законодателя.

В пространстве процесс совершенствования порядка формирования органов государственной власти связан не только с классически традиционным «горизонтальным» и «вертикальным» уровнями, но еще и со сформулированным в доктрине третьим измерением²⁰⁷ — по глубине упорядочения. Предлагаемое трехуровневое измерение государственной власти и ее органов позволяет охватить одной моделью всю совокупность государственных органов, в которой: а) в основу положены и учтены традиционные два измерения власти по вертикали и горизонтали; б) включена контрольная ветвь власти; в) использовано новаторское третье измерение власти, в котором выделены три одноименных уровня власти и уровня системы ее органов: конституирующий, организующий и информирующий.

Конституирующий уровень представляет высший уровень опосредованной государственной власти, на котором

²⁰⁷ Хорошильцев А.И. Третье измерение государственной власти на примере современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 4. С. 28-32.

обеспечивается баланс сил в обществе, что предполагает при необходимости своевременное принятие мер к ее совершенствованию. На этом уровне опосредуется учредительная власть народа и Основного закона. Одновременно этот уровень власти и его органы направлены на конституирование активности, проявляющей текущую власть народа, и на конституирование деятельности государственного аппарата. У государственных органов этого уровня наибольший объем полномочий, предельная доступность к государственным механизмам и ресурсам. Органы конституирующей власти призваны формировать, направлять и удерживать активность государственных и общественных органов и организаций в русле конституционно-правовых требований. В этом смысле они возвышаются над структурами организующего уровня и непосредственно направлены на конституирование целостности всей системы государственной власти в условиях ее разделения на относительно самостоятельные ветви. В то же время конституирующий уровень власти опосредованно, то есть через деятельность структур других уровней власти, призван обеспечить порядок и стабильное развитие общества.

1. Организующий уровень — это наиболее мощная и разветвленная часть власти государственного аппарата. Данный уровень ориентирован прежде всего на организацию действующей власти народа и его активности.

Информирующий уровень — начальный, исходный уровень опосредованной государственной власти, призванный легитимировать и персонифицировать ее. На этом уровне государственная власть от народа по информационным каналам и в соответствии с действующим законодательством в результате выборов передается конкретным государственным органам и должностным лицам для ее осуществления. Одновременно на этом уровне проявляется оценка гражданами и самими государственными органами результатов функционирования действующих государственных органов и должностных лиц с точки зрения соблюдения обществен-

ных интересов, прав и свобод человека и гражданина. В федеральный информирующий уровень включается ЦИК РФ, которая представлена и на наднациональном (международном) уровне в сообществе избирательных органов: с 2013 года ЦИК РФ является участником Учредительной конференции по созданию Всемирной организации избирательных органов (г. Сеул, Южная Корея); с 2014 года ЦИК РФ является членом Ассоциации азиатских избирательных органов (учреждена в г. Маниле, Республика Филиппины в 1998 году в целях обмена информацией, поощрения открытых и прозрачных выборов в регионе), в состав которой входят 18 государств Азиатско-Тихоокеанского региона²⁰⁸.

Предложенная модель третьего измерения универсальна. Применительно к субъектам РФ, как представляется, эта модель будет выглядеть следующим образом: конституирующий уровень представлен конституционными (уставными) судами²⁰⁹, высшим должностным лицом – главой субъекта РФ и структурами, которые ему непосредственно подчинены; на организующем уровне действуют законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, счетные палаты субъектов РФ; информирующий уровень власти включает избирательные комиссии субъектов РФ, уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.

По кругу лиц совершенствование порядка формирования органов государственной власти субъектов РФ проявляется в правосубъектности, конституционно-правовом статусе участников процесса, которые связаны с их функциональной и институциональной определенностью, ролевым назначением.

Среди участников выделяются политические партии как профессиональные и основные субъекты, участвующие в формировании органов государственной власти субъектов РФ.

²⁰⁸ Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион / В.И. Лысенко. Под общей ред. В.Е. Чурова. ЦИК РФ. Вып. 4. М., 2015. С. 170.

²⁰⁹ По состоянию на 2015 год конституционные (уставные) суды функционируют только в 17 субъектах РФ.

Особенности статуса с позиции функционального подхода отличают избирательные комиссии субъектов РФ как постоянно действующих непосредственных организаторов выборов. Наряду с основными функциями по организации и проведению выборов (назначение выборов, если уполномоченный орган или должностное лицо самостоятельно и в срок их не назначили; нарезка избирательных округов, формирование нижестоящих избирательных комиссий, составление списков избирателей, регистрация кандидатов, информирование избирателей, изготовление бюллетеней, определение итогов голосования и контроль за соблюдением избирательных прав граждан) избирательные комиссии выполняют и дополнительные функции такие, как: законотворческая (правотворческая), по рассмотрению обращений, образовательная, просветительская функции²¹⁰.

В связи с совершенствованием порядка формирования органов государственной власти субъектов РФ особое значение имеет право законодательной инициативы избирательных комиссий субъектов РФ в региональных законодательных органах власти как важный элемент законотворческой функции, поскольку возможность разрабатывать и вносить проекты законов на рассмотрение законодательного органа позитивно влияет на реформирование законодательства о выборах, исключая «посредников» в лице других субъектов права законодательной инициативы, а также способствует эффективному взаимодействию законодательного органа государственной власти и избирательной комиссии конкретного субъекта РФ.²¹¹

Таким образом, актуальность проблем реализации законотворческой функции посредством права законодательной инициативы региональных избирательных комиссий связана с

²¹⁰ См.: Шугрина Е.С. Некоторые организационно-правовые проблемы в работе избирательных комиссий в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 1. С. 44 – 48.

²¹¹ Макаров А.В., Нестерова Т.Ю. Избирательная комиссия как субъект законодательной инициативы по законодательству субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 5. С. 7-11.

тем, что именно эти комиссии профессионально занимаются правоприменительной практикой и им в большей степени известны недостатки законодательного регулирования выборов.

По данным ЦИК РФ, согласно действующему региональному законодательству, правом законодательной инициативы наделены избирательные комиссии 62 субъектов РФ. Как правило, закрепление права законодательной инициативы избирательных комиссий субъектов РФ в Основных законах (конституциях (уставах)) дублируется и в текущих региональных законах.

В законодательстве субъектов РФ в этой сфере выделяются модели права законодательной инициативы: 1) модель «широкой» компетенции как универсальное право законодательной инициативы региональных избирательных комиссий, не ограниченное предметными рамками (предусмотрена в конституциях (уставах) 13 субъектов РФ); 2) модель «предметной (исключительной)» компетенции как специальное право, которое ограничивает избирательные комиссии субъектов РФ правом вносить проекты законов на рассмотрение законодательных органов исключительно по вопросам своего ведения, компетенции (наиболее распространенная модель, предусмотрена более чем в 30 субъектах РФ); 3) модель «узкой» компетенции как ограниченное право, которое ограничивает законодательную инициативу региональных избирательных комиссий определенными вопросами: проведения выборов и референдумов; выборного (избирательного) законодательства, избирательной системы; избирательного права и избирательного процесса; вопросами, связанными с регулированием назначения, подготовки и порядка проведения выборов, референдума, с деятельностью избирательной комиссии субъекта РФ; вопросы, связанные с деятельностью территориальных избирательных комиссий.

Модель «предметной» где закрываются кавычки? (исключительной) компетенции на современном этапе наиболее целесообразна, т.к. на региональные избирательные комиссии

как участников избирательного процесса возложены функции, которые сложно отнести к вопросам собственно выборов (например, учет объема эфирного времени, затраченного на освещение деятельности каждой политической партии, представленной в региональном законодательном органе, региональными теле-, радиоканалами).

Наделение региональных избирательных комиссий правом законодательной инициативы при ее активной реализации (степень законопроектной активности избирательных комиссий в некоторых субъектах РФ достаточно высока – до 10-15 проектов законов в течение срока полномочий законодательного органа) ведет к улучшению качества регионального законодательства о выборах, значительно сокращая при этом сроки устранения недочетов избирательного законодательства, которые негативно отражаются на организации избирательного процесса и на результатах выборов в целом, и приведение его в соответствие с федеральным законодательством, в том числе с учетом правовых позиций Конституционного Суда РФ, региональных конституционных (уставных) судов.

Региональные избирательные комиссии как государственные органы субъекта РФ осуществляют свою деятельность на постоянной профессиональной основе и через право вносить проекты законов и законодательные предложения вступают в тесное взаимодействие с законодательными органами государственной власти субъектов РФ. Такой правовой статус позволит избирательным комиссиям субъектов РФ во взаимодействии с законодательными органами расширять и осваивать новые правовые пространства (например, информационную сферу), видоизменять объем и методы правового регулирования (преодоление чрезмерной правовой централизации и неизбежное сужение законодательного регулирования субъектов РФ по вопросам совместного ведения с Российской Федерацией) в сфере выборов.

Реализуя право законодательной инициативы по вопросам своего ведения, региональные избирательные комиссии

способны определять: 1) степень регулирующего воздействия, влияния будущего закона на электоральную ситуацию, с возможностью привлечения таких форм общественного контроля как публичные обсуждения и консультации; 2) публично-правовые риски²¹² (риски решения проблемы предложенным способом, риски недостаточности механизмов для реализации предложенных способов решения проблемы, риски несоответствия предложенного способа регулирования уровню развития необходимых технологий и др.), которые региональные избирательные комиссии как разработчики проекта закона должны оценивать в целях прогнозирования возможных негативных последствий принятия закона.

Таким образом, законодательное обеспечение и регулирование права законодательной инициативы избирательных комиссий субъектов РФ можно рассматривать как потенциальный резерв для совершенствования порядка формирования региональных органов государственной власти.

В контексте правотворческой функции региональных избирательных комиссий в литературе представителями этих комиссий обсуждаются вопросы собственного правотворчества комиссий в сфере регламентации полномочия на принятие актов в период избирательных кампаний и в межвыборный период²¹³. Теоретико-прикладное совершенствование в данной сфере будет способствовать дальнейшему развитию регионального избирательного законодательства и повышению качества актов, принимаемых самими региональными избирательными комиссиями.

Нормативная неопределенность понятия регионального избирательного законодательства порождает вопрос о возмож-

²¹² См. подробно: Солдатова В.И. Значение понятия «риск» в законодательном процессе / Риск в сфере публичного и частного права/ под ред. Ю.А. Тихомирова, М.А. Лапиной. М., 2014. С. 40-49.

²¹³ Автор статьи – председатель избирательной комиссии Забайкальского края: Судакова С.В. К вопросу о юридической природе актов, принимаемых избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 5. С. 3-6.

ности отнесения актов, принимаемых региональными избирательными комиссиями, к избирательному законодательству.

Так, Закон Забайкальского края «Об избирательной комиссии Забайкальского края» определяет избирательную комиссию как государственный орган, наделенный правом на издание в пределах своей компетенции инструкций, обязательных для нижестоящих избирательных комиссий, кандидатов, но только при проведении муниципальных выборов.

При подготовке и проведении выборов депутатов Законодательного собрания и губернатора края такое полномочие избирательной комиссии не предусмотрено. В то же время закреплена обязанность краевой комиссии устанавливать нормативы, в соответствии с которыми изготавливаются списки избирателей и другие избирательные документы, но только по поручению ЦИК РФ. Такой подход ставит вопрос о соотношении понятий «нормативный правовой акт» и «нормативы».

В Законе Забайкальского края «О нормативных правовых актах Забайкальского края» нормативным правовым актом признается принятый (изданный) в установленном порядке акт уполномоченного на то краевого органа государственной власти или должностного лица. Краевая избирательная комиссия как государственный орган, а не орган государственной власти, не наделена правом на принятие таких актов.

Судебная практика придерживается иного подхода. Забайкальский краевой суд в своем решении от 19.09.2014 года признал, что «Инструкция о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений при проведении муниципальных выборов в Забайкальском крае», утвержденная постановлением краевой избирательной комиссии, обладает признаками нормативного правового акта, т.к. содержит правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц (кандидатов, избирательных объединений, избирательных комиссий и других лиц), рассчитанные на неоднократное применение (подлежит применению при проведении любых

муниципальных выборов на территории края), направленные на урегулирование общественных отношений, связанных с назначением, подготовкой и проведением муниципальных выборов на территории края.

В законах ряда субъектов РФ о нормативных правовых актах избирательные комиссии также не указаны в качестве правотворческих органов. Но есть субъекты РФ, в которых содержатся прямые указания о полномочии региональной избирательной комиссии издавать инструкции и иные нормативные правовые акты.

Применение доктринального и нормативного подходов указывает на то, что свойствами нормативного правового акта могут обладать такие инструкции, которые утверждаются на заседании региональной избирательной комиссии, и в силу этого они могут быть включены в систему источников избирательного права, как подзаконные правовые акты, при условии, что по форме и содержанию они отвечают требованиям, предъявляемым к нормативным правовым актам.

§ 5. Проблемы «партийного фактора» и всеобщности выборов

5.1. Проблемы «партийного фактора»

Российская партийная система в своем развитии эволюционировала поэтапно:

- 1990 – 1999 годы – формирование квазипартийных лидерских проектов;
- 2000 – 2012 годы – курс на построение малопартийного политического пространства;
- 2012 год – по настоящее время – курс на многопартийность со сложившимися устойчивыми политическими партиями²¹⁴.

²¹⁴ См. подробно: Данилин П. Партийная система современной России. М.: ИД «Аргументы недели», 2015.

Отличительной особенностью партийного развития, оказавшего влияние и на порядок формирования региональных органов государственной власти, является особая роль Президента РФ и его Администрации.

По степени активности политических партий, в том числе и на региональных выборах, все партии делятся на четыре группы: с очень высокой активностью, с высокой активностью, со средней активностью, с низкой активностью. К первой группе с очень высокой активностью относятся все 4 парламентские партии; ко второй группе с высокой активностью относятся 8 активных непарламентских партий; к третьей группе средней активности относятся 15 умеренно активных непарламентских партий (в том числе, партия с провоцирующим названием «Против всех»); к четвертой группе с низкой активностью относятся все иные партии.

На современном этапе в результате упрощения требований к государственной регистрации политических партий имеет место тенденция к увеличению числа партий, принимающих участие в региональных выборах, что сказывается на характере и степени политической конкуренции и партийной активности. Динамика, складывающаяся в условиях нового избирательного законодательства, принятого после выборов депутатов Государственной Думы в декабре 2011 года, выглядит следующим образом. В региональной избирательной кампании 2012 года право участвовать в выборах имели 28 политических партий, из них 26 партий выдвинули своих кандидатов (списки кандидатов). В сентябре 2013 года уже 54 партии имели право участвовать в выборах, из них 53 партии таким правом воспользовались. В сентябре 2014 года из 69 политических партий, имевших право участвовать в выборах, 63 партии выдвигали своих кандидатов (списки кандидатов), а зарегистрированы и внесены в избирательные бюллетени были 56 политических партий и более 10 общественных объединений. Наибольший интерес в 2014 году политические партии проявили к выборам депутатов Московской городской

Думы – своих кандидатов выдвинули 17 политических партий. Меньше всего кандидатов политические партии выдвинули на выборах депутатов Верховного Хурала (парламента) Республики Тыва – семь партий²¹⁵. В выборах 13 сентября 2015 года, согласно данным ЦИК РФ, получили право участвовать 75 политических партий, из которых 25 партиям не требовался сбор подписей. На региональных выборах 2015 года рекорд партийной активности зафиксирован в Дагестане, где кроме парламентских партий проявили активность 13 непарламентских партий.

Динамика развития избирательного законодательства включает ярко выраженный политический аспект, который выступает в качестве политического инструмента.

Однако, если рассматривать его с точки зрения обеспечения интересов правящей элиты, то, как считается, следует анализировать в большей степени федеральное законодательство, а региональное можно практически не учитывать, поскольку какого-либо самостоятельного значения оно в данной сфере не имеет, за исключением небольших «вкраплений», которые дозволено урегулировать на уровне субъектов РФ²¹⁶. Кроме того, есть основания полагать, что в результате качественных изменений федерального законодательства о выборах с 2012 года к началу 2014 года новым направлением? электоральной государственной политики становится максимальное ослабление политических партий при сохранении курса на ограниченную конкуренцию, в качестве последствий ведущее к фактической департизации (прежде всего в наиболее протестно настроенных субъектах РФ) и персонализации выборов²¹⁷.

Учет «партийного» фактора применительно к избиратель-

²¹⁵ См.: Выборы в субъектах Российской Федерации 14 сентября 2014 года: Электоральная статистика / Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М.: ЦИК, 2015.

²¹⁶ Саликов М.С. Избирательное законодательство как политический инструмент государства: постконституционная эволюция // Российский юридический журнал. 2013. № 6. С. 60 – 67.

²¹⁷ Кынев А.В. Выборы региональных парламентов в России 2009-2013: от партизации к персонализации. М.: Центр «Панорама», 2014. С. 10.

ным системам можно рассматривать следующим образом:

- смешанная система способствует как развитию партийной системы, так и выявлению новых лидеров, ответственных непосредственно перед гражданами; смешанная система позволяет реализовать пассивное избирательное право беспартийным кандидатам в депутаты²¹⁸. Одной из гарантий является возможность включения в партийный список не более 50% беспартийных граждан при определенных установленных законом условиях. В таком случае очевидно, что беспартийный кандидат признает программу соответствующей партии, и если он будет избран, то уже в качестве депутата будет подчиняться партийной дисциплине.
- Применение пропорциональной системы с закрытыми партийными списками отчасти способствует появлению признаков политической коррупции: центральные аппараты политических партий в закрытом режиме решают вопросы выдвижения кандидатов и операции с полученными мандатами. Коррупционный потенциал пропорциональной системы проявляется при отказе избранного кандидата от мандата (такая практика стала в России негативной закономерностью).

5.2. Политическая конкуренция на региональном уровне: о возможности существования в России региональных политических партий, снятия запрета «блокирования» политических партий на региональных выборах

В России недостаточно законодательных гарантий (на федеральном уровне основных гарантий, а на региональном уровне дополнительных гарантий) прав политической оппозиции, которая сама, нуждаясь в поддержке как политическое меньшинство, могла бы обеспечить конкуренцию на демо-

²¹⁸ Нудненко Л.А., Тхабисимова Л.А. Влияние избирательной системы на реализацию всеобщего избирательного права в России //Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева. Т. 2. М.: Проспект, 2015. С. 329-339.

кратическом политическом рынке. Политическая оппозиция обладает основными правами, которые принадлежат исключительно субъектам оппозиционной деятельности. К таким правам, в частности, относятся: право создавать на выборах избирательные блоки; право на избирательные дебаты с представителями от «правящих» политических сил; право выдвигать альтернативного кандидата на должность главы исполнительной власти; право участвовать в политических дискуссиях в средствах массовой информации.

Однако, как ни парадоксально, федеральное политическое руководство выполняет социальный заказ на сильную власть, которая выступает сегодня фактором, стабилизирующим российское общество, и не допускает соперничество.

Законодатель предпочитает ограничительные подходы к состязательности как основному принципу в избирательном процессе. Проявлениями такого сдерживания является недопустимость создания и деятельности региональных политических партий, а также блокирования политических партий на выборах.

В литературе²¹⁹ высказываются предложения о необходимости расширения круга субъектов избирательных правоотношений, и в целом политических отношений, за счет допустимости существования региональных политических партий, «блокировки» политических партий на региональных выборах, обеспечения активного участия оппозиции в избирательном процессе.

Избрание региональных органов государственной власти с участием только общероссийских партий не вполне соответствует положениям ст. 11 и 77 Конституции РФ о самостоятельном формировании субъектами РФ своих органов государственной власти.

Недопустимость существования региональных партий диссонирует с федеративной природой России. Политиче-

²¹⁹ Алебастрова И.А. Большинство и меньшинство в демократической политической системе: к вопросу о гарантиях статуса оппозиции // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 17-23

ские партии, как и сама демократия, гражданское общество в целом, реально смогут выражать различные социальные интересы только при условии их роста снизу. Федеральный закон о политических партиях такой возможности не оставляет в целях сохранения механизма управляемой демократии, затрудняя естественный процесс партийного строительства. Допустимость образования и функционирования только общероссийских политических партий искусственно сдерживает развитие гражданского общества, которое реально, а не виртуально может формироваться только снизу как результат гражданской активности и инициативы.

Результаты региональных выборов после введения в 2012 году минимальной нормы 500 членов для политических партий показывают, что новые непарламентские партии с трудом и в малом количестве избираются в законодательные органы. В такой ситуации недальновидным представляется сохранение запрета на создание региональных политических партий, т.к. у территории должна быть возможность создания своих партий, отражающих и отстаивающих региональную специфику в законодательном органе, а граждане, проживающие на территории субъекта РФ, — соответственно, право объединяться в партии, имеющие целью решение своих региональных вопросов.

Предлагается предусмотреть в Федеральном законе «О политических партиях» возможность образования региональных политических партий и допустить их к участию в региональных выборах, соответствующим образом изменив при этом и избирательное законодательство. Такой подход позволит дополнить гарантии самостоятельности самих субъектов РФ в пределах их ведения, а также реализации принципа политического многообразия.

Блокирование партий как современная избирательная технология призвана завоевывать или укреплять позиции тех партий, которые не в состоянии по тем или иным причинам самостоятельно провести в состав законодательного органа или на выборную должность своих кандидатов. В России за-

конодательно не допускается блокирование под предлогом искажения партийным составом избранного органа воли избирателей и расстановки политических сил по сравнению с реально существующей в обществе, а также нестабильности в деятельности законодательного органа. Очевидная причина недопустимости блоков политических партий связана с опасениями федерального политического руководства к объединению оппозиции. Существующее положение направлено на раздробление оппозиции: с одной стороны, можно создать партию в количестве 500 членов, и в то же время, с другой стороны, невозможно создать партийный блок на выборах. Имитационные политико-правовые процессы демократического характера не способствуют содействию в развитии политической конкуренции, к проявлению солидарности с политическим меньшинством.

Политическая конкуренция представляет собой соперничество политических партий и иных общественных объединений, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия получения голосов избирателей на выборах.²²⁰

В конституционно-правовом смысле конечный результат политической конкуренции состоит в приобретении или сохранении определенного конституционно-правового статуса, расширении полномочий, властных функций, легитимности, оказании воздействия на общественное мнение через публичные акции в пределах, установленных федерально-региональным законодательством.

В контексте рассматриваемой проблематики приемлемы разработанные в доктрине и оформленные в виде законодательных предложений идеи о придании политической конкуренции статуса конституционно-правового принципа²²¹.

²²⁰ Виноградов В.А., Мазаев В.Д., Масленникова С.В. Конституционное право Российской Федерации. М.: Юрайт, 2015. С. 169.

²²¹ Оспанов Т.А. Политическая конкуренция в России: конституционно-правовые аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 9-10, 16-17.

Доктринально политическая конкуренция как конституционно-правовой принцип представляет собой основополагающую фундаментальную идею, определяющую правила поведения государственных органов и должностных лиц, внутреннее убеждение человека, групп граждан и общества в правомерности, наличии и необходимости свободы выбора при принятии политического решения; идею, определяющую борьбу за власть и обладание политическими ресурсами при условии законности, легитимности и осуществлении политической деятельности на основе конституционных норм.

В законодательном плане предлагается включить в Конституцию РФ главу «Избирательная система» и закрепить в ней основные элементы принципа политической конкуренции: признание и гарантированность политической конкуренции, недопустимость недобросовестной и монополистической политической конкуренции. В Федеральные законы о политических партиях и о выборах предлагаются дополнения о том, что партия участвует в выборах на условиях политической конкуренции и сами выборы проводятся на основе политической конкуренции, и что принцип политической конкуренции является одним из основных принципов деятельности политических партий.

5.3. Выводы

Таким образом, перспективы совершенствования порядка формирования органов государственной власти субъектов РФ находятся в сфере конституционно-правовых измерений (с учетом времени, пространства и круга лиц) — юридическом измерении и политическом измерении.

Юридическое измерение. Активное непрерывное федеральное нормативное влияние на региональный уровень актуализирует проблемы:

- *развития* избирательного и смежного законодательства для выстраивания системы демократических избира-

тельных стандартов²²² (решению этой проблемы, в частности, способствовало бы принятие федерального избирательного кодекса);

- определенности в закреплении соответствующего вида избирательной системы и ее важных элементов (в смешанной избирательной системе пропорциональный элемент связан с проблемами «закрытых» партийных списков, правом депутатов региональных законодательных органов отказываться от мандатов, полученных по итогам их распределения на выборах и др.);
- гарантии гражданам в выборный и межвыборный периоды нормативной возможности использовать формы различных типов российской демократии²²³: непосредственной демократии, общественного участия, демократии соучастия, консультативной и коммуникативной демократии;
- обеспечения полноценного информирования избирателей о целях и содержании избирательных реформ;
- реализации пассивного избирательного права с учетом того, что Россия придерживается концепции безцензового избирательного права и в то же время устанавливает законодательные барьеры (для сбора подписей, регистрации кандидатов и др.), затрудняющие реализацию избирательных прав;
- конкретизации правового статуса профессиональных и постоянных (политические партии и их региональные отделения, региональные избирательные комиссии) и иных участников процесса формирования органов государственной власти субъектов РФ.

²²² Эти проблемы лежат в плоскости пространного толкования избирательной системы как совокупности принципов, методов, норм, регулирующих проведение выборов органов публичной власти. Такая доктринальная трактовка имела практическое применение в 2013 году, когда отмечалось 20-летие избирательной системы в Российской Федерации и ее субъектах.

²²³ Виноградов В.А., Мазаев В.Д., Масленникова С.В. Конституционное право Российской Федерации. М.: Юрайт, 2015. С. 156-168.

Политическое измерение. Доминирующее политическое влияние (не только сохраняется, но и усиливается в условиях политико-правовой либерализации) на развитие института региональных выборов связано с:

- проблемами пределов политической воли федерального Президента (решающее влияние Президента РФ на кадровый состав региональных органов государственной власти как на стадии их формирования, так и в течение срока их полномочий, включая право на досрочное прекращение полномочий на основе роспуска, утраты доверия);
- проблемами допустимости существования региональных политических партий и оппозиции в условиях гарантированной политической конкуренции.

Задания:

1. Проанализируйте решение Костромского областного суда от 17.07.2015 № 3-37/15 и решение Московского городского суда от 02.09.2014 № 3-194/2014. Какую правовую аргументацию использовали суды общей юрисдикции? Каково соотношение примененных судами норм федерального и регионального законодательства о выборах?

Решение Костромского областного суда от 17.07.2015 № 3-37/15 по жалобе Т. о признании незаконным постановления окружной избирательной комиссии по выборам депутата Костромской областной Думы шестого созыва по одномандатному избирательному округу № 8 от 15.07.2015 № 14:

«**29.06.2015** в окружную избирательную комиссию (ОИК) № 8 поступили документы о выдвижении кандидата в депутаты Костромской областной Думы шестого созыва по одномандатному избирательному округу № 8 Т. 06.07.2015 ОИК № 8 получила документы о регистрации кандидата в депутаты ..., в том числе, подписные листы с подписями избирателей, собранными в поддержку выдвижения кандидата в депутаты, и

список лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата. Согласно протоколу рабочей группы при ОИК № 8 от 13.07.2015 по результатам проверки 993 подписей избирателей в поддержку кандидата Т. признаны недействительными все подписи избирателей со ссылкой на то, что подписные листы заверены осуществлявшими сбор подписей лицами, не внесёнными в список, составленный в соответствии с ч. 5 ст. 82 Избирательного кодекса Костромской области. Данный протокол 13.07.2015 вручен доверенному лицу кандидата. 14.07.2015 Т. передал в комиссию возражения на итоговый протокол рабочей группы, в которых указал, что не согласен с признанием недействительными всех подписей в подписных листах, поскольку в комиссию был представлен список лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, который был нотариально удостоверен и заверен кандидатом, в списке содержатся данные и образцы подписей всех сборщиков, осуществлявших сбор подписей. Понесённые сборщиками подписей расходы им возмещены за счет средств избирательного фонда, что не запрещено законом. Кроме того, отметил, что закон не содержит оснований признания недействительным списка лиц, осуществлявших сбор подписей, в зависимости от порядка расчета с лицами, осуществлявшими такой сбор, или порядка оплаты услуг нотариуса за удостоверение списка. Постановлением ОИК № 8 от 15.07.2015 года № 14 Т. отказано в регистрации кандидатом в депутаты ...со ссылкой на основания, предусмотренные пп. «в.1» и «д» п. 24 ст. 38 Федерального закона от 12.06.2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», п. «в.1» и «д» ч. 2 ст. 83 Закона Костромской области от 30.12.1998 года № 39 Избирательный кодекс Костромской области. В постановлении указано, что в первом финансовом отчете, представленном кандидатом Т., не содержится сведений о расходовании денежных средств избирательного фонда кандидата на оплату услуг нотариуса по

удостоверению списка лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей, который также был представлен кандидатом в комиссию. За удостоверительную надпись нотариуса взыскано по тарифам 900 рублей, не оплаченных из избирательного фонда кандидата. Однако в соответствии со ст. 59 Федерального закона № 67-ФЗ, кандидат вправе использовать на оплату организационно-технических мероприятий по сбору подписей избирателей, а также на проведение предвыборной агитации, на осуществление другой деятельности, направленной на достижение определённого результата на выборах, только денежные средства, поступившие в его избирательный фонд в установленном законом порядке. Избирательное законодательство запрещает использовать для ведения избирательной кампании иные финансовые средства и материальные средства, кроме средств, поступивших в избирательные фонды. Факт последующей компенсации сборщикам подписей понесённых ими расходов на оплату нотариального удостоверения имел место уже после принятия решения рабочей группой при ОИК № 8 о признании подписей недействительными. Это обстоятельство не было и не могло быть известно членам рабочей группы, а также членам избирательной комиссии, поскольку они проводили проверку документов, представленных кандидатом для регистрации 06.07.2015. Внесение каких-либо изменений в список лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей, избирательным законодательством не предусмотрено. Данные обстоятельства и доводы положены в основу отказа. Эти обстоятельства комиссия расценила в качестве подтверждения наличия оснований для отказа в регистрации, предусмотренных вышеуказанными нормами закона. Однако суд не может согласиться с приведёнными основаниями отказа в регистрации, поскольку они не соответствуют фактическим обстоятельствам, установленным при рассмотрении дела, и противоречат требованиям действующего избирательного законодательства. В соответствии с пп. «в.1», «д» п. 24 ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ основа-

ниями отказа в регистрации кандидата являются: наличие на день, предшествующий дню заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, документов, оформленных с нарушением требований настоящего Федерального закона, иного закона (пп. «в.1»); недостаточное количество достоверных подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата (пп. «д»). В п. «в1» и «д» ч. 2 ст. 83 Избирательного кодекса Костромской области названы аналогичные основания отказа в регистрации. Основания признания недействительными или недостоверными подписей избирателей в поддержку кандидата перечислены в ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ. Согласно пп. «м» п. 6.4. данной статьи недействительными признаются все подписи избирателей в подписном листе, который заверен осуществлявшим сбор подписей избирателей лицом, не внесенным в список, составленный в соответствии с п. 16 ст. 37 настоящего Федерального закона, в котором указано, что законом может быть предусмотрено, что при проведении выборов в орган государственной власти субъекта РФ кандидат обязан составить и представить в комиссию список лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей, ..., нотариально удостоверить сведения о лицах, осуществлявших сбор подписей, и подписи этих лиц, а также представить в комиссию список указанных лиц в машиночитаемом виде по форме, установленной комиссией, организующей выборы... В ст. 81 Избирательного кодекса Костромской области также указано, что недействительными признаются все подписи избирателей в подписном листе, который заверен осуществлявшим сбор подписей избирателей лицом, не внесенным в список, составленный в соответствии с ч. 5 ст. 82 Кодекса (п. «о» ч. 3). Представители ОИК № 8 в судебном заседании пояснили, что по результатам проверки подписей избирателей они применили указанные правовые нормы и признали все подписи недействительными, поскольку

ку посчитали, что список лиц, осуществлявших сбор подписей, ввиду допущенных при его составлении нарушений, в комиссию не представлен. Однако из имеющихся в деле документов и пояснений представителей сторон следует, что Т. 06.07.2015 в избирательную комиссию были представлены, в том числе, подписные листы с подписями избирателей, собранными в поддержку выдвижения кандидата в депутаты, всего 993 подписи, и список лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата. Таким образом, фактическое предоставление указанного списка в комиссию имело место. Требования к оформлению списка содержатся в п. 16 ст. 37 Федерального закона № 67-ФЗ и в ч. 5 ст. 82 Избирательного кодекса Костромской области, где указано, что кандидат обязан представить список лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей, нотариально удостоверить сведения о лицах, осуществлявших сбор подписей избирателей, и подписи этих лиц. Эти требования заявителем были соблюдены, список, содержащий как сведения о лицах, осуществлявших сбор подписей, так и подписи этих лиц, нотариально удостоверен. Иных требований к списку действующее избирательное законодательство не содержит, что даёт суду основания для вывода о том, что список лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата Т., был оформлен надлежащим образом. Представители ОИК № 8 в судебном заседании не смогли назвать, какие нарушения именно в оформлении списка допущены заявителем, а лишь указали, что, усмотрев нарушение порядка финансирования предвыборной компании кандидата, расценили фактически представленный кандидатом список как недействительный, а потому посчитали, что он не представлен. Однако ни нормы Федерального закона № 67-ФЗ, ни нормы Избирательного кодекса Костромской области действительность списка сборщиков подписей не ставят в зависимость от соблюдения кандидатом установленного порядка финансирования своей избирательной компании. Кроме того, суд не ус-

матривает нарушений данного порядка. В соответствии с положениями п. 6 ст. 59 Федерального закона № 67-ФЗ кандидаты вправе использовать на оплату организационно-технических мероприятий по сбору подписей избирателей, а также на проведение предвыборной агитации, на осуществление другой деятельности, направленной на достижение определенного результата на выборах, только денежные средства, поступившие в их избирательные фонды в установленном законом порядке. В силу п. 5 данной статьи граждане и юридические лица вправе оказывать финансовую поддержку кандидату только через соответствующие избирательные фонды. Расходование в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств, не перечисленных в избирательные фонды, запрещается. Запрещаются без документально подтвержденного согласия кандидата или его уполномоченного представителя по финансовым вопросам и без оплаты из соответствующего избирательного фонда выполнение оплачиваемых работ, реализация товаров, оказание платных услуг, прямо или косвенно связанных с выборами, и направленных на достижение определенного результата на выборах. Материальная поддержка кандидата, направленная на достижение определенного результата на выборах, может быть оказана только при ее компенсации за счет средств соответствующего избирательного фонда. Специальный избирательный счет был открыт кандидату Т. на основании договора специального избирательного счета кандидата от 29.006. 2015. 30.06.2015 между кандидатом в депутаты Т. (доверитель) и гражданами ... (поверенные) были заключены договоры о сборе подписей при проведении предвыборной кампании. В п. 2.2.4. и 3.1. договоров предусмотрено, что доверитель (Т.) выплачивает поверенным (сборщикам подписей) вознаграждение и компенсирует им расходы, связанные с оплатой поверенными нотариально-го удостоверения сведений о поверенном и его подписи в списке сборщиков подписей. При нотариальном удостоверении списка сборщиков подписей 30.06. 2015 каждый из поверен-

ных уплатил нотариусу 100 рублей (всего 900 рублей). 07.07.2015 уполномоченный представитель кандидата в депутаты Т. ...получила с избирательного счета 900 рублей для компенсации расходов сборщиков подписей по нотариальному удостоверению списка сборщиков подписей. В этот же день данные денежные средства переданы сборщикам подписей (по 100 рублей каждому), о чем с них получены расписки.

... суд приходит к выводу, что нарушений порядка финансирования предвыборной кампании кандидатом в депутаты Т. не допущено, поскольку договорённость о несении сборщиками подписей расходов по нотариальному удостоверению списка с последующей компенсацией этих расходов была достигнута между кандидатом в депутаты и сборщиками подписей, что подтверждается вышеуказанными договорами, названные расходы сборщикам подписей компенсированы за счет средств избирательного фонда кандидата. Следовательно, у избирательной комиссии не имелось оснований для того, чтобы рассматривать список сборщиков подписей, представленный кандидатом в депутаты Т., как недействительный, а соответственно не имелось оснований для признания недействительными всех подписей избирателей со ссылкой на п. «о» ч. 3 ст. 81 Избирательного кодекса Костромской области.

Как следует из итогового протокола рабочей группы при ОИК № 8 и пояснений представителей ОИК № 8, данных в судебном заседании, кроме признания всех подписей избирателей недействительными по указанному основанию, рабочая группа пришла к выводу о признании недостоверными 14 подписей избирателей и недействительными по иным основаниям ещё 32 подписей избирателей, то есть всего 46 подписей.

Поскольку число подписей избирателей, необходимых для регистрации кандидата в депутаты Костромской областной Думы ..., определённое постановлением Избирательной комиссии Костромской области от 29.06.2015 № 1364, составляет 904 подписи избирателей, то представленное Т. количество достоверных и действительных подписей — 947 (993-46) яв-

ляется достаточным для регистрации, количество подписей, признанных недостоверными или недействительными не превышает установленного избирательным законодательством предела.

Первый финансовый отчет представлен кандидатом в депутаты по состоянию на 06.07.2015, поэтому расходы, понесённые кандидатом 07.07.2015 по выплате компенсаций сборщикам подписей, то есть на следующий день после представления отчета, не могли быть в нём отражены. Соответственно нельзя признать обоснованным утверждение представителей ОИК № 8 о том, что первый финансовый отчет ввиду не отражения в нём расходов по нотариальному удостоверению списка сборщиков подписей составлен с нарушением требований закона. В связи с вышеуказанным, учитывая, что количество достоверных подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата, было достаточно, документы, представленные кандидатом на регистрацию были оформлены в соответствии с требованиями избирательного законодательства, суд приходит к выводу, что окружная избирательная комиссия № 8 не имела законных оснований для отказа в регистрации кандидату в депутаты Т.

Как следует из разъяснения Пленума Верховного Суда РФ, содержащегося в абз. 6 п. 40 постановления от 31.03.2011 № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», суд вправе возложить на избирательную комиссию обязанность зарегистрировать кандидата в случае отмены ее решения об отказе в регистрации кандидата, если при рассмотрении дела не были установлены иные основания для отказа в регистрации....Принимая во внимание, что при рассмотрении дела иные основания для отказа в регистрации установлены не были, суд приходит к выводу о необходимости возложения на избирательную комиссию обязанности зарегистрировать кандидата в депутаты Т.

На основании изложенного, руководствуясь ст.ст. 194-198, 261 ГПК РФ,

решил:

Заявление Т. удовлетворить. Признать незаконным постановление окружной избирательной комиссии по выборам депутата Костромской областной Думы шестого созыва по одномандатному избирательному округу № 8 от 15.07. 2015 № 14. Обязать окружную избирательную комиссию ... зарегистрировать кандидата в депутаты Костромской областной Думы шестого созыва Т.».

2. Решение Московского городского суда от 02.09.2014 по делу № 3-194/2014 по заявлению Г. о признании недействующей ч. 9 ст.1, частично недействующим п. 2 ч.12 ст. 1 Закона г. Москвы от 07.05.2014 № 23 «О внесении изменений в Закон г. Москвы от 06.07.2005 № 38 «Избирательный кодекс г. Москвы» и Закон г. Москвы от 23.04. 2003 № 23 «О Московской городской избирательной комиссии», а именно в части установления количества подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, необходимого для регистрации кандидата в депутаты Московской городской Думы, выдвинутого по одномандатному избирательному округу.

«...Г. ссылалась на то, что 14.07.2014 ей было отказано в регистрации в качестве кандидата в депутаты Московской городской Думы шестого созыва по мотиву непредоставления необходимых для регистрации документов, в том числе, достаточного количества подписей избирателей. По мнению заявителя, оспариваемые нормы противоречат принципам избирательного права, нарушают избирательные права граждан, гарантированные федеральным законодательством, создают незаконные препятствия для граждан, пожелавших в порядке самовыдвижения реализовать свое пассивное право в ходе выборов в Московскую городскую Думу, поскольку сбором подписей должны заниматься только самовыдвиженцы, а кандидаты от политических партий от такой обязанности освобождены. Суд не нашел оснований для удовлетворения заявленного требования. Как указывал Конституционный Суд

РФ в ряде своих решений, всеобщее избирательное право означает, в принципе, что каждый человек имеет право избирать и быть избранным в органы государственной власти на проводимых на основе Конституции РФ и законов выборах и вместе с тем государство в лице федерального законодателя может и, по сути, должно определять порядок и условия реализации гражданами РФ активного и пассивного избирательного права (постановления от 25.04.2000 № 7-П, от 11.06.2002 № 10-П, от 09.11.2009 № 16-П, от 22.06.2010 № 14-П, от 07.07.2011 № 15-П и др.). П. 6 ст. 1 Федерального закона № 67-ФЗ от 12.06.2002 определено, что федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов РФ, иные нормативные правовые акты о выборах ..., принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить настоящему федеральному закону. Если федеральный закон, конституция (устав), закон субъекта РФ, иной нормативный правовой акт о выборах ... противоречат настоящему Федеральному закону, применяются нормы настоящего Федерального закона. В соответствии с ч. 9 ст. 1 Закона г. Москвы о внесении изменений в Избирательный кодекс города Москвы и Закон города Москвы «О Московской городской избирательной комиссии» Избирательный кодекс города Москвы дополнен ст. 31.1 следующего содержания: «Ст. 31.1. Поддержка выдвижения кандидатов в депутаты Московской городской Думы, кандидатов (муниципальных списков кандидатов) в депутаты представительных органов местного самоуправления. Необходимым условием регистрации кандидата в депутаты Московской городской Думы, кандидата (муниципальных списков кандидатов) в депутаты представительных органов местного самоуправления является поддержка выдвижения кандидата, муниципального списка кандидата избирателями, наличие которой определяется числом подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, муниципального списка кандидатов (ч. 1). На выборах депутатов Московской городской Думы, ... выдвижение политической партией, ее региональным отделением или

иным структурным подразделением (если выдвижение кандидатов, списков кандидатов региональным отделением или иным структурным подразделением предусмотрено уставом политической партии) ... кандидата по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, муниципального списка кандидатов считается поддержанным избирателями и не требует сбора подписей избирателей в случае, если федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ был допущен к распределению депутатских мандатов или получил не менее 3% голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу (ч 2). На выборах депутатов Московской городской Думы, ... выдвижение политической партией, на которую не распространяется действие ч. 2 настоящей статьи, кандидата по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, муниципального списка кандидатов считается поддержанным избирателями и не требует сбора подписей избирателей на соответствующих выборах в случае, если список кандидатов, выдвинутый политической партией, по результатам последних выборов депутатов Московской городской Думы был допущен к распределению депутатских мандатов или получил не менее трех процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по городскому избирательному округу (ч. 3). На выборах депутатов Московской городской Думы выдвижение политической партией, на которую не распространяется действие частей 2 и 3 настоящей статьи, кандидата по одномандатному избирательному округу считается поддержанным избирателями и не требует сбора подписей избирателей на указанных выборах в любом из следующих случаев: 1) муниципальный список кандидатов, выдвинутый политической партией, по результатам последних выборов в представительные органы местного самоуправления в городе Москве был допущен к распределению депутатских мандатов хотя бы в одном из них; 2) на последних выбо-

рах в представительные органы местного самоуправления в городе Москве за муниципальные списки кандидатов, выдвинутые политической партией, в сумме проголосовало не менее 0,5% от числа избирателей, зарегистрированных на территории города Москвы (ч. 4). На выборах депутатов представительного органа местного самоуправления выдвижение политической партией, на которую не распространяется действие ч. 2 и 3 настоящей статьи, кандидата по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, муниципального списка кандидатов считается поддержанным избирателями и не требует сбора подписей избирателей на соответствующих выборах в случае, если в этот представительный орган местного самоуправления по результатам последних выборов был избран хотя бы один депутат, выдвинутый данной политической партией (в том числе в составе муниципального списка кандидатов) (ч. 5). На выборах депутатов Московской городской Думы, депутатов представительного органа местного самоуправления в поддержку выдвижения политической партией, на которую не распространяется действие ч. 2-5 настоящей статьи, кандидата по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, муниципального списка кандидатов, в поддержку самовыдвижения кандидата должны быть собраны подписи избирателей в количестве, установленном ст. 34 настоящего Кодекса (ч. 6). Список политических партий, на которые распространяется действие ч. 2 настоящей статьи, составляется ЦИК РФ, размещается на ее сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и обновляется по результатам выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ (ч. 7). Список политических партий, на которые распространяется действие ч. 3-5 настоящей статьи, составляется Городской комиссией, размещается на ее сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и обновляется по результатам выборов депутатов Московской городской Думы и выборов депутатов представительных органов местного самоуправления (ч. 8)». Аналогич-

ные требования предусматривает Федеральный закон № 67-ФЗ от 12.06.2002, в соответствии с ч. 1 ст. 34 которого самовыдвижение кандидатов производится путем уведомления об этом избирательных комиссий, в которых будет осуществляться регистрация кандидатов, с последующим сбором подписей в поддержку самовыдвижения кандидатов. В п. 1, 3-5, 8-10 ст. 35.1 Федерального закона № 67-ФЗ отражено, что необходимым условием регистрации кандидата, списка кандидатов на выборах депутатов законодательных ...органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований является поддержка выдвижения кандидата, списка кандидатов избирателями, наличие которой определяется по результатам выборов, указанным в настоящей статье, либо подтверждается необходимым числом подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов. На выборах депутатов законодательных ...органов государственной власти субъектов РФ, представительных органов муниципальных образований выдвижение политической партией, ее региональным отделением или иным структурным подразделением (если выдвижение кандидатов, списков кандидатов региональным отделением или иным структурным подразделением предусмотрено уставом политической партии) (далее в настоящей статье — выдвижение политической партией) кандидата по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, списка кандидатов считается поддержанным избирателями и не требует сбора подписей избирателей в случае, если федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ был допущен к распределению депутатских мандатов или получил не менее 3% голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу. На выборах депутатов законодательного ...органа государственной власти субъекта РФ, представительных органов муниципальных образований в данном

субъекте РФ выдвижение политической партией, на которую не распространяется действие п. 3 настоящей статьи, кандидата по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, списка кандидатов считается поддержанным избирателями и не требует сбора подписей избирателей на соответствующих выборах в случае, если список кандидатов, выдвинутый политической партией, по результатам последних выборов депутатов законодательного ...органа государственной власти данного субъекта РФ был допущен к распределению депутатских мандатов или получил не менее 3% голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу. На выборах депутатов законодательного ...органа государственной власти субъекта РФ выдвижение политической партией, на которую не распространяется действие п. 3 и 4 настоящей статьи, кандидата по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, списка кандидатов считается поддержанным избирателями и не требует сбора подписей избирателей на указанных выборах в любом из следующих случаев: а) список кандидатов, выдвинутый политической партией, по результатам последних выборов в представительные органы муниципальных образований данного субъекта РФ был допущен к распределению депутатских мандатов хотя бы в одном из них; б) на последних выборах в представительные органы муниципальных образований данного субъекта Российской Федерации за списки кандидатов, выдвинутые политической партией, в сумме проголосовало не менее 0,5 процента от числа избирателей, зарегистрированных на территории данного субъекта РФ. На выборах депутатов законодательного... органа государственной власти субъекта РФ, депутатов представительного органа муниципального образования в поддержку выдвижения политической партией, на которую не распространяется действие п. 3-7 настоящей статьи, кандидата по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, списка кандидатов, в поддержку самовыдвижения кандидата должны быть собраны подписи изби-

рателей в количестве, установленном ст. 37 настоящего Федерального закона. Список политических партий, на которые распространяется действие п. 3 настоящей статьи, составляется ЦИК РФ, размещается на ее сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и обновляется по результатам выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Списки политических партий, на которые распространяется действие п. 4-7 настоящей статьи, составляются избирательной комиссией соответствующего субъекта РФ, размещаются на ее сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и обновляются по результатам выборов депутатов законодательного ...органа государственной власти этого субъекта РФ и выборов депутатов представительных органов муниципальных образований, избрания депутатов представительных органов муниципальных районов из состава представительных органов поселений в данном субъекте РФ. В силу п. 1 ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ регистрация кандидата осуществляется, в том числе, при наличии необходимого количества подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, либо при наличии решения политической партии (ее регионального отделения или иного структурного подразделения), на которую распространяется действие пп. 2-7 ст. 35.1 данного Федерального закона. Таким образом, установленный оспариваемым Законом города Москвы от 07.05.2014 № 23 порядок выдвижения и регистрации кандидатов, выдвинутых в порядке самовыдвижения и выдвинутых политическими партиями, их региональными отделениями, соответствует Федеральному закону № 67-ФЗ, в том числе в части сбора подписей избирателей. Согласно п. 2 ч. 12 ст. 1 Закона города Москвы от 07.05.2014 № 23, ч. ст. 34 Избирательного кодекса города Москвы («Сбор подписей в поддержку выдвижения кандидата, муниципального списка кандидатов») изложена в следующей редакции: «Если в поддержку выдвижения кандидата, муниципального списка кандидатов собираются подписи избирателей,

то количество подписей, необходимое для регистрации, составляет для кандидата на должность Мэра Москвы – 1% от числа избирателей города Москвы, для кандидата в депутаты Московской городской Думы, выдвинутого по одномандатному избирательному округу, – 3% от числа избирателей соответствующего избирательного округа, указанного в схеме одномандатных избирательных округов, для кандидата в депутаты представительного органа местного самоуправления, выдвинутого по одномандатному избирательному округу, – 0,5% от числа избирателей соответствующего избирательного округа, указанного в схеме одномандатных избирательных округов, для муниципального списка кандидатов, для кандидата на должность главы муниципального образования – 0,5% от числа избирателей соответствующего избирательного округа, для кандидата в депутаты представительного органа местного самоуправления, выдвинутого по многомандатному избирательному округу, 0,5% от числа избирателей соответствующего избирательного округа, поделенного на число депутатских мандатов, подлежащих распределению в этом округе. При этом количество подписей, необходимое для регистрации кандидата в депутаты представительного органа местного самоуправления, не может быть менее 10». Применительно к условиям реализации пассивного избирательного права на выборах депутатов Московской городской Думы посредством самовыдвижения это означает, что гражданин, претендующий на избрание в указанном порядке, обязан собрать в поддержку своего выдвижения три процента подписей избирателей от числа избирателей соответствующего избирательного округа с соблюдением требований, предусмотренных законом, и представить их в окружную избирательную комиссию для решения вопроса о регистрации в качестве кандидата. Указанная норма Закона города Москвы от 07.05.2014 № 23 соответствует требованиям Федерального закона № 67-ФЗ, согласно п. 1.2 ст. 37 которого на выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти

субъекта РФ количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидата, выдвинутого по одномандатному избирательному округу, составляет 3% от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, указанного в схеме одномандатных избирательных округов. Такое регулирование не выходит за рамки дискреционных полномочий федерального законодателя, который, определяя порядок выдвижения и регистрации кандидатов на должности, замещаемые путем выборов, вправе, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, высказанной им в ряде решений, предусмотреть в интересах избирателей специальные предварительные условия, позволяющие исключить из избирательного процесса тех его участников, которые не имеют достаточной поддержки избирателей (постановление от 17.11.1998 № 26-П и от 11.06.2002 № 10-П; определения от 25.03.1999 № 32-О, от 06.06.2010 № 1087-О-О, от 24.02.2011 № 202 –О-О и др.). При этом сама практика проведения выборов в Московскую городскую Думу в соответствии с оспариваемыми положениями Закона города Москвы от 07.05.2014 № 23 не подтверждает утверждение заявителя о том, что адресованное кандидатам-самовыдвиженцам требование собрать в свою поддержку 3% подписей избирателей от числа избирателей соответствующего избирательного округа создает непреодолимое препятствие для реализации ими пассивного избирательного права, так как более 40 самовыдвиженцев смогли представить подписные листы, подтверждающие поддержку их выдвижения данным количеством избирателей ...Нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу, которым противоречил бы Закон города Москвы от 07.05.2014 № 23 в оспариваемой части, не имеется. Оспариваемые нормы Закона города Москвы от 07.05.2014 № 23, вопреки утверждению заявителя, не противоречат Закону города Москвы от 28.06.1995 «Устав города Москвы», в том числе его ст.ст. 3, 7, 34 («Население города Москвы», «Основные принципы организации и осуществления государственной власти и местного самоуправления в городе

Москве», «Депутаты Московской городской Думы»), ст. 10 ГК РФ о пределах осуществления гражданских прав, текстуально в полной мере соответствуют Федеральному закону № 67-ФЗ, имеют определенный в федеральном законе правовой смысл и не предполагают иного толкования, нежели как предусмотренного действующим федеральным законом.

Проверка же положений Федерального закона № 67-ФЗ в полномочия Московского городского суда не входит. Таким образом, оспариваемый Закон города Москвы от 07.05.2014 № 23 принят по предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъекта в соответствии с полномочиями, предусмотренными федеральным законодательством, вышеприведенные оспариваемые законоположения федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, не противоречат, избирательных прав заявителя не нарушают.

решил:

В удовлетворении заявления Г. о признании недействующей ч. 9 ст.1, частично недействующим п.2 ч.12 ст.1 Закона Москвы от 07.05.2014 № 23 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 06.07.2005 № 38 «Избирательный кодекс города Москвы» и Закон Москвы от 23.04.2003 № 23 «О Московской городской избирательной комиссии» – отказать».

Вопросы для самоконтроля

1. Какие концептуальные и нормативные подходы применимы к выбору модели избирательной системы для законодательных органов субъектов РФ?
2. Какое влияние оказывает численность депутатов законодательного органа субъекта РФ на выбор модели избрания региональных законодательных органов государственной власти?
3. В чем проявляется региональная специфика действующих моделей приведения к должности главы субъекта РФ:

основной модели «всеобщих прямых» выборов и особой (комбинированной) модели «непрямых» выборов?

4. Какие аргументы указывают на то, что обеспечение эффективной судебной защиты избирательных прав граждан и политических партий, участвующих в региональных выборах, является системным элементом совершенствования избирательного процесса в России?

5. В чем особенности статуса избирательных комиссий субъектов РФ в связи с реализацией своих функций?

6. Какие перспективные направления совершенствования порядка формирования органов государственной власти субъектов РФ актуальны на современном этапе?

Глава 5.

Муниципальные реформы и проблемы выбора моделей формирования органов местного самоуправления

§ 1. Тенденции формирования системы органов муниципальной власти

(Баженова О.И.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²²⁴ включает в структуру (систему) органов местного самоуправления представительный орган муниципального образования, главу муниципального образования, местную администрацию (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования. Уставом муниципального образования могут быть предусмотрены иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления (ч. 1 ст. 34).

Современная система органов муниципальной власти (органов местного самоуправления) – результат сложной эволюции представлений о местном самоуправлении, протекавшей в условиях достаточно длительного и болезненного становления российской политической системы. Постоянные трансформации в институционально-организационном устройстве публичной власти, вызываемые стремлением государства к укреплению своего господства, оставаясь при этом в рамках конституционно-заданных координат, неминуемо затрагивали и систему органов местного самоуправления.

1.1. Основные тенденции при формировании структуры органов управления муниципального образования

Принципиально важное положение в структуре (системе) органов местного самоуправления занимают обязательно соз-

²²⁴ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

даваемые в каждом муниципальном образовании представительный и исполнительно-распорядительный органы, глава муниципального образования, составляющие управленческую структуру муниципального образования. Ее формирование и содержательное наполнение организационно-правовыми взаимосвязями происходило под непосредственным влиянием проблемы взаимоотношений представительной и исполнительной власти на местном уровне.

Данная проблема, ставшая результатом постепенно назревавшего конфликта между Советами и их исполкомами, четко обозначалась уже в 1990 году, в момент введения (возрождения) местного самоуправления в России. И одной из основных для Закона СССР от 9 апреля 1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»²²⁵ стала задача обеспечения (возвращения) полномочия Советов как подлинно демократических представительных органов, их верховенства по отношению к исполнительной власти (исполкомам, их отделам).

В первоначальной редакции Закона на местном уровне предлагалось создать относительно автономный механизм самоуправления, «мозговым центром» которого выступали местные Советы. Сохраняя статус органов государственной власти, местные Советы одновременно рассматривались как основное звено системы местного самоуправления, а исполкомы – как органы Советов, не подчиняющиеся более никому, кроме образовавших их Советов. Однако к «революционной» идее отказа от принципа двойного подчинения оказались не готовы прежде всего республиканские власти. В ноябре 1990 года данный принцип, а вместе с ним и исполнительная вертикаль были восстановлены.

На фоне утрачиваемой Советами поддержки, серьезно дискредитировавшими себя тесной связью (слиянием) с коммунистической партийной системой, возрастающей напряженностью в отношениях между Союзом ССР и входящими

²²⁵ Свод законов СССР. Т. 1. С. 267. 1990 (Утр. силу).

в его состав республиками, РСФСР, поддержав идею возрождения местного самоуправления, предложил иную, во многом противоположную союзной, конфигурацию органов местной власти. Закон РСФСР от 6 июля 1991 года № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»²²⁶, обособив от местных Советов исполнительно-распорядительные органы, заложив профессиональные начала их формирования, создал принципиально новый, отличный от исполкомов, орган местного самоуправления – местную администрацию. Главой местной администрации становился не председатель местного Совета, а лицо, избираемое путем всеобщих прямых и равных выборов при тайном голосовании. Тем самым были созданы условия для утраты монополии власти местных Советов. Но одновременно с этим заложены основы для возникшей вскоре монополии исполнительной власти. Причем, как оказалось впоследствии, власти назначаемой, поскольку выборность мэров после событий 19 – 21 августа 1991 года пришлось отложить до 1995 года²²⁷: глав администраций назначал Президент РСФСР (с 1992 года – Российской Федерации²²⁸) либо по его поручению глава администрации вышестоящего уровня.

События сентября – октября 1993 года, ставшие кульминацией в противостоянии власти Президента России, ассоциировавшегося в глазах многих граждан с новой демократической властью, и Верховного Совета Российской Федерации, воспринимавшегося, в том числе под влиянием «президентской про-

²²⁶ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

Законом Российской Федерации от 22 октября 1992 года № 3703-1 «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» были внесены изменения название закона: слово «РСФСР» было заменено словами «Российской Федерации».

²²⁷ Постановлением Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 года выборы глав администраций были отложены до 1 декабря 1992 года, а принятым впоследствии постановлением VII Съезда народных депутатов РСФСР от 10 декабря 1992 года – до 1995 года.

²²⁸ Закон Российской Федерации от 21 апреля 1992 года № 2708-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 20. Ст. 1084.

паганды», в качестве советского рудимента в новой системе российской власти, неизбежно сказались на органах местного самоуправления. Указом Президента Российской Федерации²²⁹ местные Советы были принудительно распущены, а их функции переданы (вплоть до выборов представительных органов) местным администрациям. Ранее назначенные главы местной администрации, впервые названные в Указе главами местного самоуправления, получали право председательствовать на заседаниях представительного органа. Тем самым президентские указы 1993 года создали монополию исполнительной власти, начала которой, повторим, — пусть и невольно, под влиянием сложившейся на тот момент политической ситуации — были заложены Законом № 1550-1. Причем в этой монополии все более самостоятельную и все более заметную роль начинал играть глава местного самоуправления.

Принятый на основе Конституции России Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²³⁰ призван был восстановить выборное, суть демократическое, начало в местном самоуправлении, создать условия для возрождения представительных органов. Опираясь на ч. 2 ст. 130 Конституции России, гарантирующей наличие выборных органов местного самоуправления, Закон признал обязательным формирование представительного (выборного) органа муниципального образования и допустил введение новой выборной должности главы муниципального образования на основании устава муниципалитета.

Однако проблема децентрации власти, *сосредоточившейся в руках исполнительно-распорядительных органов, зависела* не столько от отношений с местной администрацией (к слову, не упомянутой в Законе), сколько от отношений с главой муниципального образования, призванным возглавить деятельность

²²⁹ Указ Президента Российской Федерации от 26 октября № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4188.

²³⁰ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506. (Утр. силу).

по осуществлению местного самоуправления на соответствующей территории. Но *политические силы главы муниципалитета, зачастую занимавшего ранее должность назначаемого главы местного самоуправления (местной администрации), поддерживаемого — за отдельными исключениями — региональной властью, и представительного органа, с малочисленным составом, нечетким представлением об объеме полномочий, изначально оказались не равны. Вплоть до конца 1996 года ситуацию усугубляло и постоянное затягивание, переносы сроков выборов в представительные органы местного самоуправления. В конечном счете, получившая наибольшее распространение модель, в рамках которой избранный на муниципальных выборах глава муниципалитета одновременно возглавляет исполнительно-распорядительный орган и председательствует на заседаниях представительного органа, укрепила и без того сильное положение глав муниципалитетов, а вместе с ними и исполнительной власти. Как замечают И.В. Бабичев, Б.В. Смирнов, «мэр становился фигурой, неподконтрольной ни населению, ни представительному органу, и получал полномочия, позволяющие ему быть хозяином»²³¹.*

В ослаблении исполнительной власти были не заинтересованы и наделённые широкими полномочиями в сфере организации местного самоуправления субъекты Федерации: муниципальная исполнительная власть выступала для них важнейшим каналом влияния на местное самоуправление.

Развернувшаяся в начале 2000-х годов широкомасштабная реформа системы публичной власти в стране неизбежно затронула местное самоуправление. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²³² (далее — Закон № 131-ФЗ), ставший законодательной основой муниципальной реформы, значительное внимание уделяет

²³¹ Бабичев И.В. Смирнов Б.В. Местное самоуправление в современной России: становление и развитие. Историко-правовые аспекты. М., 2011. С.154.

²³² СЗ РФ. РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

вопросу *оптимизации управленческой структуры муниципальных образований.*

Закрепленная законом (ч. 1 ст. 34) обязательная структура органов местного самоуправления, включающая возникшие в процессе эволюции местного самоуправления объективно востребованные практикой органы (представительный, исполнительно-распорядительный, глава муниципального образования), создает нормативный фундамент для построения формально-определенного управленческого механизма, обеспечивающего сбалансированность управленческих взаимосвязей между входящими в него органами.

Закон внес необходимую ясность в отношения представительного органа и местной администрации. В нем нашли закрепление основные начала определения полномочий представительного органа (перечень исключительных полномочий, порядок определения иных полномочий), институт отчетности глав местных администраций, снабженный механизмом привлечения их к ответственности за неудовлетворительные результаты деятельности местной администрации (удаление главы муниципального образования в отставку, расторжение контракта с сити-менеджером).

Вместе с тем для конфигурации сил на местном уровне центральное значение окончательно приобрела проблема взаимоотношений главы муниципального образования и представительного органа — двух демократических по природе, выборных, органов. Обособление главы муниципального образования от местной администрации позволило уравновесить потенциальные возможности и того, и другого по влиянию на исполнительную власть. Сосредоточенные в руках каждого из них возможности такого влияния во многом и определяют их политический вес в местном самоуправлении.

Без четко выраженного в первоначальной редакции приоритета представительного органа Закон № 131-ФЗ стремился, прежде всего, переломить тенденцию 1995-2003 года, не допустив высокой концентрации власти в руках главы му-

ниципалитета. Его *собственные полномочия, или функции, сводились к представительству муниципального образования* в отношениях с третьими лицами. Из предложенных законом моделей замещения им должности лишь одна, оставшаяся, впрочем, наиболее распространенной на практике²³³, предполагала сильную власть главы муниципального образования (его избрание на муниципальных выборах с последующим руководством местной администрацией). Две остальные модели (избрание главы на муниципальных выборах либо из состава представительного органа с последующим председательством на заседаниях представительного органа) предполагала усиление позиций представительного органа. Впрочем, реализуемое в большинстве случаев представительным органом право закрепления конкретной модели организации муниципальной власти в муниципальном образовании изначально придавало ему немалые силы.

Впоследствии, по мере законодательных изменений, позиция представительного органа постоянно усиливалась. Так, «возвращение» в 2009 года главе муниципалитета выполнявшейся им ранее (в период действия Закона № 154-ФЗ) роли «первого лица» путем *наделения полномочием по обеспечению осуществления органами местного самоуправления компетенции муниципального образования*²³⁴, сопровождалось введением механизма ответственности перед представительным органом. Причем широкий перечень оснований для удаления главы в отставку, не сводимый к ответственности за неудовлетворительность результатов его деятельности, неполная и недостаточно четкая (особенно на момент введения) процедура удаления превратили объективно востребованный институт в «политическую удавку на шее» главы муниципального образо-

²³³ По состоянию на начало 2009 года в 19892 муниципальных образованиях (82,8%) местную администрацию возглавлял глава муниципального образования.

²³⁴ Федеральный закон от 7 мая 2009 года № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 19. Ст. 2280.

вания, средство политической с ним расправы.

Формально об усилении позиции представительных органов можно вести речь и при оценке изменений, внесенных в Закон № 131-ФЗ в феврале 2015 года.²³⁵ Предложенные законодателем две новых модели замещения должности главы муниципалитета основаны на «сильной власти» представительного органа, избирающего главу либо из своего состава, либо по результатам конкурса. Возникшее в результате реформы управленческое многообразие весьма обманчиво. Как показывают результаты анализа складывающейся практики, в большинстве субъектов Федерации произошел отказ от избрания глав муниципальных образований на муниципальных выборах в пользу их избрания представительным органом из своего состава либо по результатам конкурсного отбора. Избранный из состава представительного органа глава чаще всего исполняет полномочия председателя представительного органа с правом решающего голоса, а глава местной администрации, или сити-менеджер, назначается представительным органом по результатам конкурса²³⁶.

Однако усиление позиций представительного органа, позволившее отстранить главу муниципального образования на второй план, носит во многом иллюзорный характер. Если одни законодательные изменения, вносившиеся на протяжении последних лет, были направлены на предотвращение появления единоличной сильной (избранной демократическим путем) и независимой фигуры на местной политической сцене, то другие — на недопущение возникновения на этой же сцене самостоятельного выборного коллегиального органа. Вносившиеся в муниципальную управленческую структуру изменения отражают, скорее, интересы государства и оказываются направлены на построение вертикали власти.

²³⁵ Федеральный закон от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ «О внесении изменений в ст. 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 886.

²³⁶ См. подробнее параграф 4 настоящей главы.

С одной стороны, неоднократные изменения избирательного законодательства, законодательства о местном самоуправлении, определяемые политической целесообразностью момента, обеспечивают формирование представительных органов муниципальных образований в «послушном» составе²³⁷. «Голосом» муниципальной представительной власти зачастую сегодня «говорит» государство, в лице субъектов Федерации.

С другой стороны, проведенная в мае 2014 года²³⁸ – феврале 2015 года реформа предоставила субъектам Федерации через право выбора моделей замещения должности глав муниципалитетов на соответствующей территории *легитимную возможность построения вертикали исполнительной власти, стержнем которой становится должность главы местной администрации*. В частности, установленная Законом № 131-ФЗ квота представителей высшего должностного лица субъекта Федерации в конкурсной комиссии по отбору (50 %) позволяет влиять на результаты отбора кандидатуры как конкурсного главы муниципального образования, так и сити-менеджера в городских округах и муниципальных районах. Аналогичная же квота для представителей глав муниципального района и городского округа с внутригородским делением позволяет им, в свою очередь, влиять на результаты отбора конкурсного главы либо сити-менеджера в поселениях и внутригородских районах. В выстроенной таким образом вертикали исполнительной власти *отсутствуют элементы какой бы то ни было непредсказуемости, неизбежно возникающие при формировании выборного представительного органа*. Иными словами, формально приобретенный по результатам реформы приоритет представительных органов власти, о чем речь шла

²³⁷ См. подробнее параграфы 2, 3 настоящей главы.

²³⁸ Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

выше, оборачивается фактическим усилением власти субъекта Федерации.

Другими словами, ставшая центральной для современного управления муниципальным образованием проблема взаимодействия представительного органа и главы муниципального образования, так и осталась нерешенной. Предложенное законом управленческое многообразие не сопровождается детальной проработкой системы сдержек и противовесов и используется, скорее, в политических целях. Законодательные изменения, прикрываемые объективными потребностями в оптимизации муниципальной управленческой структуры, государство использует в целях укрепления вертикали публичной власти. Придав власти представительного органа с формально сильными позициями иллюзорный характер и устранив (максимально снизив) возможность возникновения сильного и независимого главы муниципального образования, с одной стороны, государство создало условия для усиления местной исполнительной власти через контролируемую фигуру главы местной администрации (будь то конкурсный глава муниципалитета либо сити-менеджер), – с другой.

Важно подчеркнуть, четко выраженная тенденция на усиление региональной власти в отношении с местным самоуправлением вряд ли в ближайшем будущем грозит возвращением регионального сепаратизма, опасность которого была велика в период 1995 – 2003 года. Будучи встроенными в вертикаль публичной власти не менее жестко, чем муниципальные образования, субъекты Федерации лишены в своем большинстве возможности проводить собственную политику на местном уровне и являются проводниками политики Федерации.

1.2. Особенности управленческих структур муниципальных образований

Не менее важные тенденции обусловлены стремлением отразить в Законе № 131-ФЗ²³⁹ особенности управленческой

²³⁹ Закон № 1550-1 исходил из единой модели организации муниципальной

структуры различных видов муниципальных образований²⁴⁰.

Впрочем, такие особенности обусловлены преимущественно не географическими, демографическими и иными «естественными» характеристиками территорий осуществления местного самоуправления, а все той же потребностью в сверхцентрализованной системе публичной власти.

Прежде всего, это проявляется в структуре органов управления муниципальных образований, составляющих двухуровневую организацию местного самоуправления типа «муниципальный район – поселение (городское и сельское)».

Предусмотренное в первоначальной редакции Закона упрощение модели организации власти в сельском поселении (отказ от запрета совмещать главой поселения должности председателя и, одновременно, главы местной администрации; право малых сельских поселений не формировать представительный орган²⁴¹, осуществлять его полномочия и избирать главу поселения на сходе граждан), объясняемое спецификой сельской территории, ее небольшими, как правило, размерами, малой численностью населения, характером (родом) занятий жителей и т.д., позволяет повысить демократизацию сельской власти.

Остальные же состоявшиеся «упрощения» в управленческой структуре сельских и городских поселений обеспечивают их встраивание в управленческую вертикаль исполнительной власти районного уровня. Так, предоставленное в конце 2008 года поселениям право передавать по соглашению отдельные полномочия муниципальному району (ч. 4 ст. 15

власти, распространяющейся на всю территорию России. Закон № 154-ФЗ, носивший рамочный характер, не затрагивал проблемы влияния различных видов муниципальных образований на систему органов муниципальной власти.

²⁴⁰ В параграфе не затрагиваются проблемы организации муниципальной власти в городах федерального значения.

²⁴¹ Напомним, представительный орган не формируется в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек; в поселениях, с численностью жителей, обладающих избирательным правом, более 100, но не более 300 человек, представительный орган в соответствии с уставом может не формироваться.

Закона № 131-ФЗ)²⁴², оправдываемое нехваткой кадровых и материально-финансовых ресурсов на селе²⁴³, привело, по сути, к фактической ликвидации многих сельских администраций, усилению зависимости сельских поселений от власти муниципального района. Далее. Закрепление в конце 2010 года за городскими и сельскими поселениями, являющимися административными центрами муниципальных районов, права не формировать местную администрацию, создавать так называемую объединённую администрацию в муниципальном районе (абз. 3 ч. 2 ст. 34 Закона № 131-ФЗ)²⁴⁴ влечет не только ликвидацию поселенческих администраций, но и существенное ослабление позиции главы поселения: в отсутствие администрации ему остается, вне зависимости от способа избрания, исполнять полномочия председателя представительного органа поселения с правом решающего голоса.

Особое внимание уделено муниципальному району, представительный орган которого помимо общего для всех муниципалитетов способа формирования на муниципальных выборах, может формироваться с использованием двухступенного порядка выборов (включение в его состав глав поселений и депутатов представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района). На наш взгляд, предложенные Законом два варианта формирования районного представительного органа являются попыткой «заигрывания» государства с демократической общественностью. Отказ от высказывавшегося при разработке Закона № 131-ФЗ предложения отразить един-

²⁴² Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6236.

²⁴³ Подчеркнем, это право не имеет ничего общего с правом советских сельсоветов не формировать исполкомы: отказ формировать из состава депутатов исполнительный комитет законодатель обосновывал активной непосредственной деятельностью всех депутатов сельсовета.

²⁴⁴ Федеральный закон от 29 ноября 2010 года № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 49. Ст. 6411.

ственный — двухступенный — порядок, точно отражающий правовую природу муниципального района, закрыл путь к дальнейшей разработке его специального правового статуса, особенностей взаимоотношений с поселениями и т.д.

Значительная по размерам территория, большая численность населения, огромное социально-экономическое значение крупных городов ставит проблему оптимизации структуры органов управления городским округом. Однако крупные города, и в первую очередь — административные центры субъектов Федерации, традиционно представляют большой интерес для государства. Это своего рода форпосты государственной региональной власти. Кроме того, они являются носителями активной политической энергии, которая может приобрести как созидательный, так и разрушительный характер, представляя в последнем случае угрозу стабильности сложившейся системы власти²⁴⁵.

В первоначальной редакции Закон № 131-ФЗ ограничился признанием городского округа особым видом муниципального образования поселенческого типа, предложив использовать общие для всех муниципальных образований модели организации муниципальной власти. В отдельных городских округах (т.е. не повсеместно) это привело, во многом под влиянием субъектов Федерации, к введению фигуры сити-менеджера (главы местной администрации, назначаемого по контракту).

С 2011 года Закон № 131-ФЗ начал пополняться положениями, направленными на особую организацию управления в городских округах. Однако такие положения принимались, скорее, в интересах укрепления государственной,

²⁴⁵ В этой связи нельзя не напомнить, что в 1991 г. Президент РСФСР сохранил в своих руках полномочие по назначению глав местных администраций городов — краевых и областных центров. Данное право он «передал» главам администраций краев и областей лишь через год, когда было сменено около 90 % глав администраций городов.

В период действия Закона № 154-ФЗ административные центры в ряде субъектов Федерации не являлись муниципальными образованиями. Предложение отказаться от их признания муниципалитетами можно услышать до сих пор, в том числе в научной среде.

региональной, власти. В частности, первое из них закрепляло особенности определения вида избирательной системы на выборах депутатов представительного органа городского округа, что способствовало его формированию в «послушном» составе, а также распространению и укреплению пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне²⁴⁶.

Проведенная в мае 2014 года реформа, имевшая специальной целью отражение особенностей организации муниципальной власти в городских округах, оказалась для законодателя, в этой части, весьма неудачной. Предложенная им двухуровневая организация местного самоуправления в городских округах, предусматривающая особый порядок формирования представительного органа городского округа с внутригородским делением, не нашла широкой поддержки в регионах.

Гораздо более «удачными» оказались законодательные изменения мая 2014 – февраля 2015 года, затронувшие все муниципалитеты, в том числе (или прежде всего?) и городские округа. Преимущественное избрание главы муниципального образования из состава представительного органа либо по результатам отбора конкурсной комиссией, введение в управленческую структуру контролируемого регионом главы местной администрации произошло практически во всех городских округах.

Иными словами, в Законе № 131-ФЗ отчетливо проявляется тенденция отражения особенностей управленческой структуры в зависимости от вида муниципального образования. Однако за внимательным отношением законодателя зачастую стоит не столько стремление к оптимизации муниципально-го управления с учетом специфики территории осуществления

²⁴⁶ Согласно изменениям, внесенным в ст. 23 Закона № 131-ФЗ 2011 г., в городском округе с численностью 20 и более депутатов не менее половины депутатских мандатов распределялось по пропорциональной избирательной системе. В 2013 г. это положение было отменено. Введенное вместо него правило более мягкого характера закрепляет особенности использования пропорциональной избирательной системы в муниципальных образованиях (вне зависимости от их вида).

местного самоуправления, сколько стремление использовать такую специфику с целью выстраивания вертикали публичной власти.

Таким образом, за более чем двадцатилетний период с момента возрождения местного самоуправления в России сложилась относительно устойчивая и объективно обусловленная структура органов управления муниципального образования. Центральной проблемой, под влиянием которой происходил процесс формирования этой структуры, стала проблема соотношения представительной и исполнительной власти, впоследствии перешедшая в плоскость взаимоотношений представительного органа и главы муниципального образования.

Вместе с тем многие вносимые в управленческую структуру муниципальных образований изменения направлены прежде всего на создание дополнительных каналов влияния государства на местное самоуправление. В этом случае объективные муниципальные потребности в совершенствовании структуры (создание системы сдержек и противовесов в отношениях представительного органа и главы муниципалитета, учет особенностей территорий осуществления местного самоуправления, видов муниципальных образований) становятся лишь поводом к изменениям. В результате таких изменений местное самоуправление оказалось сегодня встроенным в вертикаль публичной власти через представительные органы «в послушном составе», с одной стороны, и исполнительно-распорядительную власть в лице контролируемого главы местной администрации, с другой.

Дальнейшее развитие и совершенствование управленческой структуры муниципальных образований невозможно без обеспечения гарантированной в ст. 12, ч. 1 ст. 131 Конституции России организационной самостоятельности местного самоуправления.

Конституционно гарантированная организационная самостоятельность заключается в праве свободного осознанного выбора конкретной модели организации муниципальной власти для муниципального образования. Такая самостоятель-

ность не налагает запрета на законодательное закрепление различных моделей организации муниципальной власти, тем более что многие из них успели продемонстрировать свою востребованность и эффективность в муниципальной практике. Напротив, наличие различных моделей с четко и детально описанной системой сдержек и противовесов для каждой из них – ключевая предпосылка осознанного выбора населением одной из них.

Искомая мера организационной самостоятельности заставляет задаться еще одним вопросом: кому принадлежит указанное право выбора – населению либо представительному органу?

Модель организации местного самоуправления, имеющая принципиальное значение для организации эффективного управленческого процесса, взаимодействия органов местного самоуправления и налаживания конструктивного диалога с населением, должна определяться населением непосредственно. Передача данного права представительному органу ставит его изначально в преимущественное положение перед конкурирующим с ним демократически избранным главой муниципального образования.

Важнейшим условием эффективного использования любой модели организации муниципальной власти, вне зависимости от ее содержания, является «возвращение» реального выборного начала, отражающего демократическую сущность местного самоуправления. Без обеспечения действительной свободы выборов и действительно выборного главы муниципального образования, без совершенствования форм работы депутатов с гражданами, увеличения численности депутатского корпуса, использования иных способов укрепления политико-правовой связи выборных органов с населением, полноценное развитие местного самоуправления невозможно.

1.3. Отдельные тенденции при формировании иных органов муниципальной власти.

1. В процессе постепенного, но постоянного развития

местного самоуправления происходят изменения в представлениях о системе органов местного самоуправления (муниципальной власти). Особое функциональное предназначение отдельных из них ставит вопрос об их обособлении и наделении особым правовым статусом.

Одним из первых органов муниципальной власти, заявивших о необходимости такой обособленности, стала избирательная комиссия муниципального образования. Это важнейший субъект, призванный выполнить жизненно необходимую для местного самоуправления функцию — обеспечить реализацию и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, организовать подготовку и проведение муниципальных выборов, местных референдумов. Важнейшей предпосылкой эффективного осуществления возложенных на комиссию функций является ее реальная независимость от органов публичной власти как государственного, так и муниципального уровня, от граждан и юридических лиц.

1. Одним из законодательных средств обеспечения независимости избирательной комиссии муниципального образования (ст. 39 Закона № 131-ФЗ, ч. 2 ст. 24 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁴⁷) стало ее признание муниципальным органом, не входящим в структуру органов местного самоуправления.

Вместе с тем такое законодательное решение справедливо подвергается критике со стороны многих исследователей. Манипуляции с термином «органы местного самоуправления», его замена на «муниципальный орган» позволило государству обойти конституционный запрет (ст. 12 Конституции России) на вхождение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, встроить муниципальные избирательные комиссии в единую систему избирательных комис-

²⁴⁷ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

сий в Российской Федерации. Обосновать же действительную разницу между органами местного самоуправления и муниципальными органами, равным образом входящими в систему местного самоуправления и равным же образом пребывающими в отношениях организационной зависимости, характерных для правового статуса органа власти, не удалось.

Не менее сложной, хотя и не проявившей себя пока в достаточной степени, является проблема правового статуса контрольно-счетного органа муниципального образования.

Самостоятельность и независимость данного органа является необходимой предпосылкой выполнения возложенной на него функции внешнего финансового контроля за деятельностью всех получателей средств местного бюджета, в том числе и прежде всего – органов муниципальной власти. Основы его организационной и функциональной самостоятельности закреплены сегодня в Законе № 131-ФЗ и в Федеральном законе от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»²⁴⁸.

Контрольно-счетный орган муниципального образования входит в структуру органов местного самоуправления. В то же время при осуществлении своей деятельности такой орган объявляется независимым от иных органов местного самоуправления; подотчетен представительному органу муниципального образования, формирующему его состав. Декларируется и его независимость и в отношениях с контрольно-счетными органами субъектов Федерации, Счетной палатой Российской Федерации. Объединяемые общностью цели, профессиональной принадлежностью и принадлежностью к единой системе публичной власти, они взаимодействуют на координационных началах. Муниципальные контрольно-счетные органы вправе рассчитывать на организационную, правовую, информационную, методическую и иную помощь со стороны региональных органов, организацию взаимодействия с контрольно-

²⁴⁸ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

счетными органами муниципальных образований, содействие в получении профессионального образования и дополнительного профессионального образования работников контрольно-счетных органов муниципальных образований и т.д.

Однако законодательное провозглашение не обеспечивает само по себе в полной мере организационной самостоятельности муниципального контрольно-счетного органа, не исключает давления на него ни стороны органов местного самоуправления, ни со стороны «вышестоящих» контрольно-счетных органов регионального и федерального уровней. По мере укрепления системы муниципальных контрольно-счетных органов, вынужденных сегодня решать проблемы первичного становления (организация деятельности, формирование квалифицированного состава аудиторов и инспекторов и т.п.), данная проблема будет заявлять о себе все громче.

На наш взгляд, функционально обусловленная необходимость правового обеспечения более высокой степени и принципиально иного содержания организационной самостоятельности избирательных комиссий, контрольно-счетных органов муниципальных образований по сравнению с органами местного самоуправления, составляющими единую структуру управления муниципальным образованием, ставит вопрос об их особом правовом статусе, вызванном особым положением в системе местного самоуправления. Особый правовой статус — оптимальная правовая гарантия востребованной ими организационной самостоятельности. Решение проблемы особого правового статуса связано с необходимостью дальнейшей разработки правовой категории юридического лица, отказом от ее цивилистического предназначения и постановкой вопроса о целесообразности введения категории юридического лица публичного права.

§ 2. Избирательные системы, применяемые при формировании муниципальных представительных органов

(Тимофеев Н.С.)

Ст. 3 Конституции РФ четко констатирует, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является его многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти местного самоуправления.

1. Термин «народ» подчас применяют не только в масштабе страны, но и в региональном и даже иногда в муниципальном масштабе. Но всегда ли в этих случаях субъект власти народ, а не соответствующее региональное или муниципальное сообщество, являющееся его частью?

Такая постановка вопроса имеет важное значение для местного самоуправления. Именно на уровне муниципальных образований существует состояние наиболее близкой связи не только с избирательным корпусом, но и с группами населения, не участвующими по разным основаниям в выборах.

В современных условиях местная представительная власть находится под воздействием многочисленных сегментов гражданского общества, представляющих различные групповые интересы. Реализация институтов непосредственной и представительной демократии оказывается под влиянием необходимости постоянного согласования интересов различных социальных групп, поиска компромиссов в достижении социальной справедливости.

Развитие многопартийности потребовало пересмотра многих устоявшихся и ставших традиционными систем общественных отношений, и прежде всего в сфере формирования органов народного представительства. Не будет преувеличением признание того, что именно политические реформы стимулировали реформы в сфере избирательного права и прежде

всего в определении итогов выборов, т.е. в сфере, связанной с выбором избирательных систем.

Традиционным для советского периода государственного развития России было применение мажоритарной системы абсолютного большинства. В постперестроечный период эта система не могла быть сохранена, так как была поставлена задача политической поливариантности. В центре внимания оказались системы – мажоритарная относительного большинства, пропорциональная и смешанная, которым было отдано предпочтение из многочисленного спектра избирательных систем, применяющихся в международном сообществе²⁴⁹.

Для формирования представительных органов местного самоуправления серьезной проблемой стало использование пропорциональной системы, связанной с политизацией общественной жизни и ориентацией всей общественной жизни на первоочередное решение программных целей партии в общегосударственном масштабе.

Каждая избирательная система обладает как позитивными, так и негативными последствиями, т.е. имеет свои достоинства и свои недостатки. При этом и достоинства, и недостатки в зависимости от уровня выборов носят непостоянный характер, т.е. проявляют себя по-разному, и в итоге приводят к результатам, искажающим волю избирателя.

²⁴⁹ Наиболее полно перечень избирательных систем, применяемых при выборах депутатов представительных органов муниципальных образований, представлен в Проекте избирательного кодекса рабочей группы А.Е. Любарева (размещен на его авторских блогах в Интернете; см. также Государство и право. 2010. № 7. С. 46-54). Рекомендованы к применению: 1) мажоритарная избирательная система относительного большинства; 2) мажоритарная избирательная система с перебаллотировкой; 3) мажоритарная избирательная система в многомандатных избирательных округах; 4) избирательная система единственного передаваемого голоса; 5) пропорциональная избирательная система с открытыми списками (только на выборах депутатов выборного органа муниципального района или городского округа); 6) связанная смешанная избирательная система; 7) сочетание мажоритарной избирательной системы относительного большинства или мажоритарной избирательной системы в многомандатных избирательных округах с пропорциональной избирательной системой с открытыми списками.

Очевидным становится тот факт, что выбор избирательной системы должен быть многовариантным и дифференцированным в зависимости от уровня публичной власти, как государственной, так и муниципальной. Более того, не должно быть единого подхода при выборе избирательных систем не только по видам муниципальных образований. Должна быть возможность выбора в зависимости от индивидуальных особенностей каждого муниципального образования.

Преобладающее применение мажоритарной системы относительного большинства связано с обязательностью местного самоуправления и необходимостью обеспечить наличие представительных муниципальных органов независимо от готовности и соответственно от активности населения муниципального образования. В подобных случаях можно констатировать недостижение целей наиболее важной формы народовластия.

Пропорциональная система при выборах представительных органов местного самоуправления способствует привлечению как малых, так и крупных политических партий, и правительственных, и оппозиционных.

Смешанная избирательная система, построенная на основе мажоритарной и пропорциональной, в большей мере обеспечивает реализацию прав беспартийных избирателей, а также наиболее представительный характер муниципального депутатского собрания. К совместной деятельности в его составе будут привлечены как представители партий и их местных отделений, так и беспартийные граждане, объединенные единой заботой о благополучии своего муниципального образования, проживающих и имеющих здесь интересы граждан.

Именно достижению солидарности в местном сообществе служит объединение сегментированных групп населения для общих целей — потребительских, политических, экономических, безопасности проживания и т.д. Такие цели замкнуты на интересы жизнеобеспечения как комплекса систем и мероприятий, обеспечивающих жизнедеятельность человека конкретного и населения в целом.

Конституция Российской Федерации, признавая выборы высшим непосредственным выражением власти многонационального народа страны (ст. 3), не ограничивает путей реализации интересов народа, поскольку закрепляет демократический характер государства и общества, возможности идеологического и политического многообразия (ст. 1, 13, 30 и др.). Это проявляется не только на общегосударственном, но также и на региональном и муниципальном уровнях.

Но при этом местные выборы обладают рядом свойств, носящих особый характер, – таких как способность достижения внутреннего единства во имя социальных и политических целей, отсутствия конфликтности различных общественных слоев, достижения созвучной духовной солидарности с государством, принятия государственных целей.

Муниципальная представительная демократия является не просто особой конституционной ценностью. Народное представительство на этом уровне осязаемо связано с надеждами на реализацию многочисленных и повседневных местных проблем – в целом и на основе «собственного усмотрения». Если на государственном уровне, даже на уровне субъекта Российской Федерации выборы можно в большей мере «заговорить», т.е. общими словами о политическом, экономическом, социальном благе увести население в область обещаний, демагогии, то на муниципальном уровне это гораздо труднее сделать – и от кандидатов, и от партий ожидают, пусть и наряду с декларациями, все-таки конкретных обещаний о путях разрешения местных проблем.

Соответственно социальная ценность местных выборов, их демократический потенциал должны проявиться в любой избирательной системе, которой отдано предпочтение на территории муниципального образования.

При этом речь следует иметь в виду, что при одних и тех же правилах проведения выборов результаты могут оказаться совершенно различными. Поэтому политические силы нередко борются между собой за ту избирательную систему, которую

они могут считать для себя наиболее выигрышной, однако в реальности окажется, что они ошиблись. И причина может быть связана с тем, что удачное для большой территории, например, всей страны или субъекта РФ, даст несколько иные результаты на муниципальном уровне. И наоборот.

Так, введение пропорциональной избирательной систем связано со стремлением укрепить значение крупных и авторитетных политических партий. Иначе говоря, распространение пропорциональной и даже смешанных избирательных систем служит в первую очередь интересам общегосударственного характера²⁵⁰. Но далеко не факт, что на муниципальном уровне это даст соответствующий эффект. Партийность на территории небольшого муниципального образования как раз может способствовать разъединению людей по партийным «квартирам», более того — непониманию того, почему к власти на небольшой территории надо приходить через партийные выборы, поскольку перед избранными стоят отнюдь не политические, а хозяйственные проблемы — уборка территории, освещение, отопление, транспорт, экология и т.п.

На местном уровне мы сталкиваемся с несколько своеобразным пониманием легитимности выборов и избираемых лиц. Легитимность понимается не только как строгое, неукоснительное соблюдение всех демократических процедур, как гарантия честных выборов. Формально всё может быть правильно, но все-таки у населения вызовет удивление прохождение в муниципальный представительный орган тех или иных лиц — в силу их малого авторитета, недостаточной компетентности, наилучшего проявления себя на основном или прежнем месте занятости и т.д. Выборы могут пройти правильно, с соблюдением всех правил, а вот, образно говоря, «симфоничности» состава представительного органа не получается — если уж не единства, то хотя бы как творческого компромисса между всеми сегментами муниципального сообщества.

²⁵⁰ См.: Авакьян С.А. Какая избирательная система лучше? // Российская Федерация сегодня. 2004. № 23. С. 3.

Сущностная характеристика местного самоуправления, носящего дуалистический общественно-государственный характер, требует особого подхода при определении избирательной системы. При этом следует помнить, что особенности муниципальной демократии реализуются в пределах государственности. Обращая внимание на это обстоятельство, Конституционный Суд Российской Федерации исходит из обязательного характера местного самоуправления, а формирование состава представительных органов связывает с конституционной природой местного самоуправления как конституционного института, имеющего как общегосударственное, так и местное значение. С этим связано и законодательное регулирование видов избирательных систем²⁵¹.

В 2005-2010 годах под влиянием федеральных законов, позиций и установок, а также регионального и муниципального общественного мнения в 2006-2008 годах медленными темпами, а в 2009-2010 годах более быстрыми темпами расширялась география применения смешанной и пропорциональной систем на муниципальных уровнях. Уже к концу 2008 года выборы по партийным спискам были проведены в 16 регионах, в 13 — по смешанной системе, а в 5 — по пропорциональной.

В настоящее время в 40 субъектах РФ применяется смешанная система, в 16 пропорциональная. В 7 регионах «списочная система» установлена только в их центрах (в 5 — смешанная, в 2 — пропорциональная)²⁵². Следует отметить, что получает развитие тенденция широкого применения партийных «списков» на муниципальных выборах в поселениях. Более того, полностью пропорциональная система оказалась «лидером» в проникновении на первый базовый уровень местного самоуправления — поселения. В городских округах и муниципальных районах преимущественное развитие получила смешанная система.

²⁵¹ См. Определение Конституционного Суда РФ от 1 июня 2010 г. № 830-0-0 // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации 2010. № 6.

²⁵² Холопов В.А. Актуальные направления организационно-правовых механизмов регулирования института муниципальных выборов в Российской Федерации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. № 3.

Анализ законодательства о местных выборах свидетельствует о том, что до 2010 года федеральное законодательство практически не регулировало применение избирательной системы на муниципальных выборах, оставляя свободу усмотрения субъектам РФ и самим муниципальным образованиям²⁵³. Попытки федеральных органов взять ситуацию под контроль не встречали должного восприятия.

Методические рекомендации Центральной избирательной комиссии по выборам вида пропорциональной системы при подготовке закона субъекта Российской Федерации²⁵⁴ не оказывали существенного влияния. Предлагаемые варианты либо вводить открытые списки, либо разбивать закрытые списки на территориальные группы в большинстве субъектов РФ не получили широкого развития. Аргументы, что при системе пропорционального представительства необходимо обеспечить сочетание голосования за партии с персональной поддержкой определенных кандидатов, т.е. системы открытых списков, более полно учитывающей интересы избирателей и обеспечение наиболее качественного состава представительного органа, не работали.

До 2009 года принцип «партийных списков» не распространялся на муниципальные выборы. Однако принятие Федерального закона от 5 апреля 2009 года № 42-ФЗ²⁵⁵ партийный приоритет был распространен и на муниципальный уровень. Общественные объединения и беспартийные граждане свою инициативу по выдвижению кандидатов могли реализовывать исключительно через партии.

Поправкой, внесенной в Закон № 131-ФЗ, была установ-

²⁵³ Сабаева С.В. Пропорциональная избирательная система на муниципальных выборах в условиях нового партийного строительства // Журнал российского права. 2013. № 6.

²⁵⁴ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2002. № 11. С. 159-192.

²⁵⁵ Федеральный закон от 5 апреля 2009 г № 42-ФЗ «О внесении изменений в ст. 25 и 26 «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации // СЗ РФ. 2009. № 14. Ст. 1577.

лена квота партийного представительства. Не менее половины депутатских мандатов в представительном органе муниципального района и городского округа с численностью 20 и более депутатов способствовали развитию смешанной мажоритарно-пропорциональной системы и пропорциональной системы. Эти системы получили распространение и на уровне сельских поселений, что стало предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ в июле 2011 года.

Суд вынужден был признать, что применение пропорциональной избирательной системы (в том числе и как элемента смешанной избирательной системы) способствует возникновению возможных проблем, создающих условия для искажения волеизъявления избирателей.

Использование только пропорциональной системы на выборах при выборах представительных органов сельских поселений исключалось. Возможность применения пропорциональной избирательной системы была ограничена рядом условий в том числе наличием местных отделений политических партий, ставящих своей целью участие в местном самоуправлении, эффективное партийное функционирование местного сообщества, наличие общественных объединений, обладающих правом на участие в избирательном процессе.

Постановление Конституционного Суда РФ послужило основой Федерального закона от 16 октября 2012 года № 173-ФЗ, которым были установлены условия применения мажоритарной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов поселений (за исключением городских округов) с численностью населения менее 3000 человек, а также представительных органов поселений (включая городские округа) с численностью менее 15 депутатов.

Федеральным законом от 2 ноября 2013 года № 303-ФЗ было отменено требование обязательного пропорционального компонента на муниципальных выборах в муниципальных районах и городских округах. Решение проблем применения избирательных систем в определяющей степени перешло к

полномочиям субъектов РФ.

Исследуя сложившуюся ситуацию, следует обратить внимание на три обстоятельства:

- во-первых, Постановление КС РФ исполнено не в полной мере;
- во-вторых, по логике действующего законодательства, поселения, не относящиеся к малочисленным, не лишаются возможности использовать пропорциональную избирательную систему (в том числе и как компонент смешанной избирательной системы), при условии, что общее число избираемых депутатов составит не ниже 15. Проходящий сегодня в ряде регионов процесс укрупнения муниципальных образования позволяет вывести их из-под действия требования обязательной мажоритарной избирательной системы. В то же время городские и сельские поселения, численность населения которых составляет от 3 до 10 тыс. человек (42% городских и 12% сельских поселений), и городские округа, численность населения которых составляет менее 10 тыс. человек (6% городских округов), установившие общее число депутатов на минимально допустимом уровне в 10 мандатов, могут использовать пропорциональную избирательную систему при условии, что общая численность избираемых депутатов будет увеличена еще на 5 мандатов. При этом субъекты РФ, определяя условия применения на муниципальных выборах избирательных систем, не связаны с запретом на установление безальтернативных вариантов, могут предусмотреть на вариантной основе различные виды пропорциональной избирательной системы;
- в-третьих, политические партии, как и ранее, остаются единственными субъектами выдвижения списков кандидатов на выборах местных представительных органов и основными субъектами выдвижения кандидатов на выборные должности местного самоуправления при

применении пропорциональной избирательной системы. При этом, налицо доминирование одной из политических партий.

Исходя из второго и третьего обстоятельств, Н.В. Джагарян приходит к выводу, что ослабление принципа пропорциональности, как свидетельствует практика, способствует тому, что основная конкуренция на муниципальных выборах разворачивается между кандидатами, выдвинутыми от правящей политической партии, и кандидатами, выдвинутыми в порядке самовыдвижения. Подобный формат соперничества может казаться перспективным, но это не свидетельствует о том, что выборы приобретают более свободный и демократический характер²⁵⁶. С этим нельзя не согласиться.

Представляется, что выбор между мажоритарной и пропорциональной избирательными системами имеет существенное значение. Возможно, что целесообразнее право на выбор передать территориальным сообществам, что создаст условия исходя из положения дел и состояния местного самоуправления именно населению в целом, а не партийно организованной его части. Именно неполитическое представительство в состоянии обеспечить местному самоуправлению возможность реализации местных интересов на паритетных началах, а не на основе предписаний центра.

Дискуссия, развернувшаяся в настоящее время по вопросу о системе голосования на муниципальных выборах, во многом совпадает как по аргументации, так и по рекомендациям Совещания по реформе местного самоуправления и управления²⁵⁷, состоявшегося в 1917 году, т.е. после Февральской Революции.

Дискуссии носили многовекторный характер. Они были

²⁵⁶ См. подробнее: Джагарян Н.В. Пределы партийного опосредования избирательных прав на муниципальных выборах: национальная практика и зарубежный опыт // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 2.

²⁵⁷ См. подробнее: Шутов А.Ю. Земские выборы в истории России (1864-1917 гг.). М., 1997.

замкнуты на выбор системы: пропорциональная, мажоритарная, смешанная. Особый интерес представляет аргументация «за» и «против»:

- «Пропорциональная система выборов заставит население организоваться»;
- «Партии могут проводить своих кандидатов и при мажоритарной системе»;
- «Пропорциональная система не допустима в сельской местности»;
- «Принцип факультативности целесообразен при определении системы голосования для крупных городов»²⁵⁸.

Большинством голосов принцип обязательности пропорциональных выборов СовеЩанием был отвергнут. Та или иная система выборов должна устанавливаться в зависимости от установленных в законе случаев²⁵⁹.

Более того, было отвергнуто «общее установление пропорционального представительства во всех земских и городских выборах и определено, что «пропорциональные выборы допускаются лишь в особых случаях и объемах, имеющих быть точно в законе установленными»²⁶⁰.

А вот формулировки наших дней: «...в поселенческих муниципальных образованиях потенциал непосредственного участия населения в местных делах, в том числе выборных, более высок, чем в муниципальных районах и городских округах. И депутаты представительных органов находятся здесь в прямых, непосредственных отношениях с избирателями. Всем этим обстоятельствам в оптимальной степени соответствует применение на выборах представительных органов сельских поселений мажоритарной избирательной системы»²⁶¹.

«...Выборы исключительно по партийным спискам теряют

²⁵⁸ Там же. С. 10-12.

²⁵⁹ Там же. Л. 14.

²⁶⁰ РГИА. Ф. 1824. Оп. 185. Д. 65. Л.18 об.

²⁶¹ Заключение Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ от 23 мая 2011 г. № 01-151268 (Подготовлено В.И. Васильевым и подписано А.Е. Постниковым).

ту конституционно-значимую цель, которой можно было оправдать их введение, поскольку не отражают реальный расклад политических сил и не могут гарантировать того, что существующие партии выражают истинную волю граждан, проживающих на определенной территории»²⁶².

С.А. Авакьян, оценивая нашу действительность, в сравнении с политической жизнью в Западной Европе и Америке, приходит к выводу о негативном воздействии партий на институт российских выборов. «Политический плюрализм в Западной Европе и Америке нам кажется просто политическим шоу, участники которого много выигрывают как его «актеры» и реально почти ничего не проигрывают при неуспехе своих кандидатов и списков. Почему? Да потому, что экономическая, социальная и политическая системы уже сложились, и тот, кто сядет в соответствующие кресла, может изменить детали, но об изменениях сущности никто не помышляет.

В России же каждые выборы проходят под лозунгами сохранения и изменения системы. Привлекая под свои знамена людей, политические партии действительно настраивают своих сторонников на то, что с соперниками придется биться не на жизнь, а на смерть, и чем это не «дух гражданской войны», о котором прозорливо сказал И.А. Ильин. Таким образом, в России, по существу пока нет политических соперников, а есть политические враги. А врагов, как известно, не просто побеждают, но еще и уничтожают. Хорошо, хотя бы к счастью, речь идет не смерти телесной, как было в 20-30-е гг. XX века, а только политической.

Идеальным в этой ситуации было бы если и не упразднение политических партий, то хотя бы ликвидация их привилегированного положения в обществе, восстановление конституционно равноправного положения всех общественных объединений»²⁶³.

²⁶² Заключение АНО «Юристы за конституционные права и свободы» от 6 июня 2011 г. (Подписано А.К. Соболевой и Н.В. Кравчук).

²⁶³ Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России. М., 2011. С. 302.

§ 3. Модели замещения должности главы муниципального образования

(Баженова О.И.)

3.1. Порядок замещения должности главы муниципального образования: общие положения

Ни Конституция Российской Федерации, ни Европейская Хартия местного самоуправления не решают напрямую проблемы правового статуса главы муниципального образования. Закрепляя в ч. 2 ст. 130 многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления, Конституция России гарантирует наличие выборных и иных органов местного самоуправления, не уточняя, должны ли это быть коллегиальные либо единоличные органы, какие именно из них должны носить выборный характер. Европейская хартия местного самоуправления (ч. 2 ст. 3) среди обязательных органов местного самоуправления называет советы (собрания), сформированные по результатам свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы (собрания) могут иметь подотчетные им исполнительные органы. О единоличных органах местного самоуправления Хартия не упоминает.

Выборная должность главы муниципального образования возникла в местном самоуправлении решением федерального законодателя в 1995 года²⁶⁴, чему предшествовало наделение главы местной администрации статусом главы местного самоуправления (октябрь 1993 года²⁶⁵). К настоящему времени глава муниципального образования стал ключевой фигурой, приобретшей значительный вес в системе местного само-

²⁶⁴ Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506. (Утр. силу).

²⁶⁵ Указ Президента Российской Федерации № 1760 от 26 октября 1993 г. № «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4188.

управления. Его присутствие обеспечивает координацию и согласованность действий органов управления муниципальным образованием в решении проблем жизнеобеспечения населения, придает особое качество управленческой структуре муниципального образования, укрепляя ее целостность. От отношения жителей к главе муниципального образования во многом зависит и отношение к муниципальной власти в целом, их готовность участвовать в местной жизни.

Ныне действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁶⁶ (далее — Закон № 131-ФЗ) причисляет главу муниципального образования к обязательным органам в структуре органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 34). Это выборное высшее должностное лицо муниципального образования, наделенное собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (ст. 2, ч. 1 ст. 36).

Положение главы в структуре органов управления муниципального образования напрямую зависит от двух характеристик (параметров): способа избрания главы муниципалитета и совмещаемой им должности.

Закон № 131-ФЗ предлагает три способа избрания главы: на муниципальных выборах; представительным органом из своего состава; представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В малых сельских поселениях, в которых представительный орган не формируется, а его полномочия осуществляются сходом граждан, сходом избирается и глава муниципального образования.

Лицо, замещающее должность главы муниципального образования, совмещает ее с должностью главы местной администрации либо главы (председателя) представительного органа муниципального образования. Лишь глава сельского поселения, в соответствии с уставом, может одновременно

²⁶⁶ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

возглавлять и представительный, и исполнительно-распорядительный орган поселения²⁶⁷.

Различное сочетание двух указанных параметров, одновременно влияющих на положение главы муниципалитета и расстановку сил в системе органов муниципальной власти в целом, формирует различные модели замещения должности главы муниципального образования. Конкретная модель закрепляется каждым муниципальным образованием в уставе на основании закона соответствующего субъекта Российской Федерации.

3.2. Содержание моделей замещения должности главы муниципального образования

1. Такое содержание определяется значением и содержанием каждого из предложенных параметров.

Первый их них – способ избрания главы муниципального образования – отражает природу его мандата. Это первичный источник политической силы главы муниципалитета. Именно здесь заложено основание его легитимности.

Изначально крепкую политико-правовую основу для независимой деятельности главы муниципального образования в качестве самостоятельной фигуры, связанной потребностями и интересами местного сообщества, обеспечивает демократический способ его избрания. Это правовой по сути способ обеспечения его легитимности.

Демократический способ допускает избрание главы как на муниципальных выборах, так и из состава представительного органа, сформированного по результатам муниципальных выборов. Закон № 131-ФЗ предусматривает оба варианта.

Вне всяких сомнений, в случае избрания главы на муниципальных выборах, т.е. непосредственно населением как носителем муниципальной власти, демократическое начало проявляется с наибольшей силой. У главы муниципалитета,

²⁶⁷ В параграфе не рассматривается вопрос замещения должности главы внутригородской территории города федерального значения.

облеченного доверием граждан, возникает огромный потенциал влияния на местную жизнь, но вместе с ним и огромная единоличная политическая ответственность за все в ней происходящее.

Глава муниципального образования, избираемый из состава представительного органа, подобного кредита доверия напрямую от местного сообщества не получает. Однако поддержка, полученная им на муниципальных выборах в качестве депутата представительного органа (т.е. лица, достойного участвовать в управлении местными делами), и поддержка самого представительного органа при избрании его на должность главы (т.е. лица, достойного единолично выполнять функции координации муниципальной управленческой деятельности) создают крепкую демократическую платформу для его работы. К тому же такая «сложносоставная» природа мандата позволяет избежать опасностей узурпации власти главой муниципалитета, взваливания на него груза политической ответственности за деятельность всей системы органов муниципальной власти, т.е. тех крайностей, которые могут возникнуть в случае избрания главы напрямую населением.

Коренным образом от демократического отличается конкурсный способ избрания главы муниципального образования, т.е. его избрание из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией (введен в Закон № 131-ФЗ в феврале 2015 года). Отсутствие демократического, выборного начала, а, значит, и демократической (прямой либо опосредованной) связи с населением не позволяет создать необходимой силы первоначальную политико-правовую основу для его независимой деятельности в качестве самостоятельной фигуры. Отсутствие связи с населением не создает необходимых стимулов и для укрепления такой основы в процессе самой деятельности на посту главы. Возникающая же зависимость от субъектов Федерации (о чем пойдет речь далее) ориентирует его на прямое подчинение региональной власти. При формально-юридической непротиворечивости конституционным положениям

конкурсный порядок избрания ставит под вопрос легитимность власти главы муниципального образования.

В отличие от первого (способ избрания) второй параметр – совмещаемая главой муниципалитета должность главы местной администрации либо председателя представительного органа – имеет двойное значение для формирования моделей.

Исходное назначение данного критерия связывалось с потребностью в разрешении конфликта между представительным органом и главой муниципалитета в борьбе за возможности влияния на исполнительную власть.

Притязания каждого из них на обладание такими возможностями непосредственно вытекают из выполняемых ими функций. Так, осуществляемая главой функция координации муниципальной деятельности предполагает – вне зависимости от природы его мандата – связь с местной администрацией (исполнительно-распорядительным органом), ежедневно эту деятельность осуществляющей. Но и представительный орган, уполномоченный на принятие решений по важнейшим вопросам жизнедеятельности населения (стратегическое развитие территории, управление муниципальным имуществом и финансами и т.д.), вправе притязать на полномочия по воздействию на местную администрацию, задачей которой является воплощение принимаемых им решений в жизнь. Демократическая, выборная природа мандата как депутатов представительного органа, так и главы муниципалитета позволяет равным образом и тому, и другому претендовать на обладание указанными возможностями.

В конечном счете, объем оказываемого влияния на местную администрацию во многом стал определять реальный политический вес и главы, и представительного органа муниципального образования в системе муниципальной власти. Сказанное означает, что учет совмещаемой главой муниципального образования должности во взаимосвязи со способом его избрания составляют основу для разработки механизма сдержек и противовесов на местном уровне.

Так, наделение главы муниципального образования правом руководства местной администрацией само по себе влечет сосредоточение в его руках значительных полномочий исполнительного характера, неизбежно усиливающих его положение. Фактическая же сила его положения будет зависеть от того, насколько она подкреплена политико-правовым началом. При этом нельзя не учесть, что высокая концентрация полномочий, умноженная на высокий коэффициент общественного доверия, выраженного на муниципальных выборах, влечет опасность узурпации власти главой, избранным населением напрямую. Глава же, избранный из состава представительного органа, не порывает «внутриутробной» связи с ним. Обладая самостоятельностью, обеспеченной в том числе прекращением его депутатского статуса, такой глава выступает проводником реализуемой муниципальным представительным органом политики.

Иной вариант – наделение главы муниципального образования полномочиями председателя представительного органа, напротив, существенно ослабляет позиции главы, усиливая одновременно позиции представительного органа. За последним закрепляются права по выбору кандидатуры главы местной администрации (сити-менеджера), решению иных важнейших организационных и кадровых вопросов деятельности администрации. Сочетание со способом избрания позволяет немного повысить либо, наоборот, еще более ослабить положение главы муниципального образования. При этом во внимание следует принять и то, что глава, поддержанный гражданами на выборах и председательствующий на заседаниях представительного органа, – это «мина замедленного действия» в управленческой структуре муниципалитета: отсутствие у него реальных возможностей оправдать полученный от граждан кредит доверия создает высокую угрозу возникновения конфликта между ним и главой местной администрации. Глава же, избранный из состава представительного органа и председательствующий на его заседаниях, – изначально слабая

фигура, возможности которой сводятся преимущественно к представительству муниципального образования в отношениях с третьими лицами.

Помимо политического совмещаемая главой муниципального образования должность приобрела и иное значение — средства решения проблемы профессионального управления местной администрацией. Своим возникновением эта проблема обязана отсутствию профессиональных требований к главе муниципального образования, избираемому демократическим путем. Если совмещение должности главы муниципалитета и главы местной администрации ведет к привлечению профессиональных управленцев в аппарат местной администрации и (или) главы муниципального образования (заместители, советники главы и т.д.), то совмещение с должностью председателя представительного органа позволяет назначить профессионального управленца (сити-менеджера) на должность главы местной администрации. Возникновение фигуры такого управляющего — во многом результат перенесения в сферу публично-властной деятельности начал корпоративного управления.

Изначально профессионализация управления исполнительно-распорядительной деятельностью оценивалась в качестве дополнительного преимущества, уступая место соображениям политическим, направленным на урегулирование конфликта представительного органа и главы муниципального образования. По мере усложнения муниципально-управленческой деятельности, углубления процессов разделения управленческого труда потребность в профессиональном управлении местной администрацией стала рассматриваться в качестве самостоятельного критерия при определении совмещаемой главой муниципалитета должности. Тем самым политические соображения постепенно уступают место соображениям прагматического, хозяйственно-управленческого, характера. Это и неудивительно: некомпетентность муниципального управления чревата, как известно, опасными социально-экономическими, а вслед за ними и политическими последствиями.

В то же время сосредоточение в руках сити-менеджера исполнительно-распорядительных полномочий, охватывающих все сферы муниципальной жизни, может повлечь неблагоприятные последствия для системы муниципальной власти. В одном случае речь идет о фактическом полном либо преимущественном присвоении сити-менеджером муниципальной власти: какими бы широкими не были права представительного органа по отношению к профессиональному управляющему, они, как правило, не позволяют вовремя этому воспрепятствовать. В другом случае, — о высокой вероятности возникновения конфликта между главой муниципалитета, избранным на муниципальных выборах, и профессиональным управляющим, а по сути — конфликта между лицом, облеченным доверием граждан, но лишенным (как минимум, ограниченным) ресурсом для влияния на местную жизнь, и лицом, сконцентрировавшим в своих руках исполнительную власть, но не имеющим демократической связи с населением.

Новый конкурсный способ избрания главы муниципального образования, исполняющего в силу закона полномочия по руководству местной администрацией, создает предпосылки для решения проблемы профессионального управления исполнительно-распорядительной деятельностью без угрозы возникновения конфликта между главой и сити-менеджером.

Объективно существующее столкновение демократического и профессионального начала в данной модели замещения должности главы муниципалитета достигает наивысшей точки и приводит к полному отторжению первого из них. Демократическое начало рассматривается как чуждое, несовместимое с критерием профессионализма.

Впрочем, за внедрением новой модели вряд ли стоит исключительно попытка решения проблемы профессионализации управления исполнительной властью. Замысел законодателя становится понятным при анализе особенностей конкурсного отбора главы муниципального образования. Присутствие в конкурсной комиссии «на равных» (по 50 %)

членов местного представительного органа и представителей высшего должностного лица субъекта Федерации позволяет последнему оказывать существенное влияние на определение кандидатуры главы муниципалитета, исполняющего полномочия главы местной администрации.

В мае 2014 года был закреплён аналогичный, обеспечивающий серьёзное региональное влияние, порядок отбора кандидатуры главы местной администрации, назначаемого по контракту (сити-менеджер).

Иными словами, основной целью реформы в мае 2014 – феврале 2015 года, приведшей не только к возникновению новой модели замещения должности главы муниципалитета, но и к отдельным изменениям в тех моделях, где глава исполняет полномочия председателя представительного органа, стало построение вертикали исполнительной власти. Ключевым звеном в такой вертикали становится должность главы местной администрации, вне зависимости от того, замещает её глава муниципального образования либо профессиональный управляющий (сити-менеджер). Использование данных моделей обеспечивает, по сути, «возвращение» принципа двойного подчинения в деятельность исполнительной власти на местах.

Как показывает советский опыт, реализация данного принципа неизбежно влечёт встраивание исполнительно-распорядительных органов в единую исполнительную вертикаль власти, игнорирование местных представительных органов (как минимум, в силу периодичности их заседаний). За этим следует не только лишение местной администрации оперативной, текущей, самостоятельности, но и бюрократизация местного самоуправления, его окончательное отдаление от населения. Учитывая удручающее положение представительных органов большинства муниципальных образований, современной муниципальной власти указанных последствий вряд ли удастся избежать.

Конституционная концепция местного самоуправления имеет довольно смутные очертания и, как показала практика последних двадцати лет, легко подвижные границы свобо-

ды муниципальной власти. Видимо, поиск границы свободы местного самоуправления следует искать не в тексте Конституции, а в самосознании каждого, степени его податливости государственной власти. Сегодня же в очередной раз нужно признать: право местного самоуправления вновь оказалось бессильным под напором политики, напором государства.

Таким образом, современное законодательство закрепляет широкий выбор моделей замещения должности главы муниципального образования, основанных на сочетании способа его избрания и совмещаемой им должности. Каждая из этих моделей различно определяет положение главы муниципалитета в управленческой структуре муниципального образования в зависимости от природы получаемого им мандата, признанных за ним возможностей влияния на исполнительную власть, а также избранного в муниципалитете способа обеспечения профессионального управления местной администрацией.

Вместе с тем за предложенным в Законе № 131-ФЗ управленческим многообразием следует видеть стремление государства не только (и не столько) предложить местному самоуправлению максимально полный набор вариантов замещения должности главы муниципалитета, но и повысить управляемость местным самоуправлением. Достижению этой цели способствует внедрение моделей, закрепляющих конкурсный порядок избрания главы муниципалитета (одновременно главы местной администрации) либо предполагающих совмещение главой муниципалитета должности председателя представительного органа, а значит — конкурсный отбор главы местной администрации. Каждая из них предусматривает участие представителей государства, в лице субъекта Федерации, в определении кандидатуры главы местной администрации.

3.3. Практика распространения моделей замещения должности главы муниципального образования

Несмотря на законодательное управленческое разнообразие фактический выбор субъектами Федерации, наделенными правом определять используемые на соответствующей территории

модели замещения должности главы муниципалитета, оказался не столь широк²⁶⁸.

1. Большинство из них отказалось от избрания глав муниципальных образований на муниципальных выборах. Часть из них закрепила единую для всех муниципалитетов, расположенных на территории соответствующего субъекта Федерации, модель избрания главы представительным органом из своего состава с последующим исполнением полномочий его председателя (например, Белгородская, Тульская, Орловская, Калужская, Ульяновская, Мурманская, Нижегородская, Брянская, Республика Коми, Республика Марий Эл, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Татарстан, Республики Тыва, Республика Крым, Республика Алтай, Чеченская Республика). Тем самым главой местной администрации здесь становится сити-менеджер.

Другая часть предложила избирать глав всех муниципальных образований, расположенных на территории соответствующего субъекта Федерации, по результатам конкурса. Такой глава одновременно исполняет полномочия главы местной администрации. Интересно отметить, что немалое количество регионов продемонстрировало сверхвысокую «готовность» к переменам: за отказом в мае 2014 года от избрания глав на муниципальных выборах и введением института сити-менеджера последовал стремительный, в феврале 2015 года, переход к новой модели с избранием конкурсной главы муниципального образования (например, Еврейская автономная область, Смоленская, Оренбургская, Тюменская области, Ивановская области, Алтайский край, Красноярский край (за исключением ЗАТО), Республика Дагестан, Республика Калмыкия, Республика Ингушетия). Омская же и Липецкая области, «устоявшие» после реформы в мае 2014 года, резко изменили свою позицию после реформы в феврале 2015 года, отказавшись от муниципальных выборов в пользу избрания конкурсных глав муниципальных образований.

²⁶⁸ По состоянию регионального законодательства на 1 сентября 2015 г.

Прямые выборы глав муниципалитетов сохранили немногие субъекты Федерации. В Кемеровской, Томской области (за исключением ЗАТО), Республике Хакассия, Республике Якутия такой порядок избрания закреплён для глав всех муниципальных образований, расположенных на территории соответствующих субъектов Федерации. Избранный на выборах глава руководит местной администрацией. В Иркутской области и Чукотском автономном округе муниципальные выборы сохранены для всех муниципальных образований, за исключением городских округов – региональных административных центров (г. Иркутск, Анадырь соответственно): в них глава избирается представительным органом из своего состава и возглавляет местную администрацию.

Весьма примечателен факт сохранения муниципальных выборов для избрания глав городских округов – административных центров Хабаровского края, Новосибирской, Калининградской областей на фоне отказа от выборов в целом, по соответствующему региону.

В отдельных субъектах Федерации сохранены прямые выборы лишь глав отдельных видов муниципальных образований, представляющих первичный уровень местного самоуправления. Например, в Волгоградской, Новгородской областях, Краснодарском, Камчатском краях на муниципальных выборах избираются главы поселений, в Республике Адыгея – главы сельских поселений.

Причины для сохранения прямого порядка избрания глав муниципалитетов с закреплением за ними права руководства местной администрацией могут носить различный характер. Это и относительная слабость и неуверенность региональной власти (особенно в предвыборный период), и нежелание изменять сложившуюся – и в этом смысле стабильную – структуру органов муниципального образования в сложной экономической ситуации, и вероятность массовых протестов со стороны общественности, и уверенность в возможности использования административно-политического ресурса для

влияния на избираемую кандидатуру главы муниципалитета и т.д. Вне зависимости от таких причин очевидно одно – модель замещения должности главы муниципального образования, в рамках которой избранный на муниципальных выборах глава одновременно руководит местной администрацией, утратила былые масштабы распространения.

Стоит ли искать тому объяснение в неэффективности института выборов, не позволяющего отобрать достойную фигуру главы муниципалитета?

Действительно, как показывает анализ складывавшейся с середины 1990-х. правоприменительной практики, избрание глав муниципалитетов на муниципальных выборах не стало панацеей от всех бед²⁶⁹: города и села пребывают в состоянии социально-экономического кризиса, положение многих из них продолжает стремительно ухудшаться. Обладая достаточно широкими возможностями, главы многих муниципальных образований не оправдали доверия граждан. Устоявшийся образ главы как заботливого, предусмотрительного хозяина так и остался в большинстве случаев недостижимым идеалом. В то же время нередко через выборы у муниципальной власти оказывались «случайные люди» без необходимых управленческих знаний и опыта. Муниципальной практике известны случаи избрания главами муниципалитетов лиц с криминальным прошлым. В ряде случаев муниципальные выборы «обеспечивали» многолетнюю несменяемость глав муниципальных образований, способствовали процветанию «клановости» на местном уровне.

Однако вряд ли основная причина столь неблагоприятных последствий кроется в самом правовом институте выборов. Муниципальные выборы по-прежнему создают наиболее крепкую политико-правовую основу для деятельности главы муниципалитета.

²⁶⁹ В период действия Закона № 154-ФЗ на выборах избиралось более 2/3 глав муниципальных образований. Аналогичные данные приводятся и на начало 2009 г., на момент вступления в силу Закона № 131-ФЗ в полном объеме.

К тому же, муниципальные выборы и профессионализм, вопреки все более широко распространяющемуся мнению, – не взаимоисключающие начала. Наличие реальной политической конкуренции на муниципальных выборах способствует постепенному преодолению проблемы некомпетентности избранных напрямую глав муниципальных образований. Возможности такого преодоления во многом определяются объективными обстоятельствами и прежде всего – обеспеченностью высококвалифицированными кадрами муниципального образования в целом. Так, главами крупных городов, будь то городской округ или крупное городское поселение, становятся люди, добившиеся профессиональных успехов, обладающие богатым жизненным и управленческим опытом. В небольших же городских и, тем более, сельских поселениях проблема профессионализма глав муниципалитетов носит острый характер. Это обусловлено не неспособностью граждан сделать рациональный («правильный») выбор, а общим кризисным состоянием таких территорий, постоянно увеличивающимся оттоком населения, в первую очередь, квалифицированных специалистов.

Введение фигуры сити-менеджера либо конкурсного главы муниципального образования не решает проблемы профессионализма по той же причине кадрового голода на местах. Надежды же на повсеместное вовлечение в муниципальное управление «приглашенных» профессиональных управленцев вряд ли оправданы. К тому же «приглашение» человека, никоим образом не связанного с муниципалитетом кроме зафиксированного в контракте размера вознаграждения, влечет опасность возникновения новой, не менее сложной проблемы – проблемы его мотивации. Присутствие иных, помимо материальных, стимулов чрезвычайно важно для местного самоуправления. Не секрет, что для местного политика таким стимулом является стремление к улучшению жизни города, села, являющегося местом его проживания, местом, где проживают его родители, иные родственники, друзья и

т.п. Наконец, профессиональный уровень «приглашенного» управленца может не отличаться от профессионального уровня «своего» управленца. Очарование от новой, «приглашенной», фигуры в муниципальной управленческой структуре — довольно краткий эффект, возникающий в силу психологической усталости жителей от местных политиков, «сотрясающих» публичные площадки (телевидение, радио иные средства массовой информации) на протяжении долгих лет, — быстро исчезает. А результаты его работы могут оказаться (и оказываются) не менее, а иногда и более, удручающими, нежели чем результаты местных управленцев.

Иными словами, выборность глав муниципальных образований позволяет не менее, а зачастую и более эффективно разрешить современные проблемы муниципального управления, и прежде всего — проблему профессиональной компетентности в управлении муниципальной властью. Однако реальное возвращение в местное самоуправление выборных глав муниципалитетов невозможно без возвращения доверия граждан к институту муниципальных выборов. Сегодня же по мере его все большей дискредитации население теряет веру в возможность влияния на власть через выборы. Утратив такую веру, оно все чаще предпочитает наблюдать за «политическими играми» со стороны.

Вряд ли отказ от рассматриваемой модели обусловлен и проблемой взаимоотношений избранного напрямую главы, совмещающего должность главы местной администрации, с представительным органом муниципального образования.

Нельзя не согласиться, конфликты между избранным на муниципальных выборах главой, концентрирующим в своих руках значительные полномочия, и представительным органом муниципального образования — не такая редкость в муниципальной практике.

Однако проблема заключается не в самом факте возникновения конфликтов, имеющих под собою, как отмечалось ранее, объективные основания, а в неумении их разрешать. При

низком уровне политической культуры конфликты зачастую превращаются в «бои без правил», а стремление их подавить (не исключено и путем физического уничтожения) преобладает над осознанием необходимости его конструктивно разрешить средствами коммуникативного общения, в том числе заданными нормативно. Ситуацию усугубляет укорененная в российском сознании персоналистская традиция власти, в том числе власти муниципальной, вызывающая у главы муниципалитета ощущение «хозяина территории», не желающего идти ни на какие компромиссы.

К сожалению, за более чем двадцатилетний срок в российском местном самоуправлении так и не создан полный и четко проработанный правовой механизм сдержек и противовесов, способный «удержать» власть главы в правовых границах, обеспечить баланс в его отношениях с представительным органом. Присутствующие же в современном законодательстве отдельные, весьма немногочисленные элементы такого механизма явно недостаточны для этих целей.

Таким образом, вряд ли массовый отказ от избрания глав муниципальных образований на муниципальных выборах с последующим совмещением должности главы местной администрации вызван несовершенством данной модели. Действительная причина такого отказа кроется, на наш взгляд, в попытке не допустить возникновения в системе органов муниципальной власти единоличной, независимой и самостоятельной фигуры, получившей свою силу непосредственно из рук граждан по результатам прямых выборов. Совершившийся в большинстве субъектов Федерации переход на иные модели позволяет выстроить вертикаль исполнительной власти, в которой нет места таким фигурам. Эффективность местного самоуправления связывается сегодня с отлаженной работой местной администрации под руководством подконтрольного региональной власти главы местной администрации. Неоднократно доказанная российским историческим опытом бесперспективность подобных планов очевидна. Важнее другое: по-

степенное отдаление муниципальной власти от граждан на все более увеличивающееся расстояние становится чрезвычайно опасным не столько для местного самоуправления, сколько для самого государства и целостности публичной власти.

§ 4. Проблемы всеобщности выборов и партийного участия на муниципальном уровне

(Тимофеев Н.С.)

Проблема всеобщности выборов является основополагающей для муниципального права. Муниципальные выборы — одна из форм непосредственной демократии и именно в них проявляются ценности муниципальной демократии, связанной с публично-территориальной и индивидуальной политической активностью граждан Российской Федерации.

Всеобщность выборов, а точнее — всеобщность избирательного права, связана с предоставлением возможности участия в муниципальных выборах максимального круга граждан в формировании представительных органов местного самоуправления. Именно личное волеизъявление, обусловленное и связанное со всеми другими принципами избирательного права, позволяет судить об уровне легитимности представительного органа как коллективной совести, коллективного руководителя, занимающего ведущее положение в системе органов муниципального образования.

Поливариантность современных взглядов на систему принципов избирательного права, всеобщность выборов, признаётся большинством исследователей как обязательное условие свободы участия в выборах и отсутствие каких-либо дискриминационных норм в сфере как активного, так и пассивного права.

И сто лет спустя актуально и по-современному звучит вывод В.М. Гессена: «Нет ничего наивнее представления, будто всеобщее избирательное право, принадлежащее всем и каждому

в отдельности, не подлежит никакому сомнению, что каждое лицо, осуществляющее право, осуществляет определённую общественную функцию. Наделяя граждан избирательным правом, т.е. общественной функцией, государство не может не считаться с наличием или отсутствием у него «избирательной способности». Если под избирательным цензом понимать всякое вообще положительное или отрицательное условие, коим закон обставляет условие в выборах, то нет и не может быть избирательной системы, в которой бы не имелся на лицо избирательный ценз»²⁷⁰.

Конституция Российской Федерации, наделяя граждан России как правом, так и обязанностью осуществления местного самоуправления, не может не учитывать его (местного самоуправления) особого положения в организации российской государственности. На уровне местного самоуправления как базового элемента, фундамента российской государственности соответствующие избирательные цензы должны быть связаны с реализацией местного самоуправления как основы конституционного строя.

При углублении в анализ проблемы становится очевидным, что на муниципальном уровне цензы индивидуального участия в выборах в ряде случаев могут и должны рассматриваться в различной правовой и политической интерпретации. В данном случае «первостепенное личное» в большей степени интегрировано в муниципальную социальность общинного плана. Здесь реальная жизнь и общие интересы в большей степени служат раскрытию личного потенциала граждан. В связи с этим общедемократические, признанные мировым сообществом цензы, должны быть направлены на обеспечение в первую очередь общественных интересов, определяемых местным сообществом. Таким образом, ряд условий (цензов) и активного и пассивного избирательного права имеет право на жизнь в отличном от федерального и муниципального понимания.

²⁷⁰ Гессен В.М. Теория конституционного государства. СПб., 1914. С. 101.

Участие в муниципальных выборах должно определяться разным подходом, в первую очередь — цензом «оседлости», «возрастным» цензом, гражданства, «политического предпочтения», «социальной значимости», связанной с реализацией программ развития и удовлетворения интересов муниципального сообщества в первую очередь и общегосударственных (федеральных и региональных) на паритетных началах.

Принимая во внимание классификацию цензов на правомерные, объективно необходимые и дискриминационные, автор исходит из допустимости разных подходов индивидуализированных по усмотрению муниципальных образований (в уставах) и рекомендациями межмуниципальных ассоциаций, в расширенном диапазоне федеральных установлений.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ подлинно свободные демократические выборы, осуществляемые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, определяют, в частности, право любых лиц, отвечающих установленным избирательным законодательством условиям и выполнившим предусмотренные им требования, участвовать в выборах в качестве кандидатов, и право других лиц свободно выражать своё отношение к ним, голосуя «за» или «против».

Как отмечает Н.С. Бондарь, в отношении кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления сама Конституция РФ не содержит ограничений пассивного избирательного права, связанных с требованием к продолжительности и сроку проживания гражданина Российской Федерации на данной территории, не оговаривает их и действующее федеральное законодательство. Следовательно, любой гражданин РФ может быть избран депутатом независимо от того, проживает ли он на территории муниципального образования или нет²⁷¹. Таким образом, допустим вывод о возможности введения законами субъектов РФ ценза оседлости на

²⁷¹ См. Муниципальное право Российской Федерации / Под. ред. Н.С. Бондаря. М., 2014. С. 348.

муниципальных выборах, как для пассивного, так и активного избирательного права.

Принцип всеобщего избирательного права на муниципальном уровне носит особый характер, обусловленный близостью избирателей и избираемых не с точки зрения «демократии протянутой руки», а с точки зрения единства интересов членов муниципального сообщества, объединённых ценностями общинности и соборности, земляческими отношениями, традициями местного самоуправления.

Кроме этого, следует отметить особенности реализации как активного, так и пассивного избирательного права на муниципальных выборах, связанного с допустимостью участия граждан иностранных государств, а также исключение из избирательного корпуса военнослужащих срочной службы, проходящих службу вне пределов муниципальных образований постоянного проживания.

Принцип всеобщего избирательного права (ст. 4 ФЗ «Об основных гарантиях...») связан с возможностью избирать и быть избранным, участием иных избирательных действий. Всеобщность избирательного следует понимать как независимость участия граждан РФ в выборах от пола, расы, национальности, языка происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии и убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств.

Наступление активного и пассивного избирательного права связано с достижением 18 лет. Как видно, для пассивного избирательного права по сравнению с федеральными и региональными выборами установлен более низкий возрастной (на 3 года) избирательный ценз.

Ограничения, предусмотренные ст. 32 Конституции Российской Федерации, связанные с дееспособностью избирателей, а также для лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, учитывая их временный характер, не могут быть отнесены к обстоятельствам, устанавливающим пределы всеобщего избирательного права.

В то же время отсутствие ценза оседлости на муниципальных выборах представляется свидетельством изменений демократичности избирательных прав. На муниципальных выборах всеобщность должна быть устойчиво связана с муниципальным образованием, постоянным проживанием в нём не менее трёх лет. В условиях значительных миграционных процессов в современной России, когда имеют место конфликтные ситуации, связанные с национальными или религиозными особенностями, наличие ценза оседлости способствовало бы более «мягкому» вхождению в местное сообщество.

Для пассивного избирательного права на муниципальном уровне необходимы (их лучше называть не цензовыми ограничениями, а цензовыми предпочтениями) образование, опыт работы, оценка эффективности предыдущей деятельности, социальное доверие и т.д. Это будет способствовать не просто единению личности с территорией, прошлым и настоящим проживанием, но и создаст условия для населения почувствовать себя политической силой, ведущей совместные действия по обеспечению достойной жизни, сохранению социальной стабильности и доверия к местным представительным органам.

Нельзя не согласиться с тем, что запрет на установление цензов оседлости, установленный п. 5 ст. 4 ФЗ «Об основных гарантиях...», связан с необходимостью внесения поправок в Конституцию России. Такой запрет в отношении только ценза оседлости теоретически труднообъясним, а на практике вызывает обоснованные возражения со стороны субъектов РФ и муниципальных образований²⁷².

Избирательное законодательство Российской Федерации носит демократический характер. С.А. Авакьян отмечает, что в России нет условий, ограничений и запретов в реализации избирательных прав по соображениям имущественным, социальным, политической лояльности, пола, грамотности. Однако избирательные права могут быть ограничены по следующим основаниям: 1) по возрасту; 2) по принадлежности

²⁷² Колюшин Е.И. Конституционное право России. М., 2015. С. 302-303.

к гражданству; 3) по проживанию; по прохождению воинской службы; 5) по количеству избранных; 6) в связи с нахождением на выборной должности и претензиями на несколько мандатов; 7) по прекращению прежнего мандата выборного лица; 8) по возможностям занятия определённой должности; 9) в связи с отбыванием уголовного наказания²⁷³.

При рассмотрении проблемы всеобщности выборов, пожалуй, только 8 и 9 позиции могут быть оценены как «цензово исключающие». Все остальные носят временный, преходящий характер. Однако из этих преходящих условий фактор проживания для муниципальных выборов имеет первостепенное значение. Что касается позиции 9, то её нормативное регулирование носит характер, не в полной мере соответствующий конституционной норме, согласно которой не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (п. 3 ст. 32 Конституции России).

Криминальный ценз пассивного избирательного права распространяется на лиц:

а) осуждённых за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных УК РФ, и имеющих на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

б) подвергнутых административному наказанию за совершение административных правонарушений, связанных с пропагандой и публичным демонстрированием нацистской атрибутики или символики, а также производством и распространением экстремистских материалов, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

в) в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, касающихся публичного распространения сведений и материалов экстремистской направленности, если указанные нарушения либо

²⁷³ Авакьян С.А. Конституционный лексикон. М., 2015. С. 338-339.

действия совершены до дня голосования на выборах в течение установленного законом срока полномочий органа местного самоуправления, в который назначены выборы, либо должностного лица, для избрания которого назначены выборы.

Современное развитие законодательства свидетельствует об усилении (даже ужесточении) криминального ценза. В 2012 году федеральным законом²⁷⁴ исключение из всеобщности пассивного избирательного права применительно к выборам любого уровня, включая муниципальные выборы, было сделано также в отношении осуждённых когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких или особо тяжких преступлений (кроме случаев, когда в соответствии с новым уголовным законом эти деяния не признаются тяжкими или особо тяжкими преступлениями). В настоящее время это ограничение приобрело фактически необратимый характер.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 года № 20-П, положение, связанное с отказом в участии в выборах кандидатов с криминальным прошлым было признано как не отвечающее в полной мере конституционным установкам.

Путь демократического развития российской государственности не может быть не сопряжен с общепризнанными принципами и нормами международного права, которые пользуются всеобщим признанием. Общепризнанные принципы в сфере выборов на муниципальном уровне представляют особый интерес. Среди них – принципы всеобщности, свободы, равенства при проведении выборов, тайного голосования, периодичности выборов, подлинности, свободной состязательности и т.д.²⁷⁵ Принцип всеобщности представляет

²⁷⁴ Федеральный закон от 02.05.2012 № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2274.

²⁷⁵ См. ст. 1 Конвенции «О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества независимых государств» от 7 октября 2002 г. // СЗ РФ. 2005. №48. Ст. 4971.

(ставит проблему) участия в выборах граждан иностранных государств.

Участие в выборах граждан иностранных государств не имеет характера общепризнанного международного принципа, но имеет определённое распространение в некоторых странах, прежде всего на муниципальном уровне.

Развитие правовой демократической государственности не может не принимать во внимание опыт и общее представление т.н. развитых демократических государств. При этом следует исходить из необходимости в равной степени изучения как позитивного, так и негативного опыта. В данном случае речь идёт не о проблеме приоритета национального или международного права, не об общеобязательных нормах, а о тенденциях, которые следует учитывать.

Нельзя не принимать во внимание и проблемы безопасности проведения выборов, среди которых особо выделяется «ограничение на участие в избирательном процессе иностранных физических и юридических лиц»²⁷⁶. Данное ограничение, являясь общепризнанным, не распространено в ряде стран на выборы местного уровня. В значительной степени рекомендательный характер прослеживается в Конвенции «Об участии иностранцев в публичной жизни на местном уровне» № 144 от 5 февраля 1992 года.

Следует отметить, что в мире достаточно давно наблюдается тенденция к наделению иностранцев отдельными политическими правами. Так, с 1975 года в Швеции право участвовать в муниципальных и региональных выборах предоставлено иностранцам, проживающим в стране не менее трёх лет. С различными условиями избирательные права на муниципальных выборах получили иностранцы, проживающие в Дании, Норвегии, Нидерландах, Великобритании, Литве, Эстонии, Словении и других странах²⁷⁷. Анализируя проблему участия

²⁷⁶ См. Красинский В.В. Правовое обеспечение безопасности выборов в зарубежных государствах // Журнал российского права. 2003. № 7. С. 90.

²⁷⁷ См. подробнее Матейкович М.С. Избирательное право и избирательный процесс. М., 2010. С. 52-56.

иностранцев в муниципальных выборах, исследователи приходят к выводу о том, что в данном случае стирается грань между правами человека и гражданина.

Особый интерес вызывает ситуация, сложившаяся в Германии²⁷⁸. Здесь на выборах в районах и общинах право избирать и быть избранным получили (с 1992 года) граждане из стран Евросоюза. В то же время граждане третьих стран, не являющихся членами Евросоюза, избирательным правом не обладают. Попытки введения избирательного права на муниципальном уровне для иностранных граждан Бундестаг неоднократно отклонял с аргументацией о том, что государственная власть исходит от народа с немецким гражданством и избирательное право следует связывать с принятием в гражданство. Участие в политической жизни народа как носителя государственного суверенитета предусматривает интеграцию в народ как носителя государственного суверенитета²⁷⁹.

В Российской Федерации избирательные права иностранцев допускаются исключительно в отношении муниципальных выборов на основе международного договора Российской Федерации и иностранного государства. Единственным примером признания избирательных прав иностранцев на муниципальных выборах является участие граждан России и Республики Беларусь на основании Договора и Устава Совета Белоруссии и России 1997 года.²⁸⁰

В учебной и научной литературе можно обнаружить противоречивую оценку современной реализации права иностранных граждан на участие в муниципальных выборах. М.С. Матейкович обращает внимание на то, «Устав Союза Белоруссии и России утратил силу»²⁸¹. Е.С. Шугрина в качестве действу-

²⁷⁸ Сузюкина О. Право участия в выборах органов местного (коммунального) самоуправления для граждан третьих стран в Германии // Актуальные проблемы публичного права в Германии и России. М., 2011. С. 170 – 193.

²⁷⁹ Innenausschuss. A-Drucks. 16(4)459C, S. 9.

²⁸⁰ См. подробнее: Колюшин Е.И. Конституционное право России. М., 2015. С.200.

²⁸¹ См. Матейкович М.С. Указ. соч. С.53.

ющих по состоянию на 25 апреля 2005 года международных договоров Российской Федерации, предусматривающих право иностранных граждан на участие в местных выборах, называет договоры с Республикой Казахстан, Республикой Армения и Туркменистаном.

Сложившаяся на сегодняшний день ситуация свидетельствует о тенденции исключения прав иностранных граждан на участие в муниципальных выборах. Это право не предусмотрено в договорах с Казахстаном, Туркменистаном, Арменией, Киргизской Республикой.

Местное самоуправление, являясь одной из форм публичной власти, в первую очередь представляет собой публично-территориальную организацию населения. Выделяя местный уровень демократической организации населения, мы вынуждены определить пределы и степень государственного влияния на органы местного самоуправления. Очевидно, что это может быть реализовано прежде всего через персональный состав – депутатский муниципальный корпус.

Дуалистическая природа местного самоуправления предопределяет необходимость сочетания общественно-значимых государственных интересов и не менее общественно значимых интересов местного сообщества. При их симфоничности обеспечивается гражданское согласие. В случае возникновения проблемы выбора решения априори предполагается первичность местного интереса, реализуемого через согласование и партнёрский поиск взаимоприемлемых решений. Симфоничность может обеспечиваться различными путями. Но для современной России очевидным, ярко выраженным курсом становится политизация выборов всех уровней представительных органов публичной власти: федеральных, региональных и муниципальных.

При этом можно наблюдать столкновение приоритетов демократического представительства – партийной организации граждан и представительской демократии, прежде всего муниципальной. Математически-идеологический, а не консти-

туционно-правовой подход к роли партий и их отношений с обществом получает заметное развитие.

Анализируя пределы партийного опосредования избирательных прав на муниципальных выборах, Н.В. Джагарян рассматривает политические партии в качестве обязательного инструмента осуществления современной представительной демократии²⁸². Но признание идеологического политико-партийного многообразия (ст. 13) и права на объединение и свободу деятельности общественных объединений (ст. 30) вряд ли могут быть обоснованием этой обязательности.

«Трудности перехода от однопартийной модели, основанной в своё время на системе властвования в виде «государства-партии», к демократическому правовому государству и политическому плюрализму не должны быть связаны с обязанностями государства в партийном строительстве. Признание на право существования и вышеуказанная обязанность свидетельствуют о тенденции огосударствления всей многопартийности.

Активное вмешательство государства в манипулирование применяемыми избирательными системами на муниципальном уровне заставляет задуматься: а в чьих интересах и с какой целью это делается?

Откровением является признание, что: «Развитие гражданского опыта, увеличение избирательных объединений, имеющих право принимать участие в выборах, ставит перед государственными органами задачи по обеспечению для них демократической возможности быть представленными в выборных органах власти»²⁸³. Такой подход свидетельствует о курсе на политизацию института выборов и вторжение в сферу деятельности гражданского общества.

²⁸² Джагарян Н.В. Пределы партийного опосредования избирательных прав на муниципальных выборах: национальная практика и зарубежный опыт. // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 2.

²⁸³ Сабаева С.В. Пропорциональная избирательная система на муниципальных выборах в условиях нового партийного строительства. // Журнал российского права. 2013. №6.

Н.А. Богданова констатирует: «Не может быть оправданным «дозирование» представительство политических и других общественных объединений, по сути являющихся видом корпоративного представительства, обусловленного политическими приоритетами»²⁸⁴.

Политизация муниципальных представительных органов не соответствует принципам их правовой природы. Основное предназначение местного самоуправления как института публичной власти, обеспечивающего реализацию мирского спектра общественных интересов через представителей территориального (муниципального, коммунального) сообщества, носящего сегментарный характер, искажается группой граждан, политически ориентированных на реализацию уставных и программных норм. Таким образом, осуществляется подмена самоуправленческой природы местного самоуправления властвованием партийно-государственной бюрократии.

Анализ частых изменений избирательного законодательства свидетельствует об устойчивой тенденции на усиление роли политических партий по всем уровням публичной организации России. Под прикрытием демократичности, обеспечиваемой политическим многообразием, осуществляется огосударствление муниципальных уровней, наиболее приближенных не к населению, а к государственным органам.

Особый интерес представляет постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 года № 15-П²⁸⁵. Рассматривая вопрос о допустимости применения исключительно партийно-пропорциональной системы при формировании предста-

²⁸⁴ Богданова Н.А. К вопросу о понятии и модели народного представительства в современности государства. // Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под. ред. Авакьяна С.А. М., 1998. С.14.

²⁸⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений ч. 3 ст.23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 2 и 3 ст. 9 Закона Челябинской области «в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 5.

вительных органов сельских поселений признал возможность (риск) искажения волеизъявления избирателей и соответствующего нарушения принципа равенства избирательных прав. Перед законодателями было поставлено две основных задачи:

- выработать рекомендации по установлению гарантий допустимости применения пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне;
- определить критерии (пределы использования пропорциональной избирательной системы и метод распространения депутатских мандатов, обеспечивающих достоверность волеизъявления избирателей и справедливость выборов в органы публичной власти.

Конституционным Судом Российской Федерации был определён ряд условий обязательного принятия во внимание при определении возможности использования пропорциональной избирательной системы (в том числе и как элемента смешанной). В первую очередь внимание было обращено на необходимость наличия местных отделений политических партий, ставящих своей задачей, в том числе, участие в осуществлении местного самоуправления.

Нельзя сказать, что Конституционным Судом в достаточной степени были приняты все аргументы за и против политизации муниципальных выборов.

В данном случае следует обратиться к конституционно-правовому смыслу нормы Конституции. В определении КС РФ от 11 ноября 2008 года №556-0-Р со ссылкой на ст. 74 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» конституционно-правовой смысл заключается в: буквальном смысле нормы; смысле нормы, придаваемом ей официальным и иным толкованием; месте нормы в системе норм. Иными словами, речь идёт о решении проблемы тождества (соответствия) конституционного смысла конституционной нормы, толкованию КС и правоприменительной практики.

Сложность подобного анализа в сфере избирательного права требует большой гибкости, предопределяемой измене-

ний историко-политического характера и общепризнанных норм соответствующих традиции. В нашем случае норма не противоречит конституции РФ, но на практике правоприменитель придаёт ей характер, не соответствующий в той или иной мере конституционному смыслу и целевой предназначённости. Таким образом, получает развитие ситуация, когда идеология доминирующего в обществе социально-политического слоя не отражает полностью или частично конституционную идеологию²⁸⁶. Очевидно, конституционные ценности как императивы государственно организованного общества могут утратить своё значение, а конституционные принципы — приобрести взаимоисключающий характер.

Круг проблем, обозначенных в экспертных заключениях по запросу Конституционного Суда Российской Федерации в сопоставлении с современным нормативным регулированием свидетельствует о том, что многие из них не были приняты во внимание²⁸⁷.

²⁸⁶ См. подробнее: Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование. Монография / Отв. ред. Чиркин В.Е. М., 2011. С. 49-50.

²⁸⁷ В оценке экспертного сообщества было обращено внимание на:
- выхолащивание права на местное самоуправление и подмену местных интересов общефедеральными, замену решений общебытовых вопросов политическими целями / Письмо Российского общественного института избирательного права от 24 мая 2011 года № 016 (подписано И.Б. Борисовым и А.В. Игнатовым). Эта позиция разделяется многими экспертами;
- отсутствие у депутатов свободы в определении и выражении своей позиции / Экспертное заключение Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского (Иркутск) от 1 июня 2011 года (подписано В.В. Игнатенко, А.А. Петровым, С.В. Прасковой);
- невозможность обеспечить пассивное избирательное право значительного числа граждан как не состоящих в партиях, так и состоящих / Экспертное заключение от 7 июня 2011 года экспертов РОО «ГОЛОС» А.Ю. Бузина, А.В. Кынева и А.Е. Любарева;
- неоправданная централизация через партийные структуры управления на местах противоречит конституционной сущности местного самоуправления (Заключение Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ от 23 мая 2011 года № 01-15/268, подготовлено В.И. Васильевым и подписано А.Е. Постниковым);
- подмена субъекта местного самоуправления (Заключение АНО «Юристы за конституционные права и свободы» от 6 июня 2011 года (подписано А.К. Соколовой и Н.В. Кравчук);

Для оценки конституционности исследуемых норм необходимо обратить внимание на фактически возникшую коллизию двух конституционных прав — избирательных прав граждан и прав на местное самоуправление. Конституционный Суд РФ в 1998 году уже разрешал подобную ситуацию, исследуя вопрос о коллизии принципа федерализма и принципа равенства избирательных прав граждан. В своем Постановлении от 17 ноября 1998 года № 26-П Конституционный Суд РФ констатирует, что законодатель, с учетом особенностей территориального устройства и размещения населения, а также в целях сохранения государственного единства и стабильности конституционного строя, без которых невозможна нормальная реализация прав и свобод человека и гражданина, допускает в качестве вынужденной меры определенные отступления от общей нормы представительства, т.е. прибегает к ограничению равного избирательного права в пользу принципов федерализма. Подобного рода диспропорции в избирательной системе не могут считаться результатом произвола и злоупотреблений.

Распространяя данную позицию на исследуемые правоотношения, нужно отметить, что применение пропорциональной избирательной системы как единственно возможной на

- выдвижение списков кандидатов общественными объединениями, созданными на уровне исключительно муниципальных образований (Экспертное заключение Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского (Иркутск) от 1 июня 2011 года (подписано В.В. Игнатенко, А.А. Петровым, С.В. Прасковой);

- отсутствие в действующем федеральном законодательстве реальных гарантий реализации пассивных избирательных прав граждан, не являющихся членами политической партии (Письмо Российского общественного института избирательного права от 24 мая 2011 года № 016 (подписано И.Б. Борисовым и А.В. Игнатовым);

- отсутствие баланса между, с одной стороны, особым конституционным предназначением партий при формировании персонального состава органов публичной власти и, с другой стороны, природой местного самоуправления, как особого уровня организации и осуществления власти. Эта позиция неоднократно находила место в решениях Конституционного Суда Российской Федерации — Постановление КС РФ от 22 ноября 2000 г. №14-П, от 27 апреля 2001 г. №7-П, от 24 января 2002 г. № 3-П, от 30 октября 2003 г. № 15-П и других.

муниципальном уровне приводит к фактическому нарушению прав граждан на осуществление местного самоуправления, поскольку единственным субъектом избирательного процесса являются политические партии; местное сообщество фактически лишено каких-либо возможностей участвовать в формировании списка кандидатов в депутаты представительного органа. Поэтому применение пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне должно быть ограничено.

Конституционное признание народа источником власти непосредственно связывает народовластие с системой представительной демократии. Естественно, институт выборов как одна из форм непосредственной демократии придаст кандидатам в депутаты и тем более — избранным депутатам статус представителей, ответственных перед избирателем. Депутат, обладающий статусом партийного императивного мандата, не может рассматриваться как представитель местного сообщества. Таковым его делает «сила закона», но не воля народа.

§ 5. Судебные средства обеспечения избирательных прав граждан на муниципальном уровне

(Баженова О.И.)

5.1. Судебная защита избирательных прав граждан на муниципальном уровне: общие положения

Судебная защита — один из важнейших способов государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, в том числе гарантированного ч. 2 ст. 32 Конституции России права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Без эффективно-го механизма судебной защиты избирательные права граждан сложно признать действующими в полной мере.

Реализация избирательных прав граждан, равно как и их

судебная защита осуществляется, как правило, в общем порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации. В то же время, в силу своего массового характера муниципальные выборы представляют собой своего рода испытательную лабораторию избирательного права. Отсюда и судебная практика по рассмотрению избирательных споров на муниципальном уровне имеет огромное значение, поскольку способна оказать существенное влияние на правоприменительную деятельность при проведении выборов органов и должностных лиц публичной, государственной и муниципальной, власти, способствовать выявлению и устранению пробелов, противоречий, неопределённости норм избирательного законодательства в целом. Впрочем, специфика организации местного самоуправления, характер правовых связей и фактически складывающихся отношений с государством, в лице Федерации и субъектов Федерации, накладывают свой отпечаток на муниципальную избирательную практику, предопределяя тем самым обсуждение характерных исключительно либо преимущественно для нее проблем, требуют закрепления в законодательстве специальных норм при проведении выборов на муниципальном уровне.

Судебная защита избирательных прав граждан осуществляется Конституционным Судом Российской Федерации (далее также – КС РФ), конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации и судами общей юрисдикции.

Защита избирательных прав осуществляется различными способами. Прежде всего, это признание недействующим нормативного правового акта, противоречащего Конституции России, федеральным конституционным законам, федеральным законам, иным актам, обладающим более высокой по сравнению с оспариваемым актом юридической силой. Признание нормативного акта недействующим (полностью либо в части) позволяет предотвратить нарушение избирательных прав граждан путем недопущения его применения в ходе конкретных избирательных кампаний. Помимо Конституционного Суда Российской Федерации, осуществляющего,

как отмечает Е.И. Колюшин, эту функцию наиболее рельефно посредством абстрактного нормоконтроля при проверке конституционности законов о выборах²⁸⁸, дела об оспаривании нормативных правовых актов, в том числе затрагивающих избирательные права граждан, рассматривают суды общей юрисдикции в порядке административного судопроизводства (гл. 21 Кодекса административного судопроизводства в Российской Федерации²⁸⁹ (далее – КоАС РФ)).

Защита избирательных прав иными способами (признание недействительным акта избирательной комиссии, восстановление положения, существовавшего до нарушения избирательного права, признание права и т.д.) осуществляется судами общей юрисдикции при рассмотрении конкретных дел о нарушении избирательных прав граждан. Дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации выделены в отдельную категорию дел административного судопроизводства (гл. 24 КоАС РФ). Подобного рода обособление, обеспечивая особый порядок рассмотрения избирательных споров, само по себе выступает важнейшей правовой гарантией защиты избирательных прав граждан²⁹⁰.

В соответствии с установленными в ст. 19, п. 12 ч. 1 ст. 20 КоАС РФ правилами подсудности, дела о защите избирательных прав граждан на муниципальном уровне рассматриваются районными судами в качестве суда первой инстанции. Исключение составляют дела об определении срока назначения выборов в органы местного самоуправления, подсудные Верховным судам республик, краевым, областным судам, судам

²⁸⁸ Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М., 2010.

²⁸⁹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

²⁹⁰ Особое значение при рассмотрении избирательных споров имеет постановление Пленума Верховного Суда РФ «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 31 марта 2011 года № 5 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2011. № 6.

городов федерального значения, суду автономной области и судам автономных округов.

Существенное значение при рассмотрении избирательных споров приобретает вопрос о субъектах права на обращение в суд. Перечень таких субъектов, закрепленный в ст. 239 КоАС РФ, зависит от стадии (этапа) избирательного процесса, содержания нарушенного или оспариваемого права. При обращении в суд ненадлежащего субъекта дело по существу не рассматривается; суд отказывает в принятии административного искового заявления либо прекращает производство по делу.

Принципиальное значение для защиты избирательных прав граждан имеет вопрос о сроках обращения в суд. Потребность в своевременной судебной защите требует учета скоротечности избирательной кампании, проблемы восстановления прав, нарушенных на предыдущем этапе избирательного процесса, потребности в стабильной демократической основе функционирования системы органов местного самоуправления и т.д.²⁹¹ Помимо общего, трехмесячного, срока на подачу административного искового заявления о защите избирательных прав, закон устанавливает специальные сроки обращения для каждой стадии (этапа) избирательного процесса (ст. 240 КоАС РФ). Такие сроки носят пресекательный характер, т.е. не могут быть восстановлены вне зависимости от причин их пропуска.

Не менее существенное для обеспечения своевременной защиты избирательных прав граждан имеют и специальные сроки рассмотрения судом избирательных споров. Такие сроки установлены ст. 241 КоАС РФ.

2. Практика рассмотрения отдельных категорий дел, затрагивающих избирательные права граждан на муниципальном уровне

При анализе многочисленной судебной практики результаты рассмотрения отдельных муниципальных избирательных споров представляют особый интерес для дальнейшей правоприменительной деятельности.

²⁹¹ Колошин Е.И. Указ. соч. С. 7.

2.1. Прежде всего речь идет о делах об оспаривании нормативных правовых актов, устанавливающих вид избирательной системы на муниципальных выборах депутатов представительных органов муниципальных образований.

Применяемая на муниципальных выборах избирательная система, предопределяющая порядок определения результатов голосования, существенно влияет не просто на состав представительного органа муниципального образования, но на состояние муниципальной демократии в целом. От вида избирательной системы зависит как порядок и действительная возможность реализации пассивного избирательного права, так и реальная заинтересованность граждан в использовании активного избирательного права.

Виды и порядок применения избирательных систем, условия их применения устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом особенностей, предусмотренных ст. 23 Закона № 131-ФЗ. На основании закона субъекта Федерации муниципальное образование в уставе определяет конкретную избирательную систему, применяемую на его территории.

Наблюдаемое с начала 2000-х г. стремление ко все более широкому распространению партийного начала, а значит и пропорциональной избирательной системы, при формировании представительных органов муниципальной власти сопровождалось неоднократными изменениями федерального и регионального законодательства, муниципальных нормативных правовых актов, а вслед за этим и многочисленными делами об их оспаривании.

На начальном этапе, вплоть до 2011 года, активную роль в продвижении пропорциональной избирательной системы играли субъекты Федерации, обладавшие правом свободного, практически ничем не ограниченного, установления вида избирательной системы, применяемой на муниципальных выборах. В 2011 года гарантии использования пропорциональной избирательной системы (в части) были закреплены в Законе № 131-ФЗ.

В Постановлении от 7 июля 2011 года № 15-П, при всей его неоднозначности, Конституционный Суд РФ сформулировал ряд принципиальных позиций и пришел к отдельным выводам, подтолкнувшим дальнейшее развитие процесса правового регулирования видов избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах. В частности, КС РФ признал не противоречащими Конституции России ч. 3 ст. 23 Закона № 131-ФЗ, предусматривающую правомочие субъекта Федерации устанавливать виды избирательных систем, в той мере, в какой оно связывает выборы в представительные органы сельских поселений на основе пропорциональной избирательной системы с определением в законе субъекта Федерации условий применения того или иного вида избирательной системы в зависимости от численности избирателей, вида муниципального образования и других обстоятельств. В той же мере, в какой положения ч.3 ст. 23 Закона № 131-ФЗ и ч. 2 и 3 ст. 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» не исключают возможность применения пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной системы) на выборах в представительные органы сельских поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов, чем создается риск искажения волеизъявления избирателей, отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения равенства избирательных прав граждан, они не соответствуют Конституции Российской Федерации. В 2012 году в Закон № 131-ФЗ были внесены изменения, направленные на конкретизацию условий применения избирательных систем в поселениях²⁹².

Помимо КС РФ важную роль в упорядочении вопроса о видах избирательных систем на муниципальных выборах

²⁹² Федеральный закон от 16 октября 2012 г. № 173-ФЗ «О внесении изменений в ст. 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 43. Ст. 5786.

играет Верховный Суд Российской Федерации. Признавая в 2011 году – с опорой на постановление КС РФ от 7 июля 2011 года № 15-П – недействующим подп. 2 п. 1 ст. 1 Закона Омской области от 2 июня 2011 года № 1357-ОЗ «О внесении изменений в Закон Омской области «О выборах в органы местного самоуправления Омской области»», предусматривающий обязанность применения пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительного органа муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов, ВС РФ усмотрел в действиях Омской области превышение нормотворческой компетенции. Законом субъекта Российской Федерации должны быть предусмотрены альтернативные виды избирательных систем, что дает право местным сообществам самостоятельно выбирать для себя наиболее приемлемую модель избирательной системы, соотношение долей пропорциональной и мажоритарной составляющей при смешанной системе²⁹³.

В то же время, в 2013 году Верховный Суд РФ отказал в удовлетворении требований о признании недействующим п.3 ст. 4 Закона Брянской области «О видах избирательных систем и условиях их применения при проведении муниципальных выборов в Брянской области», не обнаружив превышения нормотворческих полномочий (компетенции) в действиях регионального законодателя, закрепившего обязанность использования пропорциональной избирательной системы в городском округе, муниципальном районе, не установивших в уставе на день принятия решения о назначении выборов вид избирательной системы. Муниципальное образование вправе самостоятельно выбрать наиболее предпочтительный для него вид избирательной системы. Оспариваемые положения закона применяются лишь в том случае, если уставом муниципально-го образования вид избирательной системы не установлен²⁹⁴.

Немалый интерес представляют и дела об оспаривании муниципальных нормативных правовых актов, закреплявших

²⁹³ Определение Верховного Суда РФ от 28 сентября 2011 г. № 50-Г11-10.

²⁹⁴ Определение ВС РФ от 24 июля 2013 г. № 83-АПГ13-4.

схему избирательных округов в соответствующем муниципальном образовании. Инициированный отдельными политическими партиями процесс такого оспаривания фактически был направлен на воспрепятствование предпринимавшимся в отдельных муниципальных районах попыткам «обойти» законодательное правило об обязательном применении (в части) пропорциональной избирательной системы посредством уменьшения численности депутатов представительных органов.

К примеру, решением Думы Угличского муниципального района от 29 мая 2012 года утверждена новая редакция п. 2 ст. 21 Устава, где число депутатов уменьшено с 20 до 16. На основании Устава районной Думой принято решение об утверждении Схемы образования многомандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов.

Заявитель обратился в Ярославский областной суд с требованием признать незаконным решения районной Думы об утверждении указанной Схемы и обязать Думу принять нормативный акт, предусматривающий распределение не менее половины депутатских мандатов между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями). Подготовка и проведение выборов лишь по многомандатным округам ущемляет избирательные права заявителя, а также права районной партийной организации КПРФ на участие в выборах по партийной системе.

Отказывая в удовлетворении требований заявителя, суд указал, что решение вопросов о численном составе представительного органа – Думы Угличского муниципального района, а также об образовании избирательных округов и утверждении схемы округов, отнесены к компетенции Думы. Процедура принятия решения об изменении численности депутатов представительного органа местного самоуправления соблюдена. После внесения изменения в Устав Дума должна приступить к работе именно в указанном численном составе, т.е. в количестве 16 депутатов²⁹⁵.

²⁹⁵ Апелляционное определение Ярославского областного суда от 11 октября

Принимая в другом случае аналогичное решение по аналогичному делу, возбужденному по заявлению Башкирского республиканского отделения политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации», Суд принял во внимание, что заявитель выдвинул своих представителей всего по двум из 19 округов, хотя была возможность выдвинуть их по всем округам²⁹⁶.

После отказа федерального законодателя от жесткого требования об обязательном применении пропорциональной избирательной системы в городских округах и муниципальных районах, отдельные политические партии предприняли попытки оспорить законы субъектов Федерации в целях защитить право на партийное представительство посредством применения пропорциональной избирательной системы.

Так, региональное отделение политической партии «Справедливая Россия» в Сахалинской области обратилось в суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими ч. 2-2 ст. 8 Закона Сахалинской области № 35-30 «О муниципальных выборах в Сахалинской области», согласно которой при проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных образований (за исключением муниципалитетов с численностью населения менее 3000 человек, муниципалитетов, численность представительных органов которых менее 15 депутатов (мажоритарная система), городских поселений и муниципалитетов, численность представительных органов которых более 24 депутатов (мажоритарная или пропорциональная система)), применяется смешанная избирательная система.

Рассматривая дело в апелляционном порядке, Судебная коллегия Верховного Суда РФ не нашла оснований для удовлетворения требований заявителя. Как следует из содержания оспариваемых положений, избирательное объединение не лишается права на пропорциональное представительство в 2012 г. по делу № 33-5785/2012.

²⁹⁶ Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 17 сентября 2013 г.

органах публичной власти. Именно смешанная избирательная система, являющаяся комбинацией мажоритарной и пропорциональной избирательных систем, предоставляет возможность избирательному объединению выдвигать своих кандидатов как по одномандатным избирательным округам, так и в составе партийного списка кандидатов.

Кроме того, признан ошибочным довод суда первой инстанции о том, что во всех без исключения случаях для муниципальных образований должно предоставляться право выбора любых из трех избирательных систем. Подобный подход в правовом регулировании сводил бы на нет установленное ч. 3.1 ст. 23 Закона № 131-ФЗ право субъектов Российской Федерации определять в своих законах условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств²⁹⁷.

Интересные для муниципальной избирательной практики решения вынесены судами общей юрисдикции при рассмотрении дел об оспаривании законов субъектов Федерации, закрепляющих отдельные элементы, имеющие существенное значение для применения отдельных видов избирательных систем. Так, рассматривая в кассационном порядке дело об оспаривании п. 1 и 2 ст. 1.1 Закона ХМАО – Югры от 18 июня 2003 года № 35-ОЗ, Верховный Суд РФ защитил право субъектов Федерации устанавливать порядок образования избирательных округов, имеющий огромное значение для мажоритарной избирательной системы. Этот порядок, включая, в частности, вид избирательного округа может быть установлен только законом, и применительно к муниципальным выборам таким законом, помимо федерального, является и закон субъекта Российской Федерации. В схеме избирательных округов муниципальная избирательная комиссия определяет лишь территориальное расположение тех или

²⁹⁷ Определение Верховного Суда РФ от 30 июля 2014 г. № 64-АПГ14-3.

иных избирательных округов, что полностью соотносится с ее полномочиями по реализации мероприятий, связанных с подготовкой и проведением муниципальных выборов. Доводы заявителя о том, что до принятия оспариваемых норм депутаты представительного органа г. Сургута избирались по 5 многомандатным округам, и он имел возможность избирать пять депутатов; теперь же на территории г. Сургута должно быть сформировано 25 одномандатных округов, что сохранит за заявителем возможность избирать только одного депутата, во внимание приняты не были²⁹⁸.

Для применений пропорциональной избирательной системы большое значение имеет позиция Конституционного Суда РФ, высказанная в **Определении от 4 февраля 2014 года № 218-О**²⁹⁹ и затрагивающая вопрос о порядке распределения депутатских мандатов внутри списка кандидатов на выборах в представительные органы муниципальных образований. Как отметил КС РФ, установление такого порядка (методики) относится к вопросам, разрешаемым на уровне субъекта Федерации. При оценке порядка распределения депутатских мандатов внутри единого списка кандидатов между входящими в его состав территориальными группами и сопоставлении различных методик следует принимать во внимание, что распределение мандатов должно производиться как итог конкурентного взаимодействия территориальных групп, относящихся к единым спискам кандидатов, выдвинутым различными политическими партиями, с учетом реально выраженных посредством голосования предпочтений местных жителей и, соответственно, положенных в основу создания территориальных групп критериев определения их пространственного охвата и с

²⁹⁸ Определение Верховного Суда РФ от 23 марта 2011 г. № 69-Г11-3.

²⁹⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 4 февраля 2014 г. № 218-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Симона Александра Александровича на нарушение его конституционных прав п. 4.3 ст.89 Закона Ярославской области «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 5.

соблюдением конституционных принципов равенства и справедливости, а также требований формальной определенности норм, устанавливающих соответствующий порядок (методику) в увязке с результатами волеизъявления избирателей.

2.2. Не менее значима и практика рассмотрения судами общей юрисдикции избирательных споров, возникающих на различных этапах избирательной кампании.

По-прежнему немалое количество муниципальных избирательных споров связано с соблюдением порядка назначения выборов³⁰⁰. Такие споры возбуждаются на основании административного искового заявления избирателей, избирательных объединений, органов местного самоуправления, прокурора о бездействии уполномоченного на принятие решения о назначении выборов лица, возложении обязанностей о назначении выборов уполномоченным лицом в установленный судом срок.

Абсолютное большинство указанных споров возникает при назначении внеочередных муниципальных выборов. Огромное же количество муниципальных внеочередных выборов объясняется особенностями становления и развития местного самоуправления в России: с 2009 по 2009 года – переходом на новую законодательную основу (Закон № 131-ФЗ), с 2009 по настоящее время – многочисленными муниципально-территориальными преобразованиями, не менее многочисленными изменениями в организации системы органов местного самоуправления, а также борьбой отдельных политических сил (в первую очередь, политической партии «Единая Россия») за преимущественное положение в представительном органе, занятие партийными выдвиженцами должности главы муниципального образования, конфликтами между представитель-

³⁰⁰ См., например, Апелляционное определение Оренбургского областного суда от 22 мая 2015 г. № 33-3723/2015; апелляционное определение Московского областного суда от 27 января 2014 г. по делу № 33-1014/2014; апелляционное определение Московского областного суда от 20 января 2014 г. по делу № 33-343/2014.

ным органом и главой муниципального образования и т.д.

Как показывает анализ судебной практики, многие споры вызваны несоблюдением установленных Законом № 67-ФЗ сроков назначения муниципальных выборов в зависимости от их вида (досрочные, дополнительные, повторные, основные выборы во вновь образованное муниципальное образование) либо несоблюдением положений о субъекте, уполномоченном назначать соответствующие выборы.

Так, Верховный суд Республики Алтай признал незаконным бездействие Совета депутатов Кош-Агачского района, выразившееся в непроведении досрочных выборов главы муниципального района и обязал Совет назначить выборы главы в десятидневный срок со дня вступления решения суда в законную силу. Возражение районного Совета о неверном назначении срока выборов, необходимости их назначить не ранее 90 дней и не позднее 80 дней до дня голосования – 2 сентября 2013 года, отвергнуты как необоснованные. При этом судом не приняты во внимание и доводы районного Совета о том, что проведение досрочных выборов главы в иной срок усугубит финансовое положение муниципального района.

Отклонил суд и требования заявителя о возложении на избирательную комиссию Республики Алтай обязанности сформировать временную избирательную комиссию муниципального района и возложения на нее обязанности назначить досрочные выборы главы района. Из текста п.9. ст. 10 Закона № 67-ФЗ весьма ясно и определенно следует, что суд определяет срок, не позднее которого уполномоченный на то орган должен назначить выборы, и только при условии его отсутствия – соответствующая избирательная комиссия. На момент рассмотрения дела Совет депутатов Кош-Агачского района действовал и находился в правомочном составе, что позволило суду возложить на него обязанность назначить выборы главы района. Кроме того, на территории Кош-Агачского района сформирована и действует на постоянной основе районная избирательная комиссия. Ее кадровый состав и технические возможности позволяют проводить выборы любого уровня на

территории района³⁰¹.

Отдельные особенности исчисления сроков назначения досрочных выборов в связи с пересмотром вступившего в законную силу решения суда, ставшего основанием для назначения таких выборов, были затронуты судом при рассмотрении дела о признании незаконным решения территориальной избирательной комиссии Петровского муниципального района Саратовской области о назначении досрочных выборов депутатов районного собрания.

В частности, решением Саратовского областного суда от 17 июня 2011 года состав депутатов Собрания второго созыва признан неправомочным. Определением судьи Саратовского областного суда от 1 июля 2011 года в принятии кассационной жалобы С. на указанное решение было отказано. В территориальную избирательную комиссию была представлена копия решения Саратовского областного суда от 17 июня 2011 года с отметкой о его вступлении в законную силу 2 июля 2011 года. Решением ТИК от 21 сентября 2011 года назначены досрочные выборы депутатов Собрания.

В то же время определением Верховного Суда РФ от 5 октября 2011 года определение судьи Саратовского областного суда об отказе в принятии кассационной жалобы С. было отменено, кассационная жалоба заявителя назначена к рассмотрению. Определением Судебной коллегии ВС РФ решение Саратовского областного суда от 17 июня 2011 года оставлено без изменения.

Отказывая в признании незаконным оспариваемого решения ТИК, Судебная коллегия ВС РФ исходила из того, что на момент принятия решения о назначении досрочных выборов депутатов Собрания ТИК обладала сведениями о вступлении в законную силу решения Саратовского областного суда от 17 июня 2011 года, которым состав депутатов Собрания второго созыва признан неправомочным³⁰².

³⁰¹ Определение ВС РФ от 17 апреля 2013 г. № 52-АПГ13-1.

³⁰² Кассационное определение Саратовского областного суда от 1 декабря 2011 г. по делу № 33-6427/11.

Не менее интересные выводы сформулированы Красноярским краевым судом при рассмотрении дела о признании незаконным постановления главы поселка Кедровый Ш. О назначении дня выборов депутатов поселка в связи с его принятием неуполномоченным на то лицом.

Отказывая в удовлетворении требований заявителя, суд признал за главой муниципального образования полномочие по назначению муниципальных выборов, предусмотренное законом субъекта Федерации (Красноярского края). При этом суд не согласился с тем, что Ш. был назначен на должность главы п. Кедровый с нарушением установленной процедуры, а именно, представительным органом, состав которого впоследствии признан неправомочным. На момент издания постановления об избрании Ш. главой поселка число депутатов Совета еще являлось достаточным для определения его состава правомочным (отсутствовал лишь один депутат)³⁰³.

Значительный интерес представляют и решения судов по спорам, связанным с формированием выборных органов местного самоуправления в случае существенных изменений в муниципально-территориальном устройстве (преобразование муниципальных образований, увеличение численности населения более чем на 25 % в результате изменения территории муниципалитета).

Так, решением районного Совета депутатов Зеленоградского района от 23 июня 2015 года назначены выборы депутатов Совета на 13 сентября 2015 года в связи с окончанием 2 сентября 2015 года календарного срока полномочий Совета. В то же время Законом Калининградской области от 27 апреля 2015 года ранее существовавшее муниципальное образование «Зеленоградский район» преобразовано в городской округ.

В Калининградский областной суд обратился Н. с требованием о признании недействующим решения районного Совета. По мнению заявителя, полномочия представительного

³⁰³ Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 20 августа 2014 г. по делу № 33-8210/2014.

органа преобразованного муниципального района прекращены досрочно, в связи с чем оспариваемое решение принято неправомочным органом. Кроме того, с учетом численности населения Зеленоградского городского округа (свыше 32000 человек) численность представительного органа городского округа в силу закона (ч.6 ст. 35 Закона № 131-ФЗ) не может быть менее 20 человек; должна быть применена не мажоритарная, а пропорциональная либо смешанная (мажоритарно-пропорциональная) избирательная система.

Принимая решение о частичном удовлетворении требований Н., суд указал, что оспариваемое решение районного Совета депутатов принято правомочным органом, сохраняющим свои полномочия до избрания представительного органа городского округа, но по своему содержанию противоречит требованиям Закона № 131-ФЗ. Учитывая, что муниципальное образование утратило с 15 мая 2015 года статус муниципального района, нормы устава о численности представительного органа муниципального района и о применении мажоритарной избирательной системы применению не подлежат. Численность избираемого на муниципальных выборах представительного органа Зеленоградского городского округа не может составлять менее 20 депутатов, при этом не менее 10 депутатских мандатов должно быть распределено пропорционально числу голосов избирателей, полученных списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями. Ссылки представителя районного совета на то, что муниципальный район наделяется статусом городского округа только с 1 января 2016 года, основана на неверном толковании Закона Калининградской области от 27 апреля 2015 года³⁰⁴.

Многочисленные споры возникают на этапе выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты представительного органа муниципального образования, избирательных объединений, кандидатов на должность главы муниципального образования (далее – кандидатов) и предвыборной агитации.

³⁰⁴ Апелляционное определение Калининградского областного суда от 19 августа 2015 г. по делу № 33-4159/2015.

Значительную часть из них составляют дела об обжаловании кандидатом решений избирательной комиссии об отказе в его регистрации, а также дела об отмене состоявшейся регистрации, инициируемые политическими конкурентами кандидата. Такие споры направлены на защиту пассивного избирательного права. При этом административное исковое заявление, касающееся решения избирательной комиссии об отказе в регистрации может быть подано в суд в течение 10 дней со дня его принятия избирательной комиссией; об отмене регистрации кандидата — не позднее чем за 8 дней до дня голосования.

Одним из наиболее распространенных оснований отказа в регистрации кандидатов стало отсутствие либо неполнота сведений о месте их жительства. Как указал КС РФ в Определении от 19 октября 2010 года № 1426-О-О, Определении от 3 июля 2014 года № 1483-О, закрепленный в пп.5 ст. 2 Закона № 67-ФЗ общий перечень сведений, образующих понятие адреса места жительства, носит ориентирующий характер. Избирательные комиссии не должны во всех без исключения случаях требовать указания в подписных листах всех перечисленных в данном перечне сведений, в том числе при отсутствии тех или иных сведений в паспорте гражданина Российской Федерации (свидетельстве о регистрации по месту жительства). В Постановлении Пленума ВС РФ от 31 марта 2011 года № 5 так же обращается внимание судов, что адрес места жительства, который должен быть указан в подписном листе, может не содержать всех реквизитов с учетом фактических особенностей места жительства избирателя, участника референдума. Так, соответствующие сведения не указываются при отсутствии наименований улиц в населенных пунктах и (или) нумерации домов, квартир, а также наименования населенного пункта, например, в случае проживания гражданина в межселенной территории.

Впрочем, несмотря на попытки высших судебных инстанций внести правовую определенность в рассматриваемый вопрос,

случаи отказа в регистрации кандидатов в связи с отсутствием либо неполнотой сведений о месте их жительства по-прежнему носят массовый характер. К примеру, суд признал обоснованным отказ избирательной комиссии в регистрации Д.О. в качестве кандидата на должность главы Еловского сельсовета Емельяновского района. Подписные листы, собранные в поддержку самовыдвижения Д.О., оформлены с нарушением требований Закона № 67-ФЗ, а именно в наименовании адреса места жительства избирателей не указан субъект Российской Федерации (Красноярский край), а также наименование района – Емельяновский район³⁰⁵.

Не столь редки на практике и случаи признания судом обоснованности отказа в регистрации по иным основаниям: представление в избирательную комиссию недостоверных и неполных сведений о своей судимости (в подписном листе неправильно указана дата погашения судимости, изложенные в нем сведения допускают неоднозначное толкование)³⁰⁶, заполнение графы «Дата внесения записи» в подписном листе не избирателями, а одним лицом, сборщиком подписей³⁰⁷ и т.д. Обращает на себя внимание преимущественный отказ в регистрации кандидатов-самовыдвиженцев, не связанных «партийными узами» ни с одной из крупных политических партий.

Заслуживают внимания и дела, по которым суды признавали отказ в регистрации кандидата незаконным либо не находили оснований для отмены регистрации. В одном из таких случаев суд признал неправомерным отказ в регистрации Н. кандидатом в депутаты совета депутатов Рахьинского городского поселения на том основании, что в заявлении о

³⁰⁵ Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 10 сентября 2014 г. № 33-8993/2014. См. также: определение Санкт-Петербургского городского суда от 8 сентября 2014 г. № 33-15506/2014, апелляционное определение Красноярского краевого суда от 27 августа 2014 г. № 33-8477/2014.

³⁰⁶ Определение Ленинградского областного суда от 10 сентября 2014 г. № 33-4843/2014.

³⁰⁷ Решение Амурского областного суда от 5 сентября 2014 г.

согласии баллотироваться Н. указал, что является сторонником политической партии «Единая Россия», а в подписных листах не указал свою принадлежность к данной политической партии. Указание в заявлении о согласии баллотироваться вызвано лишь тем, что Н. разделяет цели и задачи данной партии. Однако членом данной партии не является³⁰⁸.

В другом случае, *суд отказался удовлетворить требование* об отмене регистрации кандидата на должность главы муниципального образования г. Сочи, признав, что использование в печатных агитационных материалах фотографий различных объектов архитектуры г. Сочи, на фоне которых изображен кандидат на должность главы г. Сочи, не нарушает законодательство Российской Федерации об интеллектуальной собственности. Фотографические изображения различных зданий и сооружений могли быть осуществлены без согласия их авторов, поскольку распространение агитационных материалов в коммерческих целях не подтверждено; фотографические изображения различных зданий и сооружений г. Сочи, используемые в агитационном материале, находятся в общедоступном месте и не являются основным объектом воспроизведения³⁰⁹.

Или, суд отказал в удовлетворении требования об отмене регистрации кандидата на должность главы Коченевского района Новосибирской области Х. В действиях кандидата, являющегося при этом главой рабочего поселка Коченево, по направлению путем факсимильной связи с телефонного аппарата администрации р.п. Коченево 6 писем главам администраций сельских советов с просьбой о выделении помещения для проведения встреч с избирателями, не обнаружено нарушения запрета на использование служебного положения при проведении избирательной кампании. Как отмечено в решении суда, под использованием преимуществ должностного или служебного положения подпадают не любые действия кандидата в

³⁰⁸ Определение Ленинградского областного суда от 28 августа 2014 года № 33-4557/2014.

³⁰⁹ Апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 13 сентября 2014 года по делу № 33-20552/2014.

депутаты, а только перечисленные в п. 5 ст. 40 Закона № 67-ФЗ. Кандидат Х., находясь в отпуске, не совершал действий, предусмотренных указанной нормой³¹⁰.

Наконец, суд признал незаконным отказ избирательной комиссии муниципального округа Народный г. Санкт-Петербурга в регистрации С. в качестве кандидата в депутаты представительного органа муниципального округа на том основании, что избирательной комиссией ненадлежащим образом был организован прием документов, необходимых для регистрации С. кандидатом в депутаты, что повлекло невозможность реализации его избирательных прав³¹¹.

Значительными особенностями характеризуется порядок рассмотрения отдельных видов избирательных споров, возникающих в день голосования

На этапе голосования немалый интерес вызывают дела, связанные с невключением граждан в списки избирателей. Так, суд не нашел оснований для включения К., зарегистрированной по месту временного пребывания в г. Судже Курской области, в списки избирателей органов государственной власти и местного самоуправления Курской области, в частности в г. Суджи. Благодаря регистрации по постоянному месту жительства в г. Мурманске заявитель обладает правом на участие в выборах органов государственной власти и местного самоуправления Мурманской области. Довод заявителя о том, что местом ее жительства является г. Суджа, поскольку она преимущественно проживает в этом населенном пункте, где имеет в собственности жилой дом, что подтверждается свидетельством о регистрации по месту пребывания и справками главы муниципалитета, признан необоснованным, поскольку закон не предоставляет права избирательной комиссии включать или вносить изменения в списки избирателей на

³¹⁰ Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 10 марта 2015 года по делу № 33-2794-2015 г.

³¹¹ Определение Санкт-Петербургского городского суда от 18 августа 2014 года № 33-14006/14.

основании указанных документов³¹².

Значительное количество избирательных споров рассматривается при подведении итогов голосования³¹³.

Правом судебного обжалования итогов голосования, результатов выборов наделяются не только кандидаты, принимавшие участие в выборах и защищающие пассивное избирательное право, но и избиратели, отстаивающие свое активное избирательное право. Как отметил КС РФ в постановлении *от 22 апреля 2013 года № 8-П*, активное избирательное право с необходимостью предполагает наличие правомочия, которым обуславливаются возможность гражданина в рамках закона требовать устранения нарушений, допущенных при установлении итогов голосования, определении результатов выборов. При определении механизма судебной защиты избирательных прав федеральный законодатель должен обеспечить для избирателей право обжалования в судебном порядке решений и действий (бездействия) избирательных комиссий, связанных прежде всего с подсчетом голосов и установлением итогов голосования. В то же время, КС РФ признал право федерального законодателя предусмотреть определенные условия и порядок реализации гражданами права на судебное обжалование³¹⁴.

³¹² Апелляционное определение Курского областного суда от 24 декабря 2013 года по делу № 33-3105/2013. См. также Определение Московского городского суда от 19 февраля 2014 года № 4г/6-1260.

³¹³ Кассационное определение Оренбургского областного суда от 9 марта 2011 года по делу № 33-1493/2011, апелляционное определение Астраханского областного суда от 5 сентября 2012 года по делу № 33-2671/2012, апелляционное определение Новосибирского областного суда от 14 июля 2015 года по делу № 33-5973/2015.

³¹⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2013 года № 8-П «По делу о проверке конституционности ст. 3, 4, п. 1 ч. 1 ст. 134, ст. 220, ч. 1 ст. 259, ч. 2 ст. 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подп. «з» п. 9 ст. 30, п. 10 ст. 75, п. 2 и 3 ст. 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ч. 4 и 5 ст. 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.В. Андронova, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека

Современное российское избирательное законодательство ограничивает предоставленное избирателям право судебного обжалования результатов выборов пределами их избирательного участка (ч. 16 ст. 239 КоАС РФ). Такое ограничение носит общий характер и не зависит от вида муниципального образования, в котором проводятся муниципальные выборы. Так, заявитель обратился в Чемальский районный суд Республики Алтай с заявлением об отмене решения Территориальной избирательной комиссии о результатах выборов главы сельского поселения, на территории которого было образовано три избирательных участка.

Апелляционным определением *Верховного суда Республики Алтай производство по делу прекращено*. Как отметил суд, избиратель вправе обжаловать итоги голосования и результаты выборов только на своем избирательном участке, где он принимал участие в голосовании, и в том случае, если было нарушено его право на волеизъявление. Иное толкование допускало бы возможность по заявлению одного избирателя, отдавшего свой голос за того или иного кандидата, пересмотра итогов голосования других избирателей и определенных на их основе результатов выборов, и приводило бы к прямому нарушению принципа равенства избирательных прав граждан, выразивших свою волю при голосовании³¹⁵.

Сроки обжалования итогов голосования, результатов выборов установлены ч. 2, 3 ст. 240 КоАС РФ. Заявление об отмене решения избирательной комиссии об итогах голосования может быть подано в суд в течение 10 дней со дня принятия такого решения. После опубликования результатов выборов заявление об отмене решения избирательной комиссии о результатах выборов может быть подано в суд в течение трех месяцев со дня официального опубликования данных результатов. Эти сроки являются пресекательными.

в Российской Федерации и регионального отделения политической партии Справедливая Россия в Воронежской области» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 5.

³¹⁵ Апелляционное определение Верховного суда Республики Алтай от 5 марта 2014 года по делу № 33-91.

Правовые последствия несоблюдения данных сроков ярко демонстрирует дело, рассмотренное Увельским районным судом по заявлению И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана о пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам решения суда от 28 июня 2010 года в связи с признанием не соответствующей Конституции Российской Федерации ч. 3 ст. 23 Закона № 131-ФЗ, примененной при разрешении данного дела (постановление КС РФ от 7 июля 2011 года № 15-П).

Решением Увельского районного суда от 7 октября 2011 года Абз. 2 п. 1 ст. 9 Устава Хомутининского сельского поселения, устанавливающий пропорциональную избирательную систему с закрытыми списками кандидатов на выборах в представительный орган поселения, признан недействующим. Вместе с тем, как указал суд, данное обстоятельство не означает отмены всех действий и нормативных документов, предшествовавших конкретному Постановлению КС РФ. В удовлетворении требований об отмене решения избирательной комиссии поселения о результатах выборов Совета депутатов отказано.

Судебная коллегия *Челябинского областного суда* решение суда первой инстанции поддержала. В соответствии с п. 3 ст. 78 Закона № 67-ФЗ и ч. 4 ст. 260 ГПК РФ (в ред. на дату рассмотрения спора) после опубликования результатов выборов заявление на нарушение избирательных прав граждан, имевшее место в период избирательной кампании, может быть подано в суд в течение одного года со дня такого опубликования. Данный срок является пресекательным. В то же время, как следует из материалов дела, итоги голосования и решение избирательной комиссии не оспаривались, требование об отмене решения заявлено 21 сентября 2011 года, то есть после возбуждения процедуры пересмотра решения суда по вновь открывшимся обстоятельствам. Тем самым срок обращения в суд с заявлением о признании недействительными итогов выборов заявителями пропущен, сам факт пропуска срока является основанием к отказу в удовлетворении указанных

требований³¹⁶.

Доводы заявителей, обжалующих решения избирательных комиссий об итогах голосования, результатах выборов носят различный характер: формирование более половины состава окружных избирательных комиссий из работников администраций, использование денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда, *выдача избирательных бюллетеней для голосования военнослужащим срочной службы, бездействия по нерассмотрению жалоб о нарушениях при голосовании и при подсчете голосов избирателей*, внесение в список избирателей паспортных данных граждан, фактически в выборах не участвовавших, и фальсификация подписей, удостоверяющих получение ими бюллетеней для голосования и т.д.³¹⁷ Однако суды достаточно редко удовлетворяют требования заявителей.

Отмена результатов выборов возможна лишь в случае существенных нарушений избирательного законодательства. Как указал Конституционный Суд РФ в постановлении от 22 апреля 2013 года № 8-П, судебная защита активного избирательного права не может осуществляться без учета того обстоятельства, что следствием пересмотра результатов выборов как состоявшегося акта прямого волеизъявления населения может быть нарушение стабильности функционирования институтов представительной демократии, дисквалификации актов реализации избирательного права. Поэтому не любые, а только существенные нарушения законодательства, допущенные при подсчете голосов и установлении итогов голосования,

³¹⁶ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Челябинского областного суда от 29 ноября 2011 года по делу № 33-12241/2011.

³¹⁷ См., например, кассационное определение Оренбургского областного суда от 9 марта 2011 года по делу № 33-1493/2011, апелляционное определение Астраханского областного суда от 5 сентября 2012 года по делу № 33-2671/2012, апелляционное определение Новосибирского областного суда от 14 июля 2015 года по делу № 33-5973/2015, апелляционное определение Волгоградского областного суда от 12 февраля 2014 года, по делу № 33-426/2014, апелляционное определение Белгородского областного суда от 4 февраля 2014 года по делу № 33-4660/117.

определении результатов выборов, не позволяющие установить действительное волеизъявление избирателей, могут служить основанием для отмены итогов голосования, результатов выборов судом на соответствующей территории.

В этом же постановлении КС РФ отметил, что итоги выборов не могут быть поставлены под сомнение по любым основаниям, в том числе связанным лишь с предположениями о допущенных в ходе установления итогов голосования, определения результатов выборов нарушениях либо с субъективным намерением защитить определенным образом понимаемый общественно-политический интерес при отсутствии у обратившегося в суд лица достаточных оснований полагать, что соответствующие нарушения по своему характеру и масштабу не позволяют выявить действительную волю избирателей, и реальной возможности подтвердить свою позицию необходимыми доказательствами.

Задания:

1. Проведите анализ результатов муниципальных выборов в пяти субъектах Российской Федерации (по Вашему выбору). Оцените результаты по следующим критериям: виды проводившихся выборов, используемые избирательные системы, профессиональный состав кандидатов, процентное соотношение количества мандатов, полученных политическими партиями, «самовыдвиженцами», явка избирателей. Сравните полученные результаты с результатами предыдущих выборов (по аналогичным критериям). В чем, на Ваш взгляд, состоят изменения? Каковы выявленные Вами основные тенденции?

2. Проведите анализ законодательства трех субъектов Российской Федерации (по Вашему выбору) и уставов 5-7 муниципальных образований, расположенных на территории этих субъектов Федерации. Какие модели замещения должности главы муниципального образования предложены субъектом Федерации? Какие из них использованы муниципальными

образованиями? Каковы причины избранного субъектом Федерации, муниципальным образованием подхода?

Раскройте содержание отношений между представительным органом и главой муниципального образования в рамках избранных моделей.

3. 10 сентября 2014 г. в сельском поселении N. состоялись досрочные выборы главы муниципального образования. Решением избирательной комиссии от 11 сентября 2014 г. досрочные выборы главы сельского поселения N. признаны состоявшимися и действительными. Главой поселения избран П., за которого проголосовало 957 избирателей, что составляет 42 % от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании.

21 сентября 2014 г. избиратель И., житель села S., входящего в состав сельского поселения N., обратился в суд с заявлением об отмене решения избирательной комиссии от 10 сентября 2014 г. об итогах голосования. В обоснование своих требований И. указал, что в ходе проведения избирательной кампании были допущены существенные нарушения норм избирательного законодательства.

В частности, до начала избирательной кампании П., занимавший должность главы администрации поселения N., обращался к рекламной кампании о предоставлении рекламных щитов под размещение социальной рекламы в четырех селах, входящих в состав поселения N., в срок с 24 июля 2014 г. по 9 сентября 2014 г. Однако размещенный на рекламных щитах материал о достигнутых результатах деятельности администрации поселения N. не отвечает признакам социальной рекламы, обладает признаками предвыборной агитации.

Кроме того, П. незаконно использовал персональные данные жителей сел, входящих в состав поселения N., в целях рассылки им писем с обращениями главы муниципального района. В этом обращении глава района призывал граждан обратить внимание на существенное улучшение условий жизни сельчан,

начиная с 2012 г., т.е. после назначения П. главой администрации по контракту. По сути, используя преимущества служебного положения, П. распространял агитационный материал, оказывающий воздействие на волеизъявление избирателей.

Наконец, в день голосования на территории избирательного участка № 111, расположенного в селе С., где И. принимал участие в голосовании, осуществлялся подкуп избирателей. В непосредственной близости от избирательного участка предлагались денежные средства и алкогольные напитки в обмен на голос за кандидата П. В здании школы, в котором находилась участковая избирательная комиссия № 111, осуществлялась бесплатная раздача продуктов избирателям, внесенным в особые списки. Данные списки, со слов продавца, были предоставлены администрацией сельского поселения. В этот список вошел С., сосед И., давший накануне голосования доверенному лицу кандидата П. обещание проголосовать за П. Как рассказывают жители, на избирательных участках расположенных в других селах, входящих в состав сельского поселения N., осуществлялась аналогичная раздача продуктов.

Какое решение, по Вашему мнению, должен принять суд?

Соблюдены ли И. сроки обращения в суд с требованием об отмене решения избирательной комиссии об итогах голосования?

Вправе ли И. обратиться в суд с указанными требованиями? Если вправе, то при каких условиях?

Насколько существенными являются нарушения кандидатом П. норм избирательного законодательства? Могут ли они стать основанием для отмены судом решения избирательной комиссии о результатах выборов?

Вопросы для самоконтроля:

1. Перечислите виды избирательных систем, используемых на муниципальных выборах депутатов представительных органов муниципальных образований. Каков порядок опре-

деления вида избирательной системы в конкретном муниципальном образовании?

2. Какая избирательная система, по Вашему мнению, наиболее эффективна на муниципальных выборах депутатов представительных органов муниципальных образований? Обоснуйте ответ.

3. Могут ли, по Вашему мнению, вводиться дополнительные цензы на муниципальных выборах депутатов представительных органов муниципальных образований, глав муниципальных образований? Если могут, то какие цензы необходимо ввести?

4. Перечислите виды и раскройте содержание моделей замещения должности главы муниципального образования. Каковы основные параметры формирования этих моделей?

5. Каково современное влияние профессионального критерия на модели замещения должности главы муниципального образования?

6. Каково значение судебной формы защиты избирательных прав граждан? Назовите способы защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации.

Глава 6. Проблемы гарантий недопущения и устранения нарушений избирательного законодательства

(Пешин Н.Л.)³¹⁸

§ 1. Основные классификационные признаки и виды нарушений избирательного законодательства

На современной стадии развития избирательного права вопросы предотвращения нарушений органов власти, избирательных комиссий, соответствующих должностных лиц, кандидатов на выборные должности и других субъектов избирательного процесса относятся к числу наиболее актуальных. Постоянно ведущаяся реформа избирательного законодательства началась, по-видимому, именно с осознания того факта, что недостаточно просто определить «правила игры», урегулировать вопросы статуса и распределить права и обязанности всех участников избирательного процесса; крайне необходимо четко урегулировать вопросы ответственности, сделать ее реальной, неотвратимой, последовательно наделить превентивной функцией – то есть создающей препятствия нарушению избирательного законодательства.

Приходится констатировать, что, несмотря на множество усилий как ученых, так и практиков, до сих пор идеальная конструкция такого рода в системе избирательного права не найдена. Так, базовый в системе российского избирательного права Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ (последняя редакция – от 06 апреля 2015 года) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об основных гарантиях...») выделяет следующие ситуации, связанные с нарушениями избирательных прав и последующей

³¹⁸ Данный материал подготовлен с использованием СПС КонсультантПлюс.

ответственностью тех или иных участников избирательного процесса:

- 1) лица, представляющие сведения об избирателях, участниках референдума, несут ответственность за достоверность и полноту этих сведений, а также за своевременность их представления (п.7.1 ст. 17 Федерального закона «Об основных гарантиях...»);
- 2) члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации организуют работу по конкретным направлениям ее деятельности, определяемым Регламентом ЦИК РФ, и несут ответственность за результаты работы по этим направлениям (п. 6 ст. 21 Федерального закона «Об основных гарантиях...»);
- 3) если агитационные материалы были опубликованы безвозмездно, информация об этом должна содержаться в публикации с указанием на то, кто разместил эту публикацию. Ответственность за выполнение данного требования несет редакция периодического печатного издания (п. 6 ст. 52 Федерального закона «Об основных гарантиях...»);
- 4) непредоставление кандидату, избирательному объединению возможности обнародовать (опубликовать) опровержение или иное разъяснение до окончания агитационного периода является основанием для привлечения организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, и их должностных лиц к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации (п. 6 ст. 56 Федерального закона «Об основных гарантиях...»);
- 5) в случае распространения подложных печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов, распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов с нарушением требований п. 2 – 6, 8 и 10 ст. 54 Федерального закона, а также в случае нарушения организацией телерадиовещания,

редакцией периодического печатного издания установленного настоящим Федеральным законом порядка проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума соответствующая комиссия обязана обратиться в правоохранительные органы, суд, орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере массовых коммуникаций, с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности, об изъятии незаконных агитационных материалов и о привлечении организации телерадиовещания, редакции периодического печатного издания, их должностных лиц, иных лиц к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации (п. 8 ст. 56 Федерального закона «Об основных гарантиях...»);

- 6) председатели комиссий распоряжаются денежными средствами, выделенными на подготовку и проведение выборов, референдума, и несут ответственность за соответствие финансовых документов решениям комиссий по финансовым вопросам и за представление отчетов о расходовании указанных средств в порядке и сроки, которые установлены законом (п. 6 ст. 57 Федерального закона «Об основных гарантиях...»);
- 7) при проведении выборов в органы государственной власти, органы местного самоуправления контрольно-ревизионная служба по поручению соответствующей избирательной комиссии ставит перед полномочной избирательной комиссией вопросы о применении мер ответственности к избирательным объединениям, кандидатам, а также к гражданам и юридическим лицам за нарушения, допущенные ими при финансировании соответствующих избирательных кампаний (подп. «ж» п. 5 ст. 60 Федерального закона «Об основных гарантиях...»);
- 8) ответственность за передачу и сохранность бюллетеней несут председатели комиссий, осуществляющих пере-

- дачу, получение и хранение бюллетеней (п. 15 ст. 63 Федерального закона «Об основных гарантиях...»);
- 9) член участковой комиссии немедленно отстраняется от участия в ее работе, а наблюдатель и иные лица удаляются из помещения для голосования, если они нарушают закон о выборах, референдуме. Мотивированное решение об этом принимается участковой или вышестоящей комиссией в письменной форме. Правоохранительные органы обеспечивают исполнение указанного решения и принимают меры по привлечению отстраненного члена участковой комиссии, а также удаленного наблюдателя и иных лиц к ответственности, предусмотренной федеральными законами (п. 12 ст. 64 Федерального закона «Об основных гарантиях...»);
- 10) ответственность за соответствие в полном объеме данных, содержащихся в копии протокола об итогах голосования, данным, содержащимся в протоколе, несет лицо, заверившее указанную копию протокола (п. 29 ст. 68 Федерального закона «Об основных гарантиях...»);
- 11) ответственность за сохранность избирательной документации, документации референдума возлагается на председателя (заместителя председателя) и секретаря соответствующей комиссии до передачи документации в вышестоящую комиссию либо в архив (п. 10 ст. 70 Федерального закона «Об основных гарантиях...»);
- 12) ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах устанавливается федеральными законами³¹⁹ (ст. 79 Федерального закона «Об основных гарантиях...»).

³¹⁹ Имеется в виду Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 08.06.2015), который содержит главу 5 «Административные правонарушения, посягающие на права граждан», включающую несколько десятков составов правонарушений в сфере избирательного права, и Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 08.06.2015), который содержит ст. 141-142.1, посвященные преступлениям в области избирательного права.

В ряде случаев Федеральный закон «Об основных гарантиях...», не решая вопрос об ответственности, просто запрещает те или действия (такие ситуаций более 30). Иногда запреты явно имеют целью предотвращение нарушений избирательных прав граждан, например:

- вносить какие-либо изменения в списки избирателей, участников референдума после окончания голосования и начала подсчета голосов избирателей, участников референдума запрещается (п. 18 ст. 17 Федерального закона «Об основных гарантиях...»);
- в день голосования до момента окончания голосования на территории соответствующего избирательного округа, округа референдума запрещается публикация (обнародование) данных об итогах голосования, о результатах выборов, референдума, в том числе размещение таких данных в информационно-телекоммуникационных сетях, доступ к которым не ограничен определенным кругом лиц (включая сеть Интернет) (п. 7 ст. 45 Федерального закона «Об основных гарантиях...»);
- в течение пяти дней до дня голосования, а также в день голосования запрещается опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов и референдумов, иных исследований, связанных с проводимыми выборами и референдумами, в том числе их размещение в информационно-телекоммуникационных сетях, доступ к которым не ограничен определенным кругом лиц (включая сеть Интернет) (п.3 ст. 46, Федерального закона «Об основных гарантиях...»);
- лицам, замещающим государственные или выборные муниципальные должности, запрещается проводить предвыборную агитацию на каналах организаций теле-радиовещания и в периодических печатных изданиях, за исключением случаев, если указанные лица зарегистрированы в качестве кандидатов в депутаты или на

выборные должности (п.8 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях...») и т.д.

Однако в ряде случаев введение запретов объясняется, скорее, не возможностью прямых нарушений избирательных прав граждан, а иными причинами, например, особенностями статуса тех или иных должностных лиц, которые могут оказать воздействие на избирательный процесс. Тем не менее, представляется, что и такие неявные с позиций пресечения нарушений избирательных прав граждан запреты так же конечной целью имеют защиту избирательного законодательства от нарушений. В качестве примеров запретов такого рода следует привести следующие нормы:

- должностным лицам, журналистам, иным творческим работникам организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, если указанные лица являются кандидатами либо их доверенными лицами или уполномоченными представителями по финансовым вопросам, доверенными лицами или уполномоченными представителями избирательных объединений, запрещается участвовать в освещении избирательной кампании через средства массовой информации (п.7 ст. 40 Федерального закона «Об основных гарантиях...»);
- запрещается привлекать к предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лиц, не достигших на день голосования возраста 18 лет, в том числе использовать изображения и высказывания таких лиц в агитационных материалах (п. 6 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях...») и т.д.

Как видно из приведенных положений, Федеральный закон говорит о нарушениях избирательных прав граждан исключительно с позиций запретов, установления ответственности, что, в общем, вполне логично. Однако при этом он не уделяет какого-либо внимания классификации нарушений избирательного законодательства. Не содержит он и специальных критериев, в соответствии с которыми такая класси-

фикация могла бы быть проведена. Более того, Федеральный закон, в сущности, соединяет в один ряд ответственность «негативную» (влекущую санкции в отношении субъекта) и ответственность «позитивную» (эквивалент добросовестности — ответственное отношения субъекта права к своим обязанностям). Вместе с тем важность проблемы классификации, выделения классификационных признаков, позволяющих разграничить виды нарушений избирательного законодательства, не следует недооценивать. Классификационные признаки, как представляется, являются объективными критериями разграничения нарушений избирательного права, предопределенными правовой природой юридической ответственности за нарушение как таковой.

1. Юридическая ответственность, как известно, означает применение к органам или лицам, совершившим правонарушения, предусмотренных законом мер принуждения в установленном порядке. Таким образом, основным критерием ответственности в рассматриваемом контексте становится противоправность деяния. Противоправность означает нарушение нормы права, несоответствие результатов деятельности требованиям и позволениям, содержащимся в нормах права. Противоправное поведение может выступать как в активной форме, т.е. в виде действия, так и в пассивной — в виде бездействия. И в зависимости от того, к какой отрасли относятся те или иные нарушенные нормы, а также в зависимости от того, какие именно нормы (конкретной отрасли права) предусматривают наступление санкций — можно установить и видовую ответственность. Отсюда вытекает такой классификационный признак видов нарушения избирательного законодательства, как отраслевая принадлежность норм. В зависимости от его наличия, речь может идти о конституционно-правовых, муниципально-правовых, административно-правовых, уголовно-правовых и иных нарушениях норм избирательного законодательства.

Современное избирательное законодательство не разгра-

ничивает ответственность в избирательном праве по отраслевому принципу. Соответственно, виды нарушений избирательного законодательства могут быть классифицированы по признаку наличия данного (отраслевого) признака только с позиций теории права. При этом анализ нарушений избирательного законодательства, установленных нормами избирательного законодательства, позволяет сделать вывод о весьма существенной концентрации норм, регулирующих вопросы конституционно-правовой или, если речь идет о формах муниципальной демократии, муниципально-правовой ответственности, наступающей в случае тех или иных нарушений положений избирательного законодательства. Исходя из этого, можно предположить, что весьма значительное количество видов нарушений избирательного законодательства сосредоточено именно в сфере действия отраслевых конституционно-правовых или муниципально-правовых институтов. В общем виде конституционно-правовую (муниципально-правовую) ответственность можно определить как ответственность за ненадлежащее осуществление публичной власти или публично-правовых полномочий. В связи с этим ряд исследователей предлагает ввести в теорию конституционного и муниципального права понятие конституционного/муниципального деликта, под которым следует понимать любое противоправное поведение, не соответствующее предписаниям норм конституционного (муниципального) права, «разновидность правонарушения, которое всегда выступает как нарушение выраженного в норме права обязательного правила поведения, как отклонение от содержащихся в ней требований. Так, по мнению В.О. Лучина, конституционный деликт – это деяние (действие или бездействие) субъекта конституционных правоотношений, не отвечающее должному поведению и влекущее за собой применение мер конституционно-правовой ответственности³²⁰. Наличие или отсутствие правонарушения устанавливается сопо-

³²⁰ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 289.

ставлением фактического поведения с нормой права³²¹. Кроме того, «внутренняя (содержательная) сторона правонарушения заключается в нарушении общественных и личных интересов, установленного правопорядка и субъективных прав³²².

В системе избирательного права, очевидно, (по аналогии) речь может идти о своего рода «избирательных деликтах», под которыми следует понимать нарушения норм избирательного законодательства, влекущие конституционно-правовую или муниципально-правовую ответственность. Примером такого рода нарушения избирательных прав являются действия избирательной комиссии, повлекшие за собой признание Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, избирательной комиссией субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом, на основании решения суда, недействительными итогов голосования на соответствующей территории либо результатов выборов, референдума. Другой пример – неисполнение комиссией решения (принятого по результатам рассмотрения жалобы) суда или вышестоящей комиссии, решений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, избирательной комиссии муниципального района. Невыполнение комиссией обязанности по назначению выборов, повлекшее за собой назначение выборов временной избирательной комиссией – это также основание для привлечения ее к конституционно-правовой ответственности. Санкцией за совершение данных нарушения является расформирование соответствующей комиссии. Орган, применяющий данную санкцию от имени государства, – суд соответствующего уровня.

Как видно, нормы Федерального закона «Об основных гарантиях...» сформулированы в самом общем виде («действия, повлекшие...» и т.д.); конкретные же нарушения избиратель-

³²¹ Ярошенко Н.И. Основания конституционно-правовой ответственности в сфере нормоконтроля // Журнал российского права. 2014. № 1. С. 101.

³²² Лучин В.О. Указ. соч. С. 289.

ного законодательства, влекущие конституционно-правовые санкции, весьма широко, к сожалению, представлены в существующей практике избирательного процесса. К числу таких нарушений, бесспорно, относятся:

- отказ в регистрации кандидатов. Очевидно, что отказ в регистрации потенциального кандидата может быть как законным и обоснованным, так и противоправным, нарушающим нормы избирательного законодательства. В последнем случае речь как раз и идет о нарушении избирательного законодательства;
- сокрытие информации о выборах. В результате такого рода действий можно, хоть и косвенно, но повлиять на состав избирателей, принимающих участие в голосовании;
- психологическое воздействие на избирателей. Оно может привести к тому, что последние отказываются свободно и добровольно реализовать принадлежащие им как избирателям права (типичный пример такого рода воздействия – «фотографирование бюллетеня»);
- «вброс» бюллетеней. К бюллетеням, заполненным гражданами, добавляется большое число иных бюллетеней, «правильно» заполненных третьими лицами;
- применение технических приемов и средств, способных исказить волеизъявление избирателей. Типичный пример – применение так называемых «исчезающих» или «испаряющихся» чернил – результатом становится некорректное заполнение (в данном случае правильное сказать – «незаполнение») бюллетеня и признание его недействительным. Другой пример из современной жизни – нанесение внешне неразличимых (при обычном рассмотрении бюллетеня) символов, которые «электронная урна для голосования» воспринимает и расшифровывает как голос, поданный за того или иного кандидата;
- незаконное удаление наблюдателей из зала, где ведется

голосование или подсчет голосов. Данное нарушение не имеет ценности само по себе — оно «необходимо» для того, чтобы в результате стало возможным совершение иных видов нарушений избирательного законодательства: фальсификация подсчета голосов и т.п.;

- подделка протоколов об итогах голосования. Члены избирательной комиссии, подверженные политической коррупции, имеют возможность преднамеренно испортить протоколы, отражающие результаты голосования;
- преднамеренные «ошибки» в подсчетах бюллетеней. В итоге голоса «перераспределяются» в пользу «правильных» (коррупцировавших комиссию) кандидатов;
- незаконная (не основанная на предусмотренных законом требованиях и процедурах) отмена результатов голосования.

Очевидно, что, говоря о нарушениях избирательного законодательства, за совершение которых установлена конституционно-правовая ответственность, мы имеем в виду те или иные виды конституционных правонарушений. Под конституционным правонарушением понимаются правонарушения, совершенные государственными органами (должностными лицами) публичной власти в связи с осуществлением ими законодательной и иной правотворческой деятельности, например, связанные с изданием нормативного акта, нарушающего принцип верховенства, высшей юридической силы и прямого действия Конституции и ее норм, либо связанные с принятием правоприменительных актов, повлекших широкомасштабные негативные социальные последствия, нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина³²³.

Санкциями за совершение правонарушений такого рода являются меры конституционной ответственности — роспуск (расформирование) соответствующего органа либо отставка (отстранение) соответствующего должностного лица. В из-

³²³ См. об этом: Овсепян Ж.И. Критерии конституционной ответственности в Российской Федерации. Ч. 1 // Северо-Кавказский юридический вестник. 2001. № 4.

бирательном законодательстве есть одна особенность в сфере действия данных институтов. Она связана с лишением специального статуса, а именно, статуса кандидата, либо, если речь идет о коллективном субъекте (избирательном объединении), — отмена, отказ в регистрации такого коллективного субъекта. Примеры и тех и других санкций также могут быть найдены в федеральном законе. Так, уже отмечалось, что ст. 31 Федерального закона «Об основных гарантиях...» регулирует процедуру расформирования комиссии.

В качестве особого субъекта избирательного процесса выступают как кандидаты (зарегистрированные кандидаты), так и избирательные объединения, участвующие в выборах. Совершение ими избирательных (конституционно-правовых) деликтов, т.е. нарушений избирательного законодательства также вполне может повлечь применение мер конституционно-правовой ответственности. В этом случае в качестве санкций следует рассматривать как прямые последствия для нарушителя — исключение соответствующего субъекта из избирательной кампании — аннулирование, отмена регистрации кандидата или списка кандидатов, так и последствия более общего характера — отмена результатов выборов, признание результатов выборов недействительными. Примеры:

- в случае если зарегистрированный кандидат, избранный депутатом по одномандатному (многомандатному) избирательному округу либо выборным должностным лицом, не выполнит специальные требования (он обязан в пятидневный срок представить в соответствующую избирательную комиссию копию приказа (иного документа) об освобождении его от обязанностей, несовместимых со статусом депутата, выборного должностного лица, либо копии документов, удостоверяющих подачу в установленный срок заявления об освобождении от указанных обязанностей), соответствующая избирательная комиссия отменяет свое решение о признании такого кандидата избранным (п. 6.1 ст. 70 Федерального

- закон «Об основных гарантиях...»);
- в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, иными законами, суд может отменить решение соответствующей комиссии о регистрации кандидата (списка кандидатов), об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов), об итогах голосования, о результатах выборов, референдума или иное решение комиссии (п. 5 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях...»);
 - решение избирательной комиссии о регистрации кандидата аннулируется вышестоящей комиссией в случае нарушения требования о том, что кандидат при проведении одних и тех же выборов может быть зарегистрирован только по одному избирательному округу. При этом аннулированию подлежат все решения о регистрации кандидата, за исключением первого (п. 1. ст. 76 Федерального закона «Об основных гарантиях...»);
 - регистрация кандидата может быть отменена судом по заявлению зарегистрировавшей кандидата избирательной комиссии, кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, в случаях (например) использования кандидатом в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда, если их сумма превысила 5 процентов от предельного размера расходования средств избирательного фонда, неоднократного использования кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения, установления факта подкупа избирателей кандидатом и т.д. (п. 7 ст. 76 Федерального закона «Об основных гарантиях...»);
 - регистрация списка кандидатов может быть отменена судом по заявлению избирательной комиссии, зарегистрировавшей список кандидатов, избирательного объединения, список кандидатов которого зарегистрирован по тому же избирательному округу, в случаях (напри-

мер) неоднократного использования руководителем избирательного объединения преимуществ своего должностного или служебного положения, неоднократного несоблюдения избирательным объединением ограничений, предусмотренных федеральным законом и т.д. (п. 8 ст. 76 Федерального закона «Об основных гарантиях...»).

Особое внимание следует уделить последствиям нарушений избирательного законодательства, являющихся настолько значительными, что эти допущенные нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей, участников референдума (речь при этом идет о заключительной стадии избирательной кампании — проведении голосования или установлении итогов голосования) — в этом случае возможно признание итогов голосования либо результатов выборов недействительными. В менее «тяжких» случаях (если, например, допущены нарушения в ходе подсчета голосов) уполномоченным субъектом (которым в данном случае является вышестоящая избирательная комиссия) может быть принято и иное решение — не столь глобальное с точки зрения последствий решение — в рассматриваемом случае — о повторном подсчете голосов.

Практики говорят еще о целом ряде нарушений, которые являются завуалированными и к ответственности за совершение которых привлечь весьма сложно. В частности, в предшествующих частях данной работы частично говорилось о том, что речь может идти о так называемом «административном давлении» (административном ресурсе, использовании преимуществ должностного положения), об образовании очень небольших избирательных участков, после чего голосование становится, по сути, контролируемым процессом, об отсутствии и тем более недопуске наблюдателей, о распространении информации, порочащей конкурентов и т.д. В данном случае, конечно, речь идет о действиях, представляющих высокую общественную опасность и, таким образом, даже о возможности

применения специальных отраслевых видов ответственности – административно-правовой и уголовно-правовой.

Административная ответственность установлена за такие нарушения избирательного законодательства, которые являются противоправными, виновными действиями (бездействиями) и за которые Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП) или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. К данному виду ответственности могут быть привлечены как юридические, так и физические лица. На федеральном уровне преследуются следующие нарушения избирательных прав граждан:

- нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума, либо рассмотрение в установленный законом срок заявления о неправильности в списке избирателей, участников референдума, либо отказ выдать гражданину письменный ответ о причине отклонения заявления о внесении исправления в список избирателей, участников референдума (ст. 5.1. КоАП);
- неисполнение решения избирательной комиссии, комиссии референдума; непредставление сведений и материалов по запросу избирательной комиссии, комиссии референдума (ст. 5.3. КоАП);
- нарушение установленного законом порядка представления сведений об избирателях, участниках референдума либо представление недостоверных сведений об избирателях, участниках референдума соответствующим избирательным комиссиям (ст. 5.4. КоАП);
- нарушение прав члена избирательной комиссии, комиссии референдума, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата, избирательного объединения, члена или уполномоченного представите-

- ля инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума либо представителя средства массовой информации (ст. 5.6. КоАП);
- отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах, референдуме (ст. 5.7. КоАП);
 - нарушение предусмотренных законодательством о выборах и референдумах порядка и условий проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях (ст. 5.8. КоАП) и другие.

Вообще, практики говорят: несмотря на то, что основным видом ответственности за нарушения избирательного законодательства должна быть конституционно-правовая ответственность, «набор мер конституционно-правовой ответственности в избирательном праве неадекватен потребностям свободных выборов»³²⁴. И, в результате, вместо конституционно-правовой ответственности, как правило, применяются именно административно-правовые санкции.

Уголовная ответственность наступает в результате совершения такого нарушения избирательного законодательства, которое запрещено нормами Уголовного кодекса Российской Федерации (УК) и которое квалифицируется им как совершение преступления. Применение мер уголовной ответственности возможно только по отношению к физическим лицам, так как этот вид ответственности носит личный характер. УК содержит четыре отдельных статьи, регулирующих виды преступлений, связанных с нарушением избирательного законодательства. К указанным преступлениям относятся воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий (ст. 141 УК); нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения (ст. 141¹УК); фальсификация избирательных документов (ст. 142 УК); фальсификация итогов голосования

³²⁴ Колюшин Е.И. Указ. соч. С. 56.

(ст. 142¹).

Как отмечают исследователи, статистика свидетельствует о немногочисленности уголовных дел в сфере избирательного права, многие из них заканчиваются чаще всего прекращением производства или вынесением условного наказания. Так, по данным судебной статистики за 2007 г., зарегистрировано 36 преступлений, предусмотренных ст. 141 УК (приговоры вынесены в отношении 18 человек); 1 преступление, предусмотренное ст. 141¹ УК (приговор не был вынесен); 20 преступлений, предусмотренных ст. 142 УК (приговоры вынесены в отношении 17 человек); 18 преступлений, предусмотренных по ст. 142¹ УК (приговоры вынесены в отношении 5 человек)³²⁵. Исходя из этого, вполне справедлив вывод о том, что «применение мер уголовной ответственности носит весьма ограниченный характер в силу очень высокого уровня латентности преступлений и прекращения производства по делу на стадии следствия. Ментальность и самих граждан, и работников правоохранительных органов, и судей такова, что общественная опасность этих преступлений недооценивается»³²⁶. Нельзя сказать, что ситуация существенно изменилась за время, прошедшее после таких выводов.

Основания применения гражданско-правовой ответственности регулируются нормами Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК). Необходимость установления подобного рода ответственности, с одной стороны, связана с тем, что все основные участники избирательного процесса (и избиратели, и кандидаты, и политические партии, и иные избирательные объединения, и избирательные комиссии) являются субъектами гражданского права и выступают в гражданско-правовых отношениях на равных началах с иными участниками гражданского оборота — юридическими и физическими лицами. Равенство участников гражданского оборота подраз-

³²⁵ Волков В.П., Дамаскин О.В., Шапиев С.М. Некоторые проблемы и пути их решения для обеспечения законности избирательного процесса в Российской Федерации. М., 2009. С. 114.

³²⁶ Колюшин Е.И. Указ. соч. С. 71.

умеает отсутствие властеотношений между ними, поэтому к отношениям в рамках гражданского оборота между субъектами избирательных правоотношений, в том числе, юридическими или физическими лицами должны применяться гражданско-правовые нормы, прежде всего, об ответственности за неисполнение обязательств и из причинения вреда. С другой стороны, основанием гражданско-правовой ответственности может стать нарушение прав юридических и физических лиц в результате совершения незаконных действий, принятия незаконных решений в ходе избирательной кампании. Незаконность действий или решений органов, организаций, должностных лиц устанавливается решением суда общей юрисдикции или арбитражного суда. Убытки, упущенная выгода, моральный вред, нанесенные физическому или юридическому лицу в результате действий (решений), признанных судом незаконными, возмещаются в порядке, установленным Гражданским кодексом Российской Федерации.

Следует отметить, что вполне возможны случаи, когда тот или иной субъект избирательного права (например, избирательная комиссия) может быть привлечен к ответственности за бездействие, то есть за несовершение определенных действий, в результате которого тем или иным лицам может быть причинен материальный ущерб. Возмещения этого ущерба граждане также вправе требовать в судебном порядке. Таким образом, в рамках существующих норм гражданского законодательства ответственность возникает перед физическими и юридическими лицами, если результатом неисполнения предписаний правовых норм является причинение этим лицам убытков. В том случае, если неправомерные решения влекут материальный, финансовый, иной ущерб, возмещение вреда, причиненного в процессе осуществления распорядительной деятельности в рамках избирательной кампании, также является одним из видов гражданско-правовой ответственности. Пример гражданско-правовой ответственности в избирательном праве: если зарегистрированный кандидат без вынуждающих к тому

обстоятельств снял свою кандидатуру или избирательное объединение без вынуждающих к тому обстоятельств отозвало зарегистрированного кандидата, зарегистрированный список кандидатов либо в связи с тем, что регистрация кандидата, списка кандидатов была отменена судом или аннулирована избирательной комиссией (за исключением аннулирования регистрации из-за выбытия кандидата из списка кандидатов по вынуждающим к тому обстоятельствам), все расходы, понесенные избирательной комиссией, организующей выборы, при подготовке и проведении выборов, возмещаются за счет такого кандидата, избирательного объединения (ч. 34 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях...»)

Отраслевая классификация видов нарушений избирательного законодательства является важной, но далеко не единственной формой их группировки. Так, вполне возможна классификация по признакам субъекта правотворчества и в связи с этим можно выделить нарушения избирательного законодательства, установленные (запрещенные) нормами федерального законодательства и нарушения, предусмотренные положениями региональных законов о выборах.

Классификационным признаком (основанием группировки нарушений избирательного законодательства) может быть субъект нарушения избирательного права. В зависимости от данного основания можно предложить следующую классификацию нарушений избирательного законодательства:

- нарушения, допущенные избирателем (гражданином Российской Федерации);
- нарушения, совершенные кандидатом;
- нарушения, совершенные избирательным объединением (политической партией, ее структурным подразделением, иным общественным объединением);
- нарушения избирательного законодательства, допущенные избирательной комиссией (того или иного уровня);
- нарушения избирательного законодательства, допущенные органом государственной власти;

- нарушения избирательного законодательства, допущенные органом местного самоуправления;
- нарушения избирательного законодательства, допущенные должностным лицом;
- нарушения избирательного законодательства, совершенные доверенным лицом.

Важное теоретическое значения для типологизации нарушений избирательного законодательства имеет такой классификационный признак как объект неправомерного притязания. В зависимости, от особенностей данного объекта следует различать нарушения избирательного законодательства, посягающие на те или иные права граждан или иных субъектов избирательного процесса; нарушения, связанные с вынесением или исполнением решений, вынесенных уполномоченным субъектом права; нарушения, связанные с несоблюдением установленной процедуры реализации тех или иных избирательных действия; нарушения, посягающие на запреты, установленные избирательным законодательством; нарушение обязанностей (наиболее частая форма нарушения – неисполнение), закрепленных за теми или иными субъектами нормами избирательного права; нарушение сроков (совершения избирательных действий и других, в том числе, сроков подачи жалобы на нарушение избирательных прав).

Наконец, весьма важна классификация по такому основанию, как стадия избирательного процесса, на которой допущено нарушение избирательного законодательства. Современные ученые и практики, как правило, именно данное основание применяют для классификации избирательных споров. По этому основанию могут быть выделены:

1. На стадии формирования избирательных округов, участков, избирательных комиссий, составления списка избирателей:

1. нарушения, связанные с формированием и расформированием избирательных комиссий;
2. нарушения прав или несоблюдение обязанностей

- члена избирательной комиссии;
3. нарушения избирательного законодательства, связанные с назначением выборов и определением круга избирателей, имеющих право участия в выборах;
 4. нарушения, связанные с определением избирательных округов и региональных групп кандидатов в депутаты;
 5. нарушения, связанные с ведением учета и регистрации избирателей, составлением списков избирателей.
2. На стадии выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов:
1. нарушения, связанные с выдвижением кандидатов, списков кандидатов
 2. нарушения, связанные с регистрацией и отменой регистрации кандидатов, списков кандидатов.
3. На стадии предвыборной агитации:
1. нарушения, связанные с информированием о выборах;
 2. нарушения, связанные с ведением предвыборной агитации;
 3. нарушения права на получение безвозмездно в средствах массовой информации эфирного времени и печатных площадей;
 4. нарушения, связанные с правомерностью использования в агитационных материалах изображения и фамилии физического лица;
 5. нарушения свободы информации;
 6. подкуп избирателей.
4. На стадии голосования, подсчета голосов, определения результатов выборов и их опубликования:
1. нарушения избирательного законодательства в ходе голосования;
 2. нарушения избирательного законодательства в ходе подсчета голосов избирателей;
 3. нарушения при определении итогов и результатов

- выборов;
4. нарушения при распределении депутатских мандатов;
 5. нарушения, связанные с несовместимостью других обязанностей со статусом выборной должности.

Отдельно в данном ряду классифицируются нарушения, связанные с вопросами финансирования выборов, в частности, избирательных кампаний кандидатов, политических партий, а также нарушения порядка финансирования избирательных комиссий.

§ 2. Объединение усилий участников избирательного процесса в предотвращении избирательных правонарушений. Роль предвыборной агитации. Реклама как средство самоутверждения политических элит

2.1. Объединение усилий участников избирательного процесса в предотвращении избирательных правонарушений

Базовый Федеральный закон «Об основных гарантиях...» не уделяет какого-либо внимания вопросам объединения усилий участников избирательного процесса в предотвращении избирательных правонарушений. При этом в Федеральном законе нашли отражение определенные формы общественного контроля за ходом избирательного процесса, в частности, институт наблюдателей и институт представителей средств массовой информации (СМИ). П. 42 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях...» устанавливает, что наблюдатель – это «гражданин Российской Федерации, уполномоченный осуществлять наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов и иной деятельностью комиссии в период проведения голосования, установления его итогов, определения результатов выборов, референдума, включая деятельность комиссии по проверке правильности установления итогов голо-

сования и определения результатов выборов, референдума»³²⁷; п. 43 ст. 2 определяет, что иностранный (международный) наблюдатель – это «представитель иностранной или международной организации, наделенный правом осуществлять в порядке, установленном законом, наблюдение за подготовкой и проведением выборов и референдумов в Российской Федерации»³²⁸; п. 53 ст. 2 указывает, что представитель средства массовой информации – это «лицо, имеющее редакционное удостоверение или иной документ, удостоверяющий его полномочия представителя организации, осуществляющей выпуск средств массовой информации»³²⁹.

Общепризнан тот факт, что гражданское общество в Российской Федерации находится в стадии становления. И от государства требуются определенные усилия для его развития. В целом, государство это осознает и предпринимает определенные усилия для правовой поддержки данного процесса. Так, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» регулирует такой институт, как советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации. Это регулирование предусматривает, что в каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Организация и деятельность советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации осуществляются в соответствии с требованиями Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», применяемыми к ассоциациям. Существует отдельный Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации», регулирующий взаимодействие граждан Российской Федерации, общественных объединений, профессиональных союзов, творческих союзов, объединений работодателей и их

³²⁷ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

³²⁸ Там же.

³²⁹ Там же.

ассоциаций, профессиональных объединений, а также иных некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений и иных некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

Однако при всем этом достаточно существенном объеме нормативного регулирования, как видно, предотвращение нарушений избирательного законодательства через активизацию общественных процессов объединения и контроля осталось практически вне рамок специального регулирования. К немногочисленным примерам нормативных актов такого рода можно отнести постановление ЦИК России от 12 мая 2011 г. № 10/98-6, которым был определен порядок деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации. При этом, в целом, к данной области общественной жизни, конечно, могут быть применены базовые положения Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В соответствии с его нормами под общественным контролем следует понимать деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных

органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений. Одной из главных целей общественного контроля является обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Основываясь на приведенных положениях, исследователи предлагают следующее определение общественного контроля на выборах: «Деятельность субъектов общественного контроля на выборах по наблюдению, проверке, анализу и оценке соответствия общественным интересам организации избирательных процедур, направленная на обеспечение установленных гарантий избирательных прав и законности избирательного процесса»³³⁰.

В принципе, на сегодняшний момент вполне можно утверждать, что сложившаяся система общественных организаций, которые ставят своей задачей предотвращение таких нарушений – это в «чистом» виде движение «снизу», безо всякого административного «подталкивания». Ряд таких структур, созданных гражданами, получил достаточно широкую известность («Голос», «Лига избирателей», «Честные выборы» и т.д.). Свою главную задачу такие организации видят в обеспечении объективности голосования и, тем самым, легитимности выборов, а, в конечном итоге, — легитимности избранной власти. Тем не менее, как отмечает целый ряд исследователей, в большинстве своем эти структуры скорее подрывают доверие к итогам голосования и способствуют тому, что выборы воспринимаются как процедура, лишь формализующая решения власти по назначению на должности тех или иных кандидатов и не имеющая никакого отношения

³³⁰ Общественный контроль на выборах. Учебное пособие / Под общей редакцией В.В. Полянского и И.Б. Борисова. М.: Издательский Дом «Бахрах-М», 2015. С. 22.

к истинному волеизъявлению избирателей³³¹. Связано это с нарушением фундаментального для системы общественного контроля принципом, который давно сформулирован на уровне теории – это так называемый принцип «политической нейтральности». Тем не менее, он совершенно не воплощен на практике и не закреплён нормативно (возможность последнего, конечно, вызывает определенные сомнения, однако, как минимум, заслуживает соответствующего обсуждения в рамках широкой общественной дискуссии). Объединение участников избирательного процесса должно происходить таким образом, чтобы были представлены интересы всего общества в целом. Только в таком случае можно будет обеспечить независимость, беспристрастность, объективность форм и методов общественного контроля за ходом избирательного процесса и обеспечить соблюдение избирательных прав граждан. В этом отношении особенно показателен институт наблюдателей. Будучи (в индивидуальном качестве) представителями совершенно различных политических сил и движений, они вполне могут объединить свои усилия и, тем самым, создать «нейтральную политическую среду», где будут приниматься объективные решения.

И, конечно, на эту «среду» не должно оказываться какого-либо внешнего (как часто говорят в последнее время – «административного») давления; здесь должны действовать специальные правовые механизмы. В связи с этим поднятый выше вопрос о необходимости законодательного регулирования с целью создания условий для роста и развития таких структур в системе гражданского общества в Российской Федерации приобретает выраженную актуальность. Пока же, если судить по оценкам юристов, пристрастия создаваемых для контроля за выборами общественных объединений явно выражены и

³³¹ См. об этом: Игнатов А.В. «Гражданский контроль» в единый день голосования // Журнал о выборах. 2010. №6. С.31-33. Игнатов А.В. О некоторых формах и методах общественного контроля на выборах // Общественный контроль на выборах: институты, компетенции, практики. Сборник материалов VI Всероссийской научно-практической Чичеринской конференции. Тамбов, 2012.

находятся на стороне тех или иных политических групп. Как результат, «зачастую перед общественным контролем на выборах, реализуемым в форме наблюдения, ставятся узкокорпоративные цели и задачи, направленные на достижение скорее политического, а не общественно значимого результата. Последние федеральные кампании продемонстрировали работу некоторых наблюдательных объединений именно в этом ключе. Например, Ассоциация «Голос» нацеливает своих наблюдателей не на содействие реализации избирательных прав, а на фиксацию нарушений, что, естественно, не способствует позитивному развитию избирательного процесса, а порождает конфликты на избирательном участке. Такой подход используют и некоторые политические партии, разместившие партийные инструкции наблюдателям на своих официальных сайтах, требующие от наблюдателей фиксировать отступления от установленной процедуры»³³².

Важен вопрос о последствиях объединения усилий участников избирательного процесса в предотвращении избирательных правонарушений. Очевидно, что, не являясь институтами / структурами публичной власти, они не могут применять какие-либо приемы или способы императивного, подчиняющего воздействия. Смысл их деятельности, видится, скорее в другом – повышении публичности, открытости и гласности всех стадий избирательного процесса, привлечении внимания к выявленным нарушениям, создании общественного резонанса, которые побудят власть принять все необходимые меры для прекращения / предотвращения данных нарушений и, в конечном итоге, к принятию нормативных актов, создающих системные препятствия к совершению их в будущем. В этом контексте можно говорить и о так называемых «внеправовых» (находящихся вне юридических процедур) формах предотвращения нарушений избирательного законодательства. В частности, это могут быть публичные мероприятия, обращения в

³³² Общественный контроль на выборах. Учебное пособие / Под общей редакцией В.В. Полянского и И.Б. Борисова. М.: Издательский Дом «Бахрах-М», 2015. С. 30-31.

органы государственной власти и местного самоуправления и т.д. И здесь уже создана определенная законодательная база для реализации соответствующих процедур: Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»; Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и др.

Наконец, не следует забывать и том, что прямые коллективные субъекты избирательного процесса – политические партии – также являются одним из «каналов» объединения в целях предотвращения нарушений избирательных прав граждан. Будучи сами заинтересованы в достижении максимального результата в ходе избирательной кампании (получения как можно большего числа голосов избирателей), они, несомненно, контролируют активность конкурирующих избирательных объединений и, в случае выявления нарушений, используют доступные им формы общественного реагирования – подают жалобы в избирательные комиссии, обращаются в правоохранительные органы – прокуратуру, суды, делают публичные заявления через средства массовой информации.

В этом случае может возникнуть проблема и совершенно иного рода – данный институт объединения участников избирательного процесса в предотвращении избирательных правонарушений вполне может использоваться не для борьбы с нарушениями избирательного законодательства, а в целях достижения каких-то иных, чаще всего, политических целей. К примеру, так называемая «неконструктивная оппозиция», не пользующаяся поддержкой населения, имеет прямой интерес в том, чтобы поставить под сомнение любые результаты выборов. И речь идет не об установлении истинных итогов, а о привлечении внимания к субъектам, поднимающим данную тему, что ведет к росту популярности, появлению источников финансирования политической деятельности и т.д. Экономические последствия поражения на выборах так же, как правило, оказываются весьма существенными для кандидатов или

партий, и отсюда вполне может возникнуть стремление «нивелировать убытки» или, что зачастую то же самое, объяснить «спонсорам» причины неэффективного расходования предоставленных ресурсов. В этом случае вполне может иметь место так называемая провокация избирательного конфликта, что само по себе хоть и не является нарушением избирательного законодательства, но вполне может нарушать избирательные права граждан, ставить под сомнение либо даже искажать их истинное волеизъявление.

Существует много «рецептов», которые позволили бы «сплотить» участников избирательного процесса в предотвращении избирательных правонарушений. Например, вернуть возможность голосования против всех (выборы станут более честными, прозрачными, на выборы пойдет протестный электорат, вместо того, чтобы участвовать в акциях неконструктивной оппозиции). Или: позволить гражданам самостоятельно заполнять (вносить себя в) списки избирателей. Современные электронные технологии вполне позволяют обеспечить это и исключить дублирование. Иногда ставится вопрос об установлении ответственности за необоснованные, надуманные жалобы на действия оппонентов, выдвигаемые кандидатами и избирательными объединениями и т.д. Но насколько действительны эти «рецепты», покажет лишь практика — в случае, если законодатель сочтет приемлемым внесение корреспондирующих изменений в действующее законодательство.

2.2. Роль предвыборной агитации

Вопросы предвыборной агитации частично затрагивались в предшествующих частях настоящей работы, особенно в понятийном аспекте. Обратимся к этим вопросам с учетом проблем ее использования в реальном избирательном процессе и имеющих место нарушениях. П. 4 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях...» определяет предвыборную агитацию как «деятельность, осуществляемую в период избирательной кампании и имеющую целью побудить или побуждающую

избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них)». Гражданам и общественным объединениям гарантируется свободное проведение предвыборной агитации в соответствии с действующим законодательством. Граждане, общественные объединения вправе в любых допускаемых законом формах и законными методами осуществлять деятельность, побуждающую избирателей к голосованию за или против того или иного кандидата. Кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам гарантируются равные условия доступа к государственным и муниципальным средствам массовой информации.

Предвыборная агитация является одним из важнейших этапов избирательного процесса, поскольку обеспечивает прямую коммуникацию кандидата (партии) и избирателей, формируя у последних имидж кандидата, партии, представление о программе, с которой они идут на выборы, а в конечном итоге, — именно по результатам предвыборной агитации избиратель часто принимает решение отдать свой голос тому или иному кандидату или объединению. Электоральная статистика знает немало примеров, когда кандидат, рейтинг которого до начала избирательной кампании не превышал 2-3 % после правильно проведенной агитационной работы поднимал его до 50% и более, в итоге, побеждал на выборах.

В связи с этим, нарушения, допускаемые при проведении предвыборной агитации, являются весьма значимыми, существенными и оказывают чрезвычайно негативное воздействие на итоги избирательного процесса. Нарушения избирательного законодательства, регулирующего предвыборную агитацию, в основном сконцентрированы в следующих областях:

1) нарушение права на использование бесплатного эфирного времени и печатных площадей, предоставляемых средствами массовой информации;

2) нарушение права на использование изображения физического лица, торговой марки, логотипа и т.п. в материалах предвыборной агитации;

3) нарушение запретов на ведение предвыборной агитации (определенными способами или определенными субъектами);

4) злоупотребление правом на проведение предвыборной агитации;

5) фактическое ведение предвыборной агитации под видом (разрешенной федеральным законодательством) деятельности по распространению информации о кандидатах, списках кандидатов, избирательных объединениях, избирательных блоках.

Типичные примеры нарушений избирательного законодательства, относящиеся к первой группе:

Предоставление платно/бесплатно эфирного времени СМИ со смешанной формой собственности: п. 1 ст. 50 Федерального закона устанавливает, что только государственные и муниципальные организации телерадиовещания и редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий обязаны обеспечить равные условия проведения предвыборной агитации соответственно зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, зарегистрировавшим списки кандидатов, в том числе для представления избирателям предвыборных программ и предоставить эфирное время / печатные площади безвозмездно (бесплатное эфирное время, бесплатная печатная площадь). Возникает вопрос: подпадает ли под это требование СМИ, лишь часть которого принадлежит государству? А если СМИ частное, но финансируется (и, таким образом, контролируется) государством? Формальный критерий (список ЦИК) иногда «не срабатывает» — например, государство приобретает СМИ прямо перед избирательной кампанией и ЦИК не успевает отреагировать на такие изменения статуса СМИ.

Другой пример: Федеральный закон в п. 1.3 ст. 50 устанавливает, что на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, представительный орган муниципального образования избирательному объединению, выдвинувшему кандидатов и (или) список кандидатов, не может быть отказано в

предоставлении бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади, если на ближайших предыдущих соответствующих выборах список кандидатов, выдвинутый этим избирательным объединением, получил не менее установленного законом числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании. То есть региональный закон может установить, что бесплатное эфирное время, бесплатная печатная площадь не предоставляются избирательному объединению, если на ближайших предыдущих соответствующих выборах кандидат, выдвинутый этим избирательным объединением, получил менее установленного числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Самый простой способ обойти этот запрет (нарушив тем самым избирательное законодательство) — провести так называемый «ребрендинг», т.е. изменить наименование избирательного объединения (и, конечно, пройти процедуру официальной перерегистрации в органах юстиции).

Еще один распространенный случай нарушения права на использование бесплатного эфирного времени и печатных площадей, предоставляемых средствами массовой информации, — несоблюдение запрета, установленного для кандидата, избирательного объединения на использование предоставленных эфирного времени, печатной площади для проведения предвыборной агитации за других зарегистрированных кандидатов, за другие избирательные объединения.

Говоря о второй группе нарушений избирательного законодательства, следует отметить, что Федеральный закон «Об основных гарантиях...» содержит следующие ограничения использования изображения:

- п. 6 ст. 48 запрещает привлекать к предвыборной агитации лиц, не достигших на день голосования возраста 18 лет, в том числе использовать изображения и высказывания таких лиц в агитационных материалах;
- п. 9 ст. 48 запрещает использование в агитационных материалах кандидата, избирательного объединения изо-

бражения физического лица, высказываний физического лица о кандидате, об избирательном объединении без письменного согласия данного физического лица.

Нарушения данной группы, таким образом, связаны, как правило, с неполучением должного согласия, с появлением в списках кандидатов «двойников» (например, однофамильцев), распространением материалов без разрешения правообладателя и т.д. Как указывает Е.И. Колюшин, дело доходило и до судебных разбирательств в связи с использованием фамилии кандидата без его согласия³³³.

Третья группа нарушений избирательного законодательства является наиболее обширной. Проблема распространенности нарушений избирательного законодательства в плане несоблюдения запретов на ведение агитации определенными способами или не имеющими на это права лицами связана еще и с тем, что в этой сфере часто невозможно доказать тот факт, что нарушение имело место и, таким образом, привлечь виновного к ответственности. Так, Е.И. Колюшин отмечает, что «выборы показывают неэффективность норм избирательного законодательства, запрещающих использовать преимущества должностного или служебного положения в агитационной кампании... Выступления кандидатов, занимающих высокие должности в исполнительных органах власти, широко освещаемые в средствах массовой информации, квалифицируются не как агитационные, а как элементы обычной работы руководителя, не имеющие отношения к выборам. При этом создается весьма позитивный образ руководителя, который, разумеется, оказывает влияние на оценку кандидата на выборную должность... Так, Верховный Суд РФ в определении от 6 марта 2006 г. (дело № 39-Г06-25) определил, что внесение учащимися по указанию администрации школы информации о проведении предвыборной встречи кандидатов с избирателями не свидетельствует о нарушении избирательного

³³³ Колюшин Е.И. Судебная защита избирательных прав граждан. М.: Городец. 2005. С. 86-89.

законодательства кандидатом К., поскольку учащиеся школы не привлекались к предвыборной агитации»³³⁴. В дополнение к сказанному можно лишь отметить, что Европейский Суд по правам человека еще в 1997 году в решении по делу «Гитонас и другие против Греции» сделал вывод о том, что «практически очень трудно доказать, что нахождение на государственной службе было использовано в избирательных целях»³³⁵.

Что касается недозволенных способов, чаще всего вопрос о них возникает в связи с подкупом избирателей. И в этой области закон содержит немало пробелов, связанных с идентификацией нарушений избирательного законодательства. Например, как отличить от подкупа благотворительность? Можно ли назвать подкупом безвозмездную помощь избирателям (например, их консультирование по правовым вопросам)? В ряде случаев мы можем найти ответы в решениях судебных инстанциях, но нередко вопросы остаются открытыми. Скажем, квалификация благотворительной деятельности кандидата в качестве подкупа возможна лишь в случае ее оказания под тем условием, что избиратель отдаст свой голос за соответствующего кандидата (или против конкретного кандидата). Но, очевидно, что прямые призывы голосовать в такой ситуации необязательны. Достаточной мерой воздействия является сам факт благотворительности, он и побуждает голосовать за или против.

Четвертая группа нарушений избирательного законодательства связана с тем, что под видом предвыборной агитации распространяется иная информация и преследуются иные, не связанные с выборами, цели. Они могут быть как непротиворечащими нормам действующего законодательства: например, коммерческое продвижение товаров, работ, услуг, так и нарушающими нормы законов (как правило, именно в последнем случае ставится вопрос о злоупотреблении правом на

³³⁴ Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М.: Норма, 2010. С. 251.

³³⁵ Европейский Суд по правам человека: Избранные решения. М.: Норма, 2000. Т. 2. С. 459.

агитацию): например, предвыборная агитация, направленная на возбуждение социальной, расовой, иной ненависти к определенной группе населения, или пропаганда исключительности, превосходства, либо, напротив, неполноценности тех или иных кандидатов; того же порядка — призывы к насильственному изменению конституционного строя, расовой, национальной и религиозной дискриминации.

Основная проблема, связанная с пресечением данной группы нарушений избирательного законодательства, связана с непрямыми формами воздействия: вряд ли хоть один предвыборный ролик будет содержать прямые призывы, возбуждающие неприязнь у тому или иному кандидату либо той или иной социальной группе, но как, например, относиться к предвыборному лозунгу «Очистим Москву от мусора!», сопровождаемому соответствующими видео- (кавказцы, ведущие себя неподобающим образом) и аудио- рядом? Соответственно, возникают сложности и с оценочным характером доказательств. Как известно, в приведенном примере Верховный Суд вынес решение о факте нарушения запрета при проведении предвыборной агитации на злоупотребление свободой массовой информации, в том числе включающей возбуждение социальной, расовой, национальной, религиозной ненависти и вражды (точнее, согласился с тем, что данный факт был правильно установлен судами нижних инстанций)³³⁶, однако исследователи справедливо указывают «на высокую степень варибельности оценок и выводов, которые содержатся в использованных судом доказательствах»³³⁷.

Наконец, пятая группа нарушений избирательного законодательства связана с неопределенностью регулирования

³³⁶ Определение Верховного Суда РФ от 02.12.2005 № 5-Г05-134. Заявление об отмене регистрации городского списка кандидатов в депутаты городской Думы удовлетворено правомерно, поскольку региональным отделением политической партии были допущены нарушения требований избирательного законодательства, каждое из которых является основанием для отмены регистрации городского списка кандидатов в депутаты. СПС КонсультантПлюс.

³³⁷ Колюшин Е.И. Указ. соч. С. 273.

вопроса о том, следует ли считать предвыборной агитацией любую деятельность по распространению информации о кандидатах, списках кандидатов, избирательных объединениях и избирательных блоках. Подход к решению этой проблемы был сформулирован Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 30 октября 2003 года № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова», но, тем не менее, спорных моментов осталось достаточно много. Базовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации заключается в том, что «выборы могут считаться свободными, только когда реально гарантированы право на информацию и свобода выражения мнений. Поэтому законодатель обязан обеспечивать права граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах, соблюдая применительно к данному предмету регулирования баланс конституционно защищаемых ценностей — права на свободные выборы и свободы слова и информации и не допуская неравенства и несоразмерных ограничений»³³⁸. С точки зрения Конституционного Суда Российской Федерации, «критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели — склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению. В противном случае граница между информированием и предвыборной агитацией стиралась бы, так что любые действия по информированию избирателей можно было бы подвести под понятие агитации, что в силу действующего для представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации,

³³⁸ СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

запрета неправомерно ограничивало бы конституционные гарантии свободы слова и информации, а также нарушало бы принципы свободных и гласных выборов»³³⁹.

Очевидно, что такая позиция вновь возвращает нас к оценочному характеру и вариативным подходам к доказательствам, позволяющим установить наличие или отсутствие такой цели. И исследователи справедливо отмечают, что данное решение «серьезно повлияло на практику квалификации агитации в средствах массовой информации. После его принятия доказать претензии к средствам массовой информации по поводу нарушения избирательного законодательства чрезвычайно сложно, и судебная практика знает мало случаев признания материалов в средствах массовой информации агитационными, если газета, телерадиокомпания, другое средство массовой информации не считают его таковым»³⁴⁰.

2.3. Реклама как средство самоутверждения политических элит

Рассматривая вопрос о роли рекламы как средства самоутверждения политических элит, прежде всего, следует указать на то, что речь в данном случае идет не о рекламе вообще, под которой действующий Федеральный закон понимает информацию, распространенную любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованную неопределенному кругу лиц и направленную на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему и его продвижение на рынке³⁴¹, а о таком особом явлении общественной жизни как политическая реклама. Юридического определения понятия политической рекламы действующее российское законодательство не содержит. Названный Федеральный закон о рекламе лишь упоминает ее, указывая, что политическая реклама им

³³⁹ Там же.

³⁴⁰ Колюшин Е.И. Указ. соч. С. 250.

³⁴¹ Федеральный закон от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «О рекламе» // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1232.

не регулируется, а также то, что частью политической рекламы является предвыборная агитация как таковая. Отдельные исследователи при этом предлагают «унифицировать понятия «пропаганда», «агитация» и «политическая реклама» в целях реализации принципа правовой определенности и внести соответствующие изменения в Федеральный закон «О рекламе», исключив из него термин «политическая реклама». Предпочтительным видится употребление такого термина, как «предвыборная агитация», а также обосновывается необходимость исключения из ч. 2 ст. 29 Конституции РФ термина «агитация» в силу того, что более емкое определение пропаганды будет включать в себя и агитацию, и политическую рекламу».³⁴²

Очевидны причины такого подхода законодателя: во-первых, реклама в общепринятом смысле — это средство для получения дохода, коммерческой выгоды. Политическая же реклама (так же, как и ряд других видов рекламы — социальная, конфессиональная и пр.) формально не направлена на получение (дополнительной) прибыли. А, во-вторых, любая политическая реклама в ходе избирательной кампании, несомненно, будет отнесена к предвыборной агитации. Но, в результате, возникает весьма существенный правовой пробел, связанный с регулированием политической рекламы вне рамок избирательного процесса. И наличие этого пробела приводит к серьезным вопросам о соблюдении избирательного законодательства (уже в период кампании). Эксперты в связи с этим часто говорят о том, что «следует принять федеральный закон о политической рекламе, который будет регулировать отношения по изготовлению и распространению политической рекламы, в том числе агитационных материалов»³⁴³.

Одно из распространенных нарушений избирательного законодательства — оплата политической рекламы до начала из-

³⁴² Тогузаева Е.Н. Пропаганда, агитация и политическая реклама: проблемы и противоречия правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 12. С. 2742.

³⁴³ Колюшин Е.И. Указ соч. С. 248.

бирательной кампании (и, таким образом, без соблюдения положений законодательства о финансировании избирательной кампании). Так, одна из политических партий «в рамках социальной акции» разместила наружную рекламу и отказалась ее убирать после начала избирательной кампании. При этом суд установил, что «содержащийся на щитах текст призывает население воздержаться от употребления наркотиков. Данные щиты были изготовлены весной 2003 года и размещены летом 2003 года вне проводимой в настоящее время избирательной кампании. При таких обстоятельствах у суда не было достаточных оснований считать, что если ранее при размещении щитов партией ... преследовалась цель привлечения общественного внимания к социальной проблеме, то их наличие и в период избирательной кампании следует расценивать как предвыборную агитацию с целью сформировать у избирателей положительное отношение к данной партии и ее кандидатам в депутаты»³⁴⁴. Как видно, вопросы формирования и представления доказательной базы в подобных случаях также относятся к числу актуальных.

Сложный вопрос – «соединение» коммерческой и политической рекламы. Так, агитационные материалы кандидата вполне могут содержать, по сути, коммерческую рекламу компании, которой (например) владеет соответствующий кандидат: с точки зрения суда, «использование в агитационных материалах сведений о месте работы с изображением эмблемы компании не является нарушением правил агитации»³⁴⁵. Широко известен (хотя так и не получил практического урегулирования) случай соединения квазикommerческой и политической рекламы как средства политического же самоутверждения. Речь идет о получении миллионами граждан в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы писем, подписанных Ч., одно из которых было им

³⁴⁴ Определение Верховного Суда РФ от 25 декабря 2003 года № 76-Г03-6 // СПС КонсультантПлюс.

³⁴⁵ Определение Верховного Суда РФ от 15 ноября 2006 года № 9-Г06-18 // СПС КонсультантПлюс.

подписано как председателем правления РАО «ЕЭС России», а другое (оплаченное из избирательного фонда политической партии СПС) — как одним из руководителей этой партии. В первом письме гражданам объяснялась суть реформы естественной монополии и те блага, которые они получают, а во втором содержался призыв проголосовать за соответствующую партию: «в спорах относительно квалификации этого письма как агитационного победила позиция, в соответствии с которой оно не признавалось агитационным материалом. Верховный Суд РФ в решении от 1 декабря 2003 г. (дело № ГКПИ03-1478) эту позицию поддержал. Попытки рассматривать указанное письмо как рекламу коммерческой деятельности РАО «ЕЭС России» не нашли правового обоснования. На запрос ЦИК РФ Министерство РФ по антимонопольной политике сообщило, что распространение за подписью председателя правления РАО «ЕЭС России» писем, адресованных конкретным лицам, о реформе электроэнергетики рекламой не является. Утверждение о том, что письма адресованы конкретным лицам, верно, в том смысле, что доставлялись они по почтовым адресам граждан, но в то же время содержание этих писем абсолютно одинаково и по существу они рассчитаны на всех граждан России»³⁴⁶.

Политическая реклама включает:

- рекламу политической партии (иного общественного объединения, ведущего политическую деятельность);
- рекламу субъекта политической деятельности (политика, кандидата на выборную должность и т.п.);
- рекламу «политического продукта» (чаще всего — программа политической партии).

С одной стороны, политическая реклама адресована избирателям, т.е. обществу как таковому; но, с другой стороны, у каждого рекламного продукта есть свой потребитель и политическая реклама в данном случае — не исключение. Зачастую политические проекты реализуются с целью привлечь

³⁴⁶ Цит. по: Колюшин Е.И. Указ. соч. С. 252

внимание определенной группы избирателей (объединенной социально, территориально или иным образом) в расчете на то, что данная группа поддержит соответствующий политический проект и кандидата (партию), их выдвинувших. Как отмечают исследователи, «специфической особенностью политической рекламы является четкая, предельно ясная определенность ее цели и предмета, и активный, часто агрессивный характер ее коммуникационного воздействия. В условиях политического выбора это воздействие основано на стремлении убедить людей сделать выбор в пользу одного политического продукта из нескольких возможных, что, как правило, предполагает разнообразное сочетание рациональных и иррациональных доводов убеждения, которые должны обладать большей внушающей силой, чем доводы политических конкурентов или оппонентов. Этой цели служат различные методы воздействия и содержательное наполнение рекламной коммуникации, использование которых определяется конкретной ситуацией, намерениями и стратегиями политической силы, в интересах которой проводится рекламная деятельность»³⁴⁷.

Политическая реклама позволяет обеспечить решение нескольких основных задач. Во-первых, это популяризация тех или иных идей, проектов, кандидатов и т.п. Политическая деятельность по определению является общественной. Смысл политической рекламы – проинформировать общество о тех или иных политических продуктах (понимаемых широко – от программы партии до отдельно взятого кандидата). Безусловно, при этом следует учитывать тот факт, что такая популяризация не может (хотя, в идеале, и должна бы) претендовать на полноту, объективность, актуальность и т.д. Очевидно, что распространяется соответствующая информация от имени определенного субъекта и, несомненно, представляет соответствующий «продукт» (политика, его программу, инициативы и т.п.) в том отражении, которое выгодно заказчику. Во-вторых, это установление связи (в том числе

³⁴⁷ <http://adindustry.ru/doc/1133>

обратной) между ее автором (в широком смысле – субъектом, от которого/от имени которого она ведется) и теми, кому она адресована – обществом, определенными социальными группами, отдельными индивидами и т.д. В-третьих, это реализация так называемой идеологической функции: «политическая реклама способствует распространению той или иной системы взглядов на действительность, в которых осознаются и оцениваются общественные отношения с точки зрения определенной социальной группы. Тем самым она воздействует на сознание и поведение аудитории с целью поддержания или преобразования социальных отношений в соответствии с интересами и потребностями носителей данной идеологии. В условиях демократии и политического выбора идеологическая функция политической рекламы носит преимущественно ориентирующий и убеждающий характер. Однако на определенных этапах развития того или иного государства она может выполнять функцию идеологической пропаганды с элементами жесткого убеждения»³⁴⁸.

§ 3. Доверие к итогам выборов в российском обществе и на международном уровне. Судебные пути обеспечения избирательных процедур (проблемы совершенствования)

3.1. Доверие к итогам выборов

Рассматривая вопросы доверия к итогам выборов, следует напомнить, что сама идея выборности чиновников возникла как следствие недоверия, враждебности, конфликтов, возникающих между назначенными «управленцами» и субъектами, управлять которыми они были «присланы». Макс Вебер в связи с этим утверждал, что «выборные чиновники не являются частью бюрократии, поскольку они легитимированы самостоятельно доверием избравших их лиц». Но при этом

³⁴⁸ Там же.

он признавал, что «эффективность их управления уступает бюрократическому управлению в своей эффективности»³⁴⁹.

И в советский период отечественной истории категория «доверие» была весьма популярным штампом, характеризующим отношения депутатов (и представительных органов власти в целом) и народа, населения. «Доверие» означало следующее: «чтобы стать депутатом, надо было **заслужить доверие** народа, избирателей; в процессе выполнения своих функций и задач надо было **оправдывать доверие**; соответственно, утрата доверия вела к тому, что избиратели могли досрочно отозвать депутата и далее избрать нового своего посланника в орган власти. Достаточно простое в обыденном толковании понятие «доверие» предполагало действия в соответствии не только с нормами права, но и с этическими требованиями. Так, депутат мог утратить досрочно свои полномочия и за то, что не посещал сессий без уважительных причин, и за так называемое «бытовое разложение» — пьянство, дебош, мелкое хулиганство, избивание членов семьи и т.п. Иначе говоря, предполагалась высокая моральная планка поведения депутата, ее несоблюдение вело к применению правовой санкции. Однако в последние годы советского периода и тем более в постсоветское время о «доверии» со стороны избирателей как факторе персонализации участника власти перестали говорить, а основанием для возбуждения вопроса об отзыве стало правонарушение, причем доказанное судебным решением»³⁵⁰.

В современном обществе, формирующим институты власти на основе принципов избирательного права, вопрос о доверии и к этим институтам, и к процедурам, регулирующим порядок их формирования, является одним из ключевых. Термин «доверие» носит неправовой характер, им обозначают «уверенность в чьей-либо добросовестности,

³⁴⁹ Вебер М. Харизматическое господство // Психология и психоанализ власти. Самара, 1999. Т. 2. С. 64.

³⁵⁰ Современные проблемы организации публичной власти: монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 596 с.

искренности, в правильности чего-нибудь и основанное на этом отношении к кому-чему-нибудь». В рассматриваемом случае доверие определяет так называемую легитимность³⁵¹ выборов. Как отмечает В.Е. Чиркин, «легитимность является частью природы избирательного права. Процесс, посредством которого избирательные процедуры приобретают свойство легитимности, чаще всего имеет неформальный характер... Процесс легитимации связан с комплексом переживаний и внутренних установок людей, с представлениями различных слоев населения о соблюдении государственной властью, ее органами норм социальной справедливости и прав человека»³⁵².

Именно доверие к итогам выборов предопределяет наличие или отсутствие такого согласия (признания) и, как следствие, порождает представление в обществе о легитимной (или нелегитимной) власти. Но итоги выборов (их подведение) — это заключительный этап избирательной кампании. Для того, чтобы общество верило в справедливость итогового результата выборов, необходимо, чтобы оно доверяло действиям должностных лиц, иных субъектов избирательного процесса на всех этапах избирательной кампании.

Не следует сбрасывать со счетов и качество правового регулирования. Не секрет, что чем проще и демократичнее нормы, регулирующие выборы, тем выше степень доверия к этому институту. Поэтому для того, чтобы добиться доверия общества к итогам выборов в целом, недостаточно, например, просто исключить возможность неправильного подсчета голосов (поставить камеры на всех участках и т.п.). Необходимо, чтобы прозрачным, доступным и легко контролируемым обществом был весь избирательный процесс, начиная со стадии выдвижения и регистрации кандидатов. Если выборы организованы таким образом, что принять в них участие (выдвинуться на должность) «простому человеку» невозможно, каким бы

³⁵¹ Легитимный — от лат. *legitimus* — согласный с законами, законный, правомерный; данный термин означает согласие общества с действиями власти, признание прав властвующих субъектов принимать обязывающие решения.

³⁵² Чиркин В.Е. Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. № 8. С. 65.

прозрачным и некоррупционным ни был весь остальной ход избирательной кампании — доверие к итогам выборов будет изначально подорвано.

Есть, конечно, и «глобально действующие» факторы, вне зависимости от качества регулирования и других условий порождающие недоверие и к власти в целом, и к выборам, которые она организует (как внутри страны, так и за рубежом); замена ключевых для государства избираемых должностей на назначаемые — как раз один из ярких примеров такого рода факторов («выбирайте тех, кто все равно ничего не решает»). И, наоборот, расширение демократических начал, введение принципа выборности чиновников всех уровней, несомненно, повышает степень доверия населения и к власти, и к итогам выборов. Но при этом, конечно, действующей власти всегда надо уметь находить тонкий баланс между сочетанием противостоящих друг другу принципов выборности и компетентности, на что и указывал, как уже было отмечено выше, М. Вебер.

Другая группа факторов, влияющих на доверие к итогам выборов, условно, связана с возможностью «входа» в избирательную кампанию. В этой части законодательство, с одной стороны, должно быть весьма детализировано, поскольку важны четкие «инструкции» — кто, как, когда и при каких условиях может быть зарегистрирован в качестве кандидата на выборную должность. Проблема, в очередной раз, заключается в нахождении баланса между необходимостью такого детального регулирования и «заурегулированностью», т.е. включением в текст закона огромного количества технических требований, выполнить которые при всем желании невозможно. На сегодняшний день Федеральный закон «Об основных гарантиях...» требует представить для выдвижения кандидата:

- 1) заявление в письменной форме (о согласии баллотироваться);
- 2) обязательство (отражается в заявлении) в случае избрания прекратить деятельность, несовместимую со

- статусом депутата или с замещением иной выборной должности;
- 3) сведения судимости / о дате снятия или погашения судимости;
 - 4) копию паспорта (отдельных страниц паспорта, определенных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации) или документа, заменяющего паспорт гражданина;
 - 5) копии документов, подтверждающих указанные в заявлении сведения об образовании, основном месте работы или службы, о занимаемой должности (роде занятий), а также о том, что кандидат является депутатом;
 - 6) сведения о размере и об источниках доходов;
 - 7) сведения об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах. При этом в законе делается оговорка, что кандидату может быть предъявлено требование представить дополнительные сведения, если это предусмотрено федеральным законом (о размере и об источниках доходов и имуществе супруга кандидата). Кандидат на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) также представляет сведения о размере и об источниках доходов и имуществе своих супруга и несовершеннолетних детей в порядке, предусмотренном законом;
 - 8) сведения о принадлежащем кандидату, его супругу и несовершеннолетним детям недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации;
 - 9) сведения об источниках получения средств, за счет которых приобретено имущество, находящееся за рубежом;
 - 10) сведения об обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации кандидата;

- 11) сведения об обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации супруга и несовершеннолетних детей кандидата;
- 12) сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруга и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости (совершенной в течение последних трех лет, если сумма сделки превышает общий доход кандидата и его супруга за три последних года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка);
- 13) сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруга и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению транспортного средства (совершенной в течение последних трех лет, если сумма сделки превышает общий доход кандидата и его супруга за три последних года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка);
- 14) сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруга и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), совершенной в течение последних трех лет, если сумма сделки превышает общий доход кандидата и его супруга за три последних года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка.

Очевидно, что большая часть требуемых данных связана с понятием «транспарентности», т.е. открытости кандидатов, их доходов, их личных данных (имеющих общественное значение). На международном уровне такой подход, несомненно, получит поддержку. Но, с другой стороны, один этот набор документов, сопровождающих заявление, может «отпугнуть» «простых людей» (особенно, если речь идет, к примеру, о му-

ниципальных выборах), создавая у них впечатление закрытости, недоступности данного института, и, как следствие, порождая к нему недоверие. Безусловно, процедура регистрации не должна быть абсолютно простой, элементарной – это, в свою очередь, может оказать негативный эффект на доверие к итогам выборов, да и к институту выборов как таковому, поскольку чрезмерное упрощение данной процедуры приведет к тому, что кандидатами будут регистрироваться лица, вовсе не собирающиеся занять выборную должность, а принимающие участие в избирательной кампании с иными целями (т.е., в сущности, речь идет о злоупотреблении избирательным правом, что является, в свою очередь, нарушением избирательного законодательства). Но, тем не менее, данная процедура должна быть доступной, только так можно сохранить доверие к итогам выборов.

Равным образом, баланс важен и в ситуации с определением возможностей участия в выборах избирательных объединений. Простые и демократичные, в сущности, изменения, внесенные в законодательство о политических партиях Федеральным законом от 2 апреля 2012 года № 28-ФЗ, снизившие минимальные требования к численности политической партии, на практике вполне способны вызвать хаос и дезорганизацию при проведении выборов, причем на любом этапе избирательной компании – предвыборной ли агитации – 500 рекламных роликов по 1 минуте каждый будут транслироваться весь световой день; голосования ли – избирательный бюллетень превратится в многостраничную брошюру, дорогостоящую в плане печати и трудную в плане поиска той или иной партии. О каком доверии к итогам выборов в такой ситуации можно ставить вопрос? Не говоря уже о том, что в таких условиях требование о сборе подписей кандидатом – «самовыдвиженцем» в количестве, превышающем 500, становится незаконным, нарушающим принцип равенства избирательных прав граждан. И в этой ситуации закономерно возникает вопрос о правомерности

сохранения в избирательном законодательстве требования о проверке подписных листов.

Серьезное влияние на доверие к итогам выборов оказывает доступность СМИ, точнее, обеспечение равного доступа к ним кандидатов, соотношение количества времени, которое «проводят на экранах» конкурирующие политические силы, их лидеры, кандидаты. Эта сфера является предметом специальных исследований, в ходе которых и вырабатываются соответствующие рекомендации. В данном контексте следует лишь отметить, что обеспечение реального равенства прав партий/кандидатов при проведении предвыборной агитации является крайне веским фактором, воздействующим на степень доверия граждан к итогам выборов.

Но, безусловно, основной фактор, предопределяющий степень доверия к итогам выборов как внутри страны, так и за рубежом, — это этап голосования и процедура подсчета голосов. Как показывают все последние избирательные кампании, основные усилия власти, направленные на повышение степени доверия к итогам выборов, сосредоточены именно в этой области: речь идет, например, о применении современных телекоммуникационных технологий («веб-камер»), которые транслируют через интернет все происходящее в течение дня голосования на избирательных участках. Так называемые «урны для голосования» превращаются, в сущности, в сложные технические агрегаты, сканирующие бюллетени, мгновенно их обрабатывающие и выдающие предварительные результаты. Международные наблюдатели (от международных организаций, таких, как ОБСЕ, представители иностранных государств) приезжают в страну, как правило, именно ко дню голосования, чтобы следить за ходом выборов. И практика показывает, что такое внимание власти к данной стадии избирательной кампании оказывает серьезное воздействие и на наше общество, и на общественность иных государств: весьма немногие сомневаются в итогах (как минимум) федеральных голосований, результатах подсчета голосов

избирателей. Проблема в другом: как внутри страны, так и за рубежом критики (власти, чаще всего) говорят о том, что все другие стадии избирательной кампании проводятся так, что, в итоге, решение избирателя predetermined, и поэтому доверять таким выборам невозможно. А.Н. Кокотов в связи с этим вообще говорит о недоверии власти к населению, которое находит отражение и в избирательном законодательстве: «Презумпция недоверия власти к участникам выборов является одной из причин крепнущего абсентеизма, неверия граждан в действенность института выборов»³⁵³.

При всем при этом, нельзя не отметить, что весьма часто выявляются нарушения и в ходе голосования, и в ходе подсчета голосов и, как уже отмечалось выше, к такого рода нарушениям закон относится крайне серьезно, устанавливая последствия как в виде привлечения к ответственности виновных лиц, так и в виде признания итогов выборов недействительными. Другое дело, что механизмы, предусмотренные действующим законодательством, по-прежнему несовершенны и требуют улучшения.

3.2. Судебные пути обеспечения избирательных процедур

Нарушения избирательного законодательства оказывают крайне негативный эффект на стабильность власти как таковой, поэтому законодатель стремится постоянно развивать и совершенствовать судебные механизмы обеспечения избирательных процедур, начиная от вопросов регулирования процедур подачи и рассмотрения жалоб в суде и заканчивая установлением мер юридической ответственности за нарушение избирательного законодательства, о которых речь шла выше.

Судебная система оказывает огромное воздействие и на избирательное право и, в рассматриваемом контексте, на доверие к итогам выборов. Именно суд (и только он) определяет круг субъектов, ограниченных в осуществлении избирательного права: не имеют права избирать, быть избранными, уча-

³⁵³ Кокотов А.Н. Доверие. Недоверие. Право. М.: Юристь, 2004. С. 159.

ствовать в референдуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Если в действии механизма избирательного процесса возникает «пробуксовка», суд вправе оперативно вмешаться и принять необходимые решения. Так, если избирательная комиссия не назначит в установленный срок выборы органов или депутатов либо если такая избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована в порядке, соответствующий суд общей юрисдикции по заявлениям избирателей, избирательных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора может определить срок, не позднее которого уполномоченный на то орган или должностное лицо, а в случае их отсутствия — соответствующая избирательная комиссия должны назначить выборы (п. 9 ст. 10 Федерального закона «Об основных гарантиях...»).

Суд вправе принять решение о признании закона о выборах недействующим — полностью или в части (п. 4 ст. 11 Федерального закона «Об основных гарантиях...»).

Решение участковой комиссии об отклонении заявления о включении гражданина Российской Федерации в список избирателей, участников референдума может быть обжаловано в суд (п. 16 ст. 17 Федерального закона «Об основных гарантиях...»).

Решение комиссии, противоречащее закону либо принятое с превышением установленной компетенции, подлежит отмене судом (п. 11 ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях...»).

Избирательная комиссия, как уже отмечалось, может быть расформирована судом, в порядке, установленным ст. 31 Федерального закона «Об основных гарантиях...».

Любые решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также решения

и действия (бездействие) комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы в суд (п. 1 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях...») и так далее.

При этом нормы Федерального закона «Об основных гарантиях...» практически не уделяют внимания процедурным вопросам, что и неудивительно, в силу отраслевой специфики системы российского права: традиционно деятельность судебной системы регулируется особым отраслевым законодательством.

Применительно к отношениям в области избирательного права до последнего времени речь шла о гражданском процессуальном праве. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (ГПК) содержал специальную главу 26, регулиующую порядок производства по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Как уже говорилось ранее в данной работе, в 2015 году регулирование в данной сфере не столько по сути, сколько по форме претерпело существенные изменения: теперь согласно вновь принятому **Кодексу административного судопроизводства (КоАС) Российской Федерации от 8 марта 2015 года** соответствующие дела перешли из категории гражданских в административные дела и рассматриваются по правилам главы 24 КоАС «Производство по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В принципе и прежде, и новое регулирование касается тех же вопросов: круг субъектов обращения в суд; порядок подачи искового заявления о защите избирательных прав; сроки обращения в суд и рассмотрения заявлений; порядок рассмотрения дел о защите избирательных прав граждан; решение суда по делам о защите избирательных прав граждан РФ и его реализация. Основное о новых правилах производства по нормам КоАС сказано в одной из предшествующих глав данной работы (автор – Е.И. Колюшин); поэтому, не повторяясь, рекомендуем обратиться к соответствующему материалу.

В целом следует указать на то, что важнейшим и необходимым условием эффективного осуществления избирательных прав является их гарантированность. Под гарантиями, как известно, понимаются те средства, способы и условия, с помощью которых обеспечивается осуществление того или иного права, возможности его реализации. Таким образом, система гарантий избирательных прав, закрепляемая нормами конституционного права, должна включать совокупность тех условий и средств, которые обеспечивают реализацию и правовую защиту прав граждан-избирателей в Российской Федерации. В каком-то смысле можно говорить о том, что наиболее общим условием существования свободных выборов (избирательной демократии) в России является та экономическая и политическая среда, которая возникает в государстве и воздействует на граждан на всех уровнях. Однако, рассматривая вопрос о гарантиях в собственно юридическом ключе, можно говорить о более конкретных механизмах, посредством которых обеспечивается гарантированность прав избирателей, и наиболее важным из них выступает именно судебная защита прав. Наделение органов и должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, а также граждан Конституции правом предъявления в суд исков / жалоб в защиту нарушенных избирательных прав, а также о пресечении действий, нарушающих избирательное законодательство, имеет фундаментальное значение, поскольку право на судебную защиту является механизмом, гарантирующим восстановление нарушенных прав избирателей и (в определенном смысле) компенсации ущерба, причиненных такими нарушениями.

Задания:

1. В городской суд общей юрисдикции городского округа К. поступило заявление гражданина Т., в котором Т. указал, что по телевидению был продемонстрирован рекламный ролик с участием главы городского округа М. Глава округа позитивно отзывался об открытии в городе нового супермаркета

«Эконом» и призывал граждан чаще посещать «такие магазины, в которых приятно проводить время».

Т., ссылаясь на нормы Федерального закона «О рекламе» и Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и на тот факт, что М. возглавляет список кандидатов партии Е. на предстоящих выборах, потребовал привлечь М. и местный телеканал, показавший ролик, к юридической ответственности, поскольку данный рекламный ролик не был оплачен из средств избирательного фонда кандидата М.

Сформулируйте решение суда.

2. На выборах главы города победил кандидат Н. Его соперник, кандидат Ш. потребовал отменить решение об итогах голосования, ссылаясь на массовые нарушения, которые допускал Н. и его доверенные лица при ведении предвыборной агитации. К своему требованию Ш. приложил многочисленные обращения граждан, в которых говорилось о том, что доверенные лица Н. занимались подкупом, вели агитацию на участках непосредственно в день голосования, издавали листовки, порочащие честь и достоинство Ш. и т.п. Все это делает невозможным достоверно определить волеизъявление избирателей. Рассмотрев все эти обращения, избирательная комиссия города сочла их обоснованными и приняла решение об отмене собственного решения об итогах голосования.

Правомерно ли решение избирательной комиссии?

Вопросы для самоконтроля:

1. В чем вы видите основные причины нарушения норм избирательного законодательства?

2. Каковы виды нарушений избирательного законодательства и их типология?

3. Каковы возможности объединения участников избирательного процесса в целях предотвращения нарушений изби-

рательного законодательства; какие проблемы в связи с этим возникают?

4. Какие существуют виды юридической ответственности за нарушение избирательного законодательства?

5. Какие условия повышения доверия избирателей к итогам выборов следует использовать?

6. Какие судебные механизмы защиты нарушенных прав избирателей предусмотрены законодательством?

Глава 7.

Современные проблемы избирательного права в развитых зарубежных правовых порядках

(Кененова И.П., Троицкая А.А.)

§ 1. Основные избирательные системы и технологии, применяемые в зарубежных странах

(Кененова И.П.)

1.1. Выбор избирательной системы как конституционно-правовая проблема.

Потребность в оценке, совершенствовании или замене национальной избирательной системы³⁵⁴ побуждает обратиться к сопоставлению основных зарубежных избирательных систем и технологий в проблемном ключе. При этом не следует упускать из вида, что даже отчетливое осознание цели реформирования избирательной системы не обеспечивает с необходимостью достижения желаемого политического результата. Как справедливо отмечал известный американский конституционалист Д. Горвиц³⁵⁵, никакие избирательные

³⁵⁴ Здесь и далее термин «избирательная система» будет употребляться в так называемом «узком смысле», что означает способ определения результатов голосования, распределения мандатов между кандидатами.

³⁵⁵ Сам Д. Горвиц выделяет шесть возможных целей, которым должна соответствовать избирательная система:

- 1) получение мест пропорционально голосам — избирательная система должна приносить пропорциональные результаты, т. е. если политическая партия получает 20 % всех голосов, она должна получить 20 % всех мест в представительном органе;
- 2) подотчетность избирателям — избирательные системы, которые предполагают ограничение полномочий руководящих партийных лидеров на отбор кандидатов, делают кандидатов более отзывчивыми к нуждам избирателей;
- 3) устойчивые правительства — если представительный орган оказывается расколотым на мелкие группы и ни одна из партий не имеет необходимого

системы не отражают механически и пассивно предпочтения избирателей, существующую социальную стратификацию или распределение влияния между политическими партиями. Напротив, каждая избирательная система, обладая своим набором «предвзятостей», способна сформировать и изменить «эти особенности окружающей среды», в том числе, и характер выбора, осуществляемого электоратом. Иными словами, избирательная система может оказать решающее воздействие на развитие политического процесса и соотношение сил в нем, на содержание и структуру социальных запросов, отображаемых в результатах голосования.

Например, как зарубежные, так и отечественные конституционалисты среди условий, повлиявших на приход в 1933 году к власти правительства национал-социалистов, называют пропорциональную избирательную систему, установленную Веймарской конституцией (абз.1 ст.22)³⁵⁶.

О влиянии модели избирательной системы на развитие партийной системы писал еще М. Дюверже, выразив эту взаимосвязь в трех следующих формулах: «1) режим пропорционального представительства ведет к многопартийной системе с жесткими, независимыми и стабильными (курсив мой – И.К.) партиями (за исключением случаев всякого рода кратковременных, но бурных движений); 2) мажоритарное

большинства мест для того, чтобы сформировать правительство, возникает необходимость образования коалиции;

4) выигрыш «победителя Кондорсе» — «кандидат, который мог бы получить большинство голосов в парном или двустороннем (один к одному) состязании с любым другим кандидатом», им является «более популярный кандидат, чью победу, как предполагается, следует предпочесть»;

5) межэтническое и межрелигиозное примирение — избирательная система должна способствовать возникновению компромисса между этническими и религиозными группами;

6) предоставление постов меньшинству — избирательная система не должна приводить к политической изоляции меньшинства (См.: Кененова И.П., Троицкая А.А., Шустров А.Г. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях: Учебное пособие. М.: КРАСАНД, 2015. С. 462.).

³⁵⁶ См., например: Четвериков А.О. Избирательные системы государств-членов ЕС. (http://eulaw.edu.ru/documents/articles/izbir_sistem.htm#_ftnref8)

голосование в два тура ведет к многопартийной системе, партии которой характеризуются «мягкой» структурой, склонностью к альянсам и относительной стабильностью (во всех случаях); 3) мажоритарное голосование в один тур ведет к дуалистической системе с чередованием у власти больших независимых партий»³⁵⁷.

Если сопоставить данные наблюдения М. Дюверже с практикой российского парламентаризма, то их полного фактического подтверждения не удастся найти. Менялось законодательство о выборах в Государственную Думу: выборы проводились по смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системе (с 1993 по 2007 год, первый – четвертый созывы), затем по пропорциональной (с 2007 по 2016 год, пятый, шестой созывы), и, хотя те системные партии, которые представлены ныне в российском парламенте, уже можно назвать «жесткими» и «стабильными», но независимым их политическое поведение назвать трудно³⁵⁸. Скорее природа сложившегося к нынешнему моменту в Государственной Думе партийного альянса свидетельствует об устойчивом доминировании партии «Единая Россия»³⁵⁹. Означает ли это, что из-

³⁵⁷ Дюверже М. Политические партии. М., 2007. С. 257.

³⁵⁸ Это стоит учитывать, поскольку и М. Дюверже не имел в виду абсолютной автономии партий ни по отношению к друг другу, ни по отношению к государству и другим участникам политического процесса.

³⁵⁹ Начиная с 4-го созыва, то есть, после выборов 2003 года, Единая Россия теперь уже на протяжении трех созывов занимает доминирующую позицию в партийной системе и в Государственной Думе. Если сравнивать результаты выборов в Государственную Думу, прошедших в период с 1993 по 2011 год, то больше всего партий и объединений были представлены в нижней палате в период до 1999 года. Так, по итогам выборов 12 декабря 1993 года 8 из 13-ти преодолели 5-процентный барьер, представители еще 5 объединений прошли по одномандатным округам. 17 декабря 1995 года к участию в выборах было допущено 43 партий и объединений, но в Думу прошли по партийным спискам – 4, а по одномандатным округам провели своих представителей еще 19. На выборах 19 декабря 1999 года, после ужесточения требований в законодательстве к политическим общественным объединениям число участвующих в выборах партий и объединений сократилось до 26-ти, а в Госдуму прошли 6 из них. В соответствии с положениями принятого 11 июля 2001 года закона «О политических партиях» № 95-ФЗ в рядах партий должны были состоять

бирательное право и избирательные технологии в России влияют на развитие электоральных предпочтений и партийной системы как-то иначе, чем в зарубежных странах, или есть некие факторы, которые меняют обычное для Запада влияние избирательной системы на электорат и партии или, может быть, российские избиратели и партии настолько отличаются от тех, что сформировались в рамках западной традиции конституционализма, что для них не действуют закономерности, выявленные в пределах упомянутой традиции?³⁶⁰

Отвечая на эти вопросы, следует принимать во внимание, что неформализованные традиционные нормы (в частности, политические нормы, сложившиеся еще в период СССР), как свидетельствует институциональная теория, значительно «старше» в иерархии социальных регуляторов, чем правовые

не менее 10 тысяч членов. 7 декабря 2003 года в выборах приняли участие уже 18 партий и 5 объединений, а в нижнюю палату прошли 4, представители 9-ти партий были избраны по одномандатным округам. 2 декабря 2007 года выборы прошли по новым правилам – только по партийным спискам, без избирательных блоков с проходным барьером в 7 %. Требования к минимальной численности партий выросли до 50 тысяч членов. Число партий, участвовавших в выборах сократилось до 11-ти, но только 4 из них получили мандаты. Для участия в выборах 4 декабря 2011 года зарегистрировались 7 партий, но преодолели проходной барьер также как и в предыдущем созыве – только 4 партии. С 1 января 2013 года требование к минимальной численности партий снизилось до 500 человек, после чего их число заметно увеличилось. К 1 сентября 2015 года насчитывалось 78 партий, из которых 3 не имеют права участвовать в выборах. (См.: <http://minjust.ru/ru/nko/gosreg/partii/spisok>, <http://www.cikrf.ru/politparty/>, http://duma11.ru/history_index.php3, <http://gd2003.cikrf.ru/>, http://ru.wikipedia.org/wiki/Выборы_в_Государственную_думу, <http://www.leveda.ru/vybory-v-gosudarstvennuyu-dumu>).

³⁶⁰ Важно помнить, в каких условиях демократические стандарты выборов вместе с идеями либерализма и рыночной экономики укоренились в российском избирательном законодательстве и политической системе. Происходило это на фоне краха общественного строя, управляемого институтами отрицавшими и подавлявшими и политический плюрализм, и либеральную идеологию, и рыночные механизмы. Как справедливо заметил шведский исследователь С. Хедлун, оптимисты-реформаторы не учитывали, что со временем советские институты «обросли нормами, верованиями и ожиданиями, которые к моменту распада СССР глубоко укоренились среди населения». См.: Хедлун С. Невидимые руки, опыт России и общественная наука. Способы объяснения системного провала. М., 2015. С.41.

нормы. Они сильнее любых формализованных предписаний (норм избирательного права, в данном случае) воздействуют на общество. Традиционные правила способны как обеспечивать легитимность формальных юридических предписаний, в случае совпадения «социальных векторов» (этот пример дает западная демократическая традиция), так и подавлять их социальный эффект, если такого совпадения нет. Этот отрицательный эффект подавления политической традицией правовых предписаний неоднократно отмечался как учеными, так и политиками и даже обрел форму крылатого выражения, касающегося особенностей отечественного партийного строительства: «что бы мы ни строили, всегда получается КПСС».

Тем ни менее большая устойчивость политических традиций по сравнению с правовыми предписаниями не означает неизменности первых. Причем сам момент изменения политической традиции обычно удается установить лишь по прошествии значительного периода времени. Поэтому предпосылкам трансформации и действительной «плюрализации» политического процесса современники могут не придать должного значения. В этом контексте стоит обратить внимание на весьма точное наблюдение А. Румянцева, который отметил, что механизм сменяемости по итогам выборов эффективен лишь тогда, когда выполняется ряд условий, среди которых есть два основных: «отсутствие поляризации в обществе и предварительная готовность признать результаты выборов»³⁶¹. Представляется, что эти два условия, действующие в совокупности, можно признать индикаторами, которые будут свидетельствовать о смене в российской политической практике вектора традиции, направленного к монополизации партийной системы и политического процесса, на вектор плюрализма.

Избирательное право и политические механизмы, складывающиеся на его основе, выполняют важнейшую миссию в

³⁶¹ Румянцев А. Минимальная теория демократии: смысл и пределы возможного // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 3 (100). С. 29.

условиях демократических правопорядков, весьма убедительно объясняемую «минимальной теорией демократии»: обеспечивают мирную смену лидеров («руководящего персонала») государства³⁶². Однако разнообразие избирательных систем и технологий, возникающих в зарубежных демократиях, уже само по себе показывает, насколько непросто подобрать подходящую избирательную систему для выполнения «только лишь» этой задачи.

Весьма разнообразными являются и уровни легализации избирательных систем. Например, Конституции Португалии, Аргентины, Мексики устанавливают тип избирательной системы выборных государственных органов (всех или некоторых), причем в одних федеративных государствах на конституционном уровне определен только тип системы для формирования федерального парламента (Бельгия, Австрия, где, в соответствии со ст. 26 Конституции Национальный совет избирается народом Федерации в соответствии с принципом пропорционального представительства) в других – на общенациональном уровне тип избирательной системы не определен (ФРГ)³⁶³, но зато он устанавливается в конституциях субъектов. В некоторых странах конституции устанавливают, что избирательные законы должны быть органическими (Молдова), или требуют

³⁶² Минимальная теория демократия во вполне реалистическом ключе выделяет это единственное, но важнейшее свойство (функцию) демократических режимов, чем выгодно отличается от классической теории демократии, интерпретирующей данное явление как полнофункциональное народовластие. Сторонниками этого минималистического подхода следом за предложившим ее Максом Вебером стали Йозеф Шумпетер, Энтони Даунс, Роберт Даль, Чарльз Линдблом, Уильям Райкер, а также некоторые современные российские конституционалисты. См. об этом подробнее: Румянцев А. Указ. соч. С. 24–25.

³⁶³ Отказ от установления конкретного вида избирательной системы непосредственно в федеральной конституции, вероятно, имел политические причины: партии были заинтересованы в установлении разных систем и достижение приемлемого для всех варианта требовало времени, что и обусловило уклонение Парламентского совета от решения данного вопроса по существу на конституционном уровне. (См.: Румянцев А. Немецкое общество, государство и право в 1949–2009 годах: что было, что изменилось и чего можно ожидать // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 3(70). С. 62).

принятия квалифицированного большинства голосов, например 2/3 от всего состава парламента (Македония, Венгрия). Существует также практика выбора избирательной системы посредством референдума (в Новой Зеландии, Ирландии, Италии, Великобритании).

В поисках подходящей для конкретных условий «места и времени» избирательной системы и выборных технологий, экспертное сообщество выработало обширную систему критериев, которым должны соответствовать упомянутые системы и технологии с тем, чтобы минимальная демократия могла выполнить свои функции.

Многие зарубежные исследователи сходятся во мнении, утверждая, что такими критериями, являются:

1. наличие стабильного эффективного правительства, что некоторыми из них (Маккензи) отмечается одновременно и как свидетельство эффективности парламента);

2. профессионализм депутатов, их личная ответственность и наличие связи между народными представителями и избирателями (Сартори, Шугарт и Ваттенберг, Кац, Независимая комиссия по избирательной системе (т.н. доклад Дженкинса), 1998) и даже – подотчетность депутатов избирателям (Горовиц);

3. наличие сплоченных и дисциплинированных политических партий, которые играют интегрирующую роль в обществе и учитывают национальные интересы (Шугарт и Ваттенберг, Маккензи, Кац, Пауэлл, Королевская комиссия по избирательной системе [для Новой Зеландии], 1986, Гэллехер);

4. точность представительства, то есть – отражения воли народа, предпочтений избирателей, учет мнений как можно большего их числа (Лэйкман, Сартори, Маккензи, Кац, Пауэлл, Гэллехер, Шугарт и Ваттенберг, Королевская комиссия по избирательной системе [для Новой Зеландии], 1986);

5. осприятие избирательной системы общественностью в

качестве легитимной (Маккензи, Королевская комиссия по избирательной системе [для Новой Зеландии], 1986; Независимая комиссия по пропорциональной избирательной системе (2003);

7. право избирателей отстранять членов правительств, ответственность правительства перед избирателями (Кац, Пауэлл, Гэллехер, Независимая комиссия по пропорциональной избирательной системе (2003);

8. представительство меньшинства (Горовиц, Независимая комиссия по пропорциональной избирательной системе (2003), Королевская комиссия по избирательной системе [для Новой Зеландии], 1986);

9. расширение возможностей для выбора избирателей (Независимая комиссия по пропорциональной избирательной системе (2003), Королевская комиссия по избирательной системе [для Новой Зеландии], 1986).

Отдельными экспертами предлагаются и иные критерии:

- возможность сформировать правительство большинства, благотворное влияние выборов народных представителей на функционирование правительства (Лэйкман);
- запрет на участие в выборах экстремистских и прочих неконституционных партий (Сартори);
- предопределение действий правительства результатами выборов и представительство местных интересов (Шугарт и Ваттенберг);
- право избирателей принимать решения относительно определения вариантов правительственных действий; предопределение действий правительства (Пауэлл, Гэллехер);
- наличие эффективного парламента, способного осуществлять контроль за деятельностью правительства (Королевская комиссия по избирательной системе [для Новой Зеландии] (1986);
- социально-демографическое представительство в парламенте; рост возможностей для участия избирателей

(Кац, Гэллехер); межэтническое и межрелигиозное примирение (Горовиц)³⁶⁴.

В перечне предложенных критериев отчетливо просматриваются две группы: 1) повторяющиеся в перечнях экспертов (универсальные) и 2) указанные лишь у отдельных авторов (специальные — надо полагать, отражающие конкретные особенности политико-правового фона отдельных стран и индивидуальные черты профессионального восприятия авторами исследуемого предмета).

Примечательно, что первые четыре критерия из группы универсальных пользуются практически единодушной поддержкой экспертов, причем три из них носят фактический характер (могут быть подтверждены/опровергнуты длительным опытом функционирования соответствующих институтов: правительства, парламента, политических партий) и лишь последний, четвертый — имеет оценочный характер, что усложняет проверку соответствия упомянутому критерию. В самом деле, определить в решениях принимаемых парламентами степень точности выражения интересов, запросов, мнений, а тем более — воли электората в целом, совсем непросто. Выработка методики такой оценки — отдельная научная задача, пока не охваченная сферой конституционно-правового знания.

1.2. Критерии стабильности правительства и точности представительства

Стабильность правительства и политического режима в целом признается в качестве показателя эффективности избирательной системы. Однако модели демократических систем, обеспечивающие такую устойчивость власти, многообразны и как минимум предстоит выбор между мажоритарной и пропорциональной системами подсчета голосов, не говоря уже об их многочисленных разновидностях и комбинациях. В этом отношении весьма примечательными являются наблюдения таких авторов как Джон Д. Хьюбер и Д. Бингем Пауэлл-мл.,

³⁶⁴ См.: Кененова И.П., Троицкая А.А., Шустров А.Г. Указ. соч. С. 451-452.

Э. Даунс, А. Лейпхарт, М. Тейлор, В.М. Хермен, Д. Рэй, которые предлагают, с одной стороны, методы оценки и сравнения возможностей каждой из систем на пути установления гармонии между интересами граждан и государственной политикой (то есть, точности представительства), а с другой, — заложенные в каждой из систем предпосылки для формирования стабильных правительств.

Так, первые два из упомянутых авторов обращают внимание на то, что существует, по меньшей мере, два различных взгляда на институты, способные гармонизировать предпочтения избирателей и государства. С позиции мажоритарного контроля демократические выборы предназначены для создания сильных однопартийных правительств большинства, не ограничиваемых другими партиями в разработке и проведении политического курса, и соответственно — в идеале, реализующие интересы большинства избирателей.

Вторая позиция, именуемая Д. Хьюбером и Д. Бингемом Пауэллом-мл. пропорциональным влиянием, исходит из того, что выборы призваны формировать законодательную власть, отражающую предпочтения всех граждан. После завершения избирательной кампании необходимы переговоры между партиями в парламенте, а влияние партий в период после выборов обусловлено соответствием воле граждан. Ученые пытаются связать понятия «мажоритарный контроль» и «пропорциональное влияние» эмпирически со специфическими типами современных избирательных систем и оценить их успехи и неудачи в обеспечении «конгруэнтности» интересов граждан и политиков.

Упомянутые авторы, в частности, отмечают, что с позиции теории мажоритарного контроля, можно прогнозировать победу на выборах с большой долей вероятности для той политической партии, которая ближе всего окажется к «срединному» избирателю. Вместе с тем различные эмпирические исследования и некоторые теоретические труды «выявляют неспособность политиков создать в ходе конкурентной борьбы такую

партию, которая пользовалась бы твердой поддержкой у срединного избирателя»³⁶⁵.

В свою очередь, адепты пропорционального влияния сосредоточены не на проблеме большинства или осуществляемого им контроля, а «на проблеме представительства и достижения компромисса в ходе переговоров»³⁶⁶. Так, в своей модели «консенсусной демократии» Аренд Лейпхарт обращает внимание на те институциональные механизмы, которые побуждают большинство вести переговоры с меньшинством (именно пропорциональная система создает необходимые, по мнению автора, предпосылки для ведения таких переговоров). Законодательная власть формируется из представителей различных партий пропорционально их силе (выраженной в поддержке избирателей) и, опять-таки, та партия, которая окажется в своей политической линии ближе к позиции «срединного избирателя», будет играть доминирующую (хотя и не исключительную) роль в формировании правительства. Однако практическое осуществление политического курса (оптимальный политический результат), по мнению ряда исследователей, никогда не будет отвечать предпочтениям «срединной» части электората. Почти во всех парламентских системах, созданных на основе пропорционального представительства, правительство осуществляет политику в соответствии с мнением собственного внутрипартийного большинства, а не парламентского большинства в целом³⁶⁷. Вместе с тем переговоры в парламенте могут обеспечить проведение конструктивной политики и в отсутствие политического «центра». Однако при наличии более чем одной элитной партии в правительстве можно ожидать нарастания конфликтных ситуаций и вытеснения отдельных партий, что будет приводить к новым выборам или к смене правительства без выборов. Известно также, что с увеличением антисистемного представительства

³⁶⁵ Теория и практика демократии. Избранные тексты. М.: Ладомир. 2006. С. 282

³⁶⁶ Там же. С. 283

³⁶⁷ Там же.

в законодательном органе, реальная поддержка правительства становится более затруднительной, так как остальные парламентарии «фракционализируются», начиная придерживаться более радикальных позиций³⁶⁸.

Точность представительства, или как именовал ее Дуглас Рей, «абсолютная пропорциональность» также является показателем эффективности избирательной системы, и, как замечено упомянутым автором, зависит от двух переменных избирательного закона: 1) избирательных схем (систем) и 2) «представительности» избирательных округов (т.е. количества мандатов, закрепленных за каждым из них). Известно, что схемы пропорционального представительства в меньшей степени отклоняются от «абсолютной пропорциональности», чем мажоритарные схемы, независимо от того, основаны последние на принципе относительного или абсолютного большинства. Соответственно первый тип избирательных схем заметно снижает общую предрасположенность избирательных систем в пользу сильных партий, дает им меньшие преимущества, чем мажоритарные системы, и не отказывает в представительстве малым и средним партиям. Соответствие распределения мест в парламенте успехам партий также меняется в зависимости от количества мест, закрепленных за избирательными округами. Чем большее число мандатов закреплено за каждым избирательным округом, тем ближе результат к пропорциональному, и наоборот — чем оно меньше, тем больше отклонения. Неудивительно, что преимущество получаемое сильнейшей партией уменьшается при увеличении числа мандатов в округе.

Д. Рей отмечает, что тенденция к «дефракционализации», под которой он понимает укрупнение партий и формирование коалиций политических сил является повсеместным фактом избирательной жизни³⁶⁹. Она работает в пользу немногих бо-

³⁶⁸ Этот вывод Д. Хьюбер и Д. Бингем, Пауэлл-мл. делают, опираясь на результаты исследований М. Тейлора и В.М. Хермена, проанализировавших деятельность 196 правительств в 19 странах. См.: Указ. соч. С. 296.

³⁶⁹ Рей Д. Политические последствия избирательных законов // Теория и практика демократии. Избранные тексты. М.: Ладомир, 2006. С. 291.

лее сильных партий. Политическое искусство, как справедливо отмечается автором, может способствовать или препятствовать дефракционализации посредством манипуляции избирательными формулами или представительностью избирательных округов. Например, по наблюдениям Д. Рея, для того, чтобы поддержать дефракционализацию, обеспечить большие преимущества сильным партиям, ущемить малые партии и в итоге добиться регулярного достижения законодательного большинства, имеет смысл использовать в этих целях механизм одномандатного избирательного округа³⁷⁰. Если поставлена другая политическая задача: уменьшить дефракционализацию, распределив мандаты между партиями по заслугам, и поддержать развитие малых и средних партий, то стоит отдать предпочтение пропорциональной схеме, в особенности, по мнению автора, методу наибольшего остатка³⁷¹, который в совокупности с установлением большого числа мест от округа будет способствовать выполнению упомянутой задачи.

Те кратковременные эффекты, примеры которых были приведены и проанализированы Д. Реем, по его наблюдениям, имеют долгосрочные последствия для партийных систем³⁷². Осознавая, что избирательное законодательство — это лишь один из многих факторов, влияющих на их развитие, ученый тем не менее задался целью оценить последствия их воздействия на партийные системы в диапазоне «от двухпартийной конкуренции по модели США до многопартийной си-

³⁷⁰ Автор поясняет, что при очень низкой представительности избирательного округа преимущество сильных партий будет максимальным независимо от используемой схемы голосования (См.: Там же. С. 292).

³⁷¹ Данный метод — это такая разновидность пропорциональной системы, которая предполагает, что нераспределенные мандаты передаются партиям в соответствии с числом голосов, поданных за каждую из них, но оставшихся «беспользованными» после первого распределения на основе избирательной квоты.

³⁷² Выдвигая такую гипотезу, Д. Рей искал ответ на вопрос: «Если свойства избирательных законов действительно имеют долговременное значение, то какие конкретно свойства избирательных законов к каким последствиям приводят?». См.: Рей Д. Указ. соч. С. 292.

стемы в духе израильского варианта». В итоге делается вывод о том, что принцип дефракционализации³⁷³ служит ограничивающим фактором для сегментации партийных систем, и реальное давление избирательного законодательства меняется в зависимости от силы самого принципа. Многопартийность чаще возникает там, где избирательные законы способствуют фракционализации, в то время как двухпартийная конкуренция наиболее вероятна, когда избирательные законы имеют сильный эффект дефракционализации. Результаты исследования показали довольно устойчивую связь между принципом относительного большинства голосов в одномандатном округе и двухпартийными системами, а также подтвердили, что для создания реальной многопартийной системы полезно применение пропорциональных схем, основанных на методе наибольшего остатка, функционирующих на основе избирательных округов, за которыми закреплено большое число мандатов.

Фракционализированные парламенты будут особенно склонны способствовать правительственной нестабильности, по крайней мере по двум причинам. Во-первых, их состав и структура сами по себе расширяют вероятность краха правительства, прежде всего потому, что при наличии нескольких сильных партий в парламенте, каждую из которых политический интерес мотивирует к доминированию, выдвижение правительству недоверия становится реальной перспективой. Во-вторых, сильная фракционализация парламентов является показателем возможности серьезных политических конфликтов. Таким образом, в данных системах мотивы для смены правительства будут совпадать с возможностями.

³⁷³ Автор подчеркивает комплексный характер принципа дефракционализации, выделяя такие его свойства как преимущество крупных партий над малыми при распределении мест в парламенте; распределение мест в пользу сильнейшей партии; вытеснение мелких партий из законодательного органа; достаточно частое появления «искусственного большинства» в законодательном органе. Он приходит к заключению, что эти закономерности в большей или меньшей степени присутствуют во всех избирательных системах (Там же. С. 293).

1.3. Типология избирательных систем и проблемы, связанные с их применением

Одним из критериев, по которым можно систематизировать всю совокупность избирательных систем, применяемых в различных государствах, является критерий избираемого органа. К первой группе относятся системы предназначенные для избрания единоличного государственного органа (президента, губернатора, главы исполнительной власти субъекта федерации), а ко второй – системы, используемые для избрания парламентов.

Рассматривая системы, относящиеся к первой группе, следует особо остановиться на тех, что применяются для выборов президента. Выборы главы государства могут быть как всеобщими и прямыми (Австрия, Албания, Афганистан, Болгария, Венгрия, Ирландия, Кипр, Литва, Македония, Монголия Польша, Португалия, Румыния Словения, Словакия, Франция, Хорватия, Черногория, Чехия и др.), так и косвенными, то есть осуществляемыми парламентом или специальным собранием уполномоченных лиц, коллегией выборщиков (США, ФРГ, Италия, Греция, Латвия, Мальта, Сан-Марино, Эстония).

Наиболее распространенной при проведении прямых выборов является мажоритарная избирательная система, в рамках которой самой востребованной разновидностью стала мажоритарная избирательная система смешанного типа, предполагающая избрание кандидата в случае получения абсолютного большинства в первом туре или относительного – во втором.

Для выборов в парламенты используются самые разнообразные избирательные системы, их разновидности и комбинации. С 2000 года во всех странах мира (кроме 11) проводятся парламентские выборы на основе использования двенадцати основных видов избирательных систем³⁷⁴, каждая из которых

³⁷⁴ См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион / В.И. Лысенко; под общей ред. В.Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. – Вып. 4. – М., 2015. С. 22.

обладает своими особенностями:

1) мажоритарная избирательная система относительного большинства;

2) система блокового (кандидатского) голосования — в многомандатном избирательном округе избиратель обладает количеством голосов, соответствующим числу кандидатов включенных в избирательный бюллетень;

3) система блокового партийного голосования — в многомандатном избирательном округе избиратель голосует за «жесткий» список политической партии, каждая из которых претендует на все депутатские мандаты в округе;

4) система альтернативного голосования — применяется в одномандатных избирательных округах и предполагает наличие у избирателя права на выражение предпочтений в отношении кандидатов;

5) система голосования в два тура, сочетающая мажоритарные системы абсолютного большинства (в первом туре) и относительного (во втором туре);

6) пропорциональная избирательная система — применяется в едином многомандатном избирательном округе и предполагает голосование за список кандидатов от партии ;

8) система единственного передаваемого голоса — используется в многомандатных избирательных округах, и предполагает учет предпочтений, определяемых избирателями в списках кандидатов;

9) смешанная (классическая) избирательная система — первоначально мандаты распределяются по избирательным округам, а затем между списками кандидатов от партий;

10) смешанная (неоклассическая) избирательная система — одна установленная законом часть депутатов избирается в избирательных округах, а другая, также фиксированная — по спискам от партий;

11) система единственного непередаваемого голоса — используется в многомандатных избирательных округах, в которых избиратель голосует только за одного кандидата;

12) система «Борда» — результаты голосования выражаются в виде числа баллов, набранных каждым из кандидатов; применяется как в одномандатных, так и в многомандатных избирательных округах с предоставлением избирателю права на преференции и придании им соответствующего удельного веса; кандидат, набравший наибольший удельный вес преференций, признается избранным (используется также на президентских выборах)³⁷⁵;

13) система ограниченного голосования — применяется в многомандатных избирательных округах и предполагает, что избирателю предоставляется меньшее число голосов, чем количество кандидатов в бюллетене.

Тем не менее отметим, что в зарубежной конституционно-правовой и политологической литературе³⁷⁶, а также в отечественных исследованиях, посвященных российскому и зарубежному избирательному праву и технологиям³⁷⁷, принято выделять три основных группы (семьи) избирательных систем, каждая из которых по целому ряду критериев разделяется на виды и подвиды: мажоритарная, пропорциональная, мажоритарно-пропорциональная (смешанная)³⁷⁸.

К мажоритарным системам отнесены мажоритарная система относительного большинства (ФРП)³⁷⁹, система голосо-

³⁷⁵ Данный метод создал Жан-Шарль Борда еще в восемнадцатом веке (См.: Там же. С. 23).

³⁷⁶ См.: например, Electoral System Design. The New International IDEA Handbook/ A. Reynolds, B. Reilly, A. Ellis. Stockholm, 2005. P. 3.

³⁷⁷ См.: например: Берлявский Л.Г. Сравнительное избирательное право: монография. М.: Юрлитинформ, 2013. С.83.

³⁷⁸ Разумеется, данная классификация не является единственной, которая используется для характеристики всего разнообразия избирательных систем в зарубежных странах. Так, в частности, в уже упомянутой монографии Л.Г. Берлявского предлагается классификация, основанная на трех параметрах: голосование за конкретного кандидата или за партию; число мандатов в избирательном округе (один или несколько); способ голосования (категорическое, одобрительное, кумулятивное, преференциальное). См.: Берлявский Л.Г. Указ. соч. С. 82.

³⁷⁹ Это и другие, приводимые далее сокращения широко используются в англоязычной литературе, являясь общепринятыми.

ния в два тура (TRS), система альтернативного голосования (AV), система блокового голосования (BV), система партийно-блокового голосования (PBV). В группу пропорциональных систем входят списочная пропорциональная система (List PR) и система единого передаваемого голоса (STV). К семье мажоритарно-пропорциональных систем относятся система параллельного голосования и смешанная избирательная система (MMP). За пределами триады семей выделяют также систему единого непередаваемого голоса (SNTV), систему ограниченного голосования (LV) преференциальную систему в одно- и многомандатных округах (BC).

Предлагается зарубежными исследователями и другой вариант типологии, более детальный, который указывает на «технологические» инструментальные особенности различных избирательных систем, при помощи которых юристы и политики пытаются совместить интересы управляющих и управляемых, пропорциональность представительства и стабильность правительств. Это следующие критерии: численность мандатов на один округ (одномандатные и многомандатные); количество голосов, которые может подать избиратель; структура избирательного бюллетеня (категорический бюллетень), двойственный (можно «разделить» голос между разными партиями); ординарный (возможно ранжировать кандидатов); допустимость для избирателя выбора между кандидатами (выбор между кандидатами одной партии невозможен, выбор между кандидатами одной партии возможен, возможен выбор между кандидатами от различных партий); количество уровней, на которых происходит распределение мандатов (1, 2, 3); способы ограничения пропорционального представительства (ограниченное число избирательных округов, заградительный барьер, диспропорциональное распределение)³⁸⁰.

Как уже было отмечено, любая из избирательных систем в демократических государствах создается с учетом необходимо-

³⁸⁰ Данная классификация со ссылкой на издание, подготовленное британскими авторами, приводится в уже упомянутой ранее монографии Л.Г. Берлявского (С. 84-86.).

сти решения по меньшей мере двух проблем: формирования легитимного, в подлинном смысле представительного государственного органа (единоличного или коллегиального) и создания стабильного правительства, что возможно только при гармонизации интересов политической элиты (включая партийные).

К числу достоинств группы мажоритарных систем относится их простота, относительная дешевизна (за исключением системы абсолютного большинства, которая удорожает выборы в случае проведения второго тура), максимальная индивидуализация (считается, что у избирателя больше возможностей сформировать и выразить свое отношение к конкретному кандидату), учет региональных интересов электората (выборы проводятся по избирательным округам), и партийных интересов в сочетании с интересами беспартийных избирателей, не участвующих в деятельности политических общественных объединений.

Самой распространенной из всех моделей мажоритарных систем является мажоритарная система относительного большинства, часто именуемая английской или «вестминстерской» моделью. Используется она также в Канаде, Индии, США, Словении, Непале, Нигерии, Пакистане, Южной Корее, Тайване и в целом ряде других государств, причем не только для формирования парламентов, но и для избрания высших должностных лиц государств, таких как президенты (Исландия, Никарагуа, Венесуэла, Филиппины) и губернаторы.

Ко всем перечисленным достоинствам, универсальным для всех систем мажоритарной семьи, «вестминстерская» модель добавляет также возможность формирования стабильных однопартийных правительств и устойчивой оппозиции наряду с препятствиями для проникновения в парламент небольших экстремистских партий, а также «партий-однополов» и отсутствием необходимости во втором туре, а значит, в дополнительных расходах.

Среди недостатков, которые характерны для данной систе-

мы, стоит выделить как «врожденные дефекты», которые запрограммированы самой ее природой, так и те, которые возникли в процессе применения. Рассматривая первую группу, стоит особо отметить значительное число нераспределенных среди кандидатов, «потерянных» голосов избирателей. В процессе использования данной модели выборов стало ясно, что она благоприятствует утверждению двухпартийной системы, препятствует политическому успеху малых, региональных партий, представительству женщин и меньшинств. Однако все недостатки этой системы, на протяжении длительного периода подвергавшиеся критике оппозиционных политиков и ученых, не помешали в 2011 году избирателям Великобритании вновь поддержать ее на референдуме.

Между тем (в случае Великобритании), даже некоторые видимые достоинства мажоритарной системы относительного большинства оказались на практике не столь очевидными. Казалось бы, данная система позволяет преодолеть проблему деперсонализации выборов, которая характерна для многих вариантов пропорциональной системы, поскольку избиратели голосуют за конкретного кандидата, а не за партию. Но на самом деле в странах, с давно сложившейся партийной традицией, таких как Великобритания, для избирателя нередко важнее оказывается партийная принадлежность кандидата, нежели чем его персональные достоинства или недостатки. Поэтому «средний» британец предпочтет проголосовать за кандидата, выдвинутого «его партией» даже в случае, если он не устраивает избирателя³⁸¹.

Проблема легитимности депутатов, избираемых в одномандатных округах посредством мажоритарной системы относительного большинства, обостряется при отсутствии доминирующих партий или кандидатов, пользующихся явной поддержкой большинства избирателей. Может получиться, что при значительном числе выдвинутых в округе кандида-

³⁸¹ См.: Четвериков А.О. Избирательные системы государств-членов ЕС (http://eulaw.edu.ru/documents/articles/izbir_sistem.htm#_ftn23)

тов победителя, получившего относительное большинство, поддерживает только малая часть электората, тогда как голоса остальных избирателей (они могут составить большинство проголосовавших в округе) просто «пропадут». В Великобритании тем ни менее никакого нижнего барьера голосов избирателей для победителя по округу закон не определил, поскольку в стране давно сложились партии- лидеры.

Иначе во Франции, где на выборах депутатов Национального собрания действует двухтуровая мажоритарная система³⁸² (в первом абсолютного большинства от числа поданных голосов или не менее j от числа зарегистрированных избирателей³⁸³, а во втором – относительного большинства) такой барьер установлен: во второй тур не проходит кандидат, за которого проголосовало менее 12,5% от числа зарегистрированных избирателей округа. Помимо того, что, как уже было отмечено, двухтуровая мажоритарная система дороже обходится государству, чем система относительного большинства, ее минусом является то, что в повторном голосовании участвует зачастую меньше избирателей, а это, конечно же, снижает уровень представительности избранного органа. Вместе с тем в литературе отмечается, что выборы по этой системе не только способствуют формированию относительно стабильных партийных блоков, ограничивая влияние малых партий, но также стимулируют образование системы не просто крупных, но, что особенно важно – взаимозависимых партий³⁸⁴.

Однако при двухтуровой мажоритарной системе возможна парадоксальная ситуация, на которую обратили внимание математики: даже если по итогам второго тура выборов

³⁸² Подобная система используется также на парламентских выборах в бывших французских колониях (например, в Мали и Мавритании), в Белоруссии, Молдове Туркменистане, Кыргызстане, Таджикистане, Узбекистане, Иране, Ираке.

³⁸³ Особо следует отметить значение того числа, от которого считается абсолютное большинство голосов поданных за кандидата. Зарубежное законодательство знает помимо названных двух вариантов также отсчет от числа поданных действительных голосов.

³⁸⁴ Берлявский Л.Г. Указ. соч. С. 92.

некий кандидат получил не просто относительное, но даже абсолютное большинство голосов, нельзя быть полностью уверенным, что это наилучший из всех претендентов, иными словами – обладатель полновесной легитимности. Причем с увеличением числа конкурентов вероятность данной ситуации возрастает и даже практически достигает 100%. Данная ситуация известна под названием избирательного парадокса или парадокса Кондорсе (по имени французского математика XIXго века, который впервые обратил внимание на возможность ее возникновения). Размышления о внутренней противоречивости избирательных систем продолжил Кеннет Эрроу уже в XX веке³⁸⁵.

Та же проблема, легитимности народного избранника, но уже применительно к выборам должностных лиц (президентов, губернаторов, мэров) разрешается также посредством применения мажоритарной системы абсолютного большинства. Этот метод применяется не только в избирательном праве России, но и других государств (Франции, Бразилии, Чили, Перу, Португалии, Финляндии, губернаторов ряда штатов США).

³⁸⁵ В 1785 году французский философ и математик Жан-Антуан Никола де Кондорсе опубликовал работу посвященную проблемам принятия коллективных решения в ходе выборов депутатов провинциальных ассамблей. Исследователь обратил внимание на то, что при соблюдении правила большинства возможны очень неожиданные результаты. Случается так, что вообще невозможно принять согласованное коллективное решение или принимается такое решение, которое не устраивает ни одного из голосующих. Это явление называют «парадоксом Кондорсе». В конце XIX века парадокс был повторно открыт английским математиком Чарлзом Доджсоном (более известным как писатель Л. Кэрролл), но и это вторичное открытие прошло мимо внимания современников. Ценность идей Кондорсе была признана по-настоящему лишь в 1951 году., когда американский ученый Кеннет Эрроу (лауреат Нобелевской премии по экономике 1972 года) придал им законченную форму в теореме о невозможности последовательной демократии. Эрроу выделил 5 условий, общепризнанных как существенные для демократии в ситуации принятия решения при помощи голосования. Используя математический аппарат, он показал, что эти условия противоречивы. Невозможно создать избирательную систему, которая бы не рарушала как минимум одного из них. Результат этого исследования известен как «теорема о невозможности». (См.:<http://www.gae.ru/monographs/129-4217>; Эрроу К. Социальный выбор и индивидуальные ценности. М.: Изд-во ГОУ ВШЭ, 2004).

Мажоритарная система относительного большинства может применяться не только в одномандатных, но и в многомандатных округах, что позволяет решить ряд проблем партийного строительства, отразить структуру партийных интересов при формировании парламента и правительства. Одним из примеров здесь является система блокового голосования. Имеется в виду, что избиратель наделяется «блоком» из двух или более голосов в зависимости от количества мест, приходящихся на один округ. Она использовалась при формировании первого состава Совета Федерации в 1993 году, действует на Филиппинах, в Лаосе, Кувейте и ряде других государств. К числу достоинств данной системы относят не только персонализированный характер но и то, что она приводит к укреплению партий с развитой организационной структурой. Но если избиратели голосуют преимущественно за одну партию, это может привести к большей диспропорциональности, чем при мажоритарной системе. Недостатки данной системы также обнаруживаются в ситуациях, когда избирателю следует выбрать несколько кандидатов (например, сформировать весь состав регионального органа государственной власти).

Модификацией данной системы является блоковое партийное голосование (Ливан, Джибути, Сингапур, Эквадор и др.), предполагающее наличие у избирателя одного голоса, который он отдает за весь список кандидатов. В случае победы партия (ее список) получает большинство мест в представительном органе. Данную систему считают благоприятствующей представительству этнических меньшинств и сильных партий, но она, также как блоковая ведет к усилению диспропорциональности при определении результатов выборов, хотя в отличие от блоковой еще и лишает избирателей возможности голосования за конкретного кандидата³⁸⁶.

Задача избирателя в многомандатном округе упрощается при ограничении числа голосов, которыми он обладает (тремя,

³⁸⁶ См.: Берлявский Л.Г. Указ. соч. С. 89-90.

двумя)³⁸⁷, что предусмотрено системой ограниченного вотума (выборы части сенаторов в Испании) или даже одним, как при системе единственного непередаваемого голоса (в Японии (1947-1993), на Тайване, в Афганистане³⁸⁸), когда избиратель в многомандатном округе голосует только за одного из кандидатов. Еще одним вариантом множественности голосов является система кумулятивного вотума (выборы в органы местного самоуправления Баварии), которая предполагает для избирателя возможность распорядиться своими тремя голосами в любых вариациях, распределив их между кандидатами, в том числе, отдав одному из них все три голоса.

Идея учета при подсчете голосов, как партийного, так и персонального аспектов предпочтений избирателей также отражена в системе двойного синхронного голоса, при которой победитель определяется по двум критериям: 1) он должен принадлежать к партии, получившей в одномандатном избирательном округе большинство голосов; 2) за него должно проголосовать избирателей больше, чем за других кандидатов той же партии.

Использование мажоритарного метода в многомандатных округах, как и система двойного синхронного голоса, по наблюдениям экспертов, ослабляет внутреннюю дисциплину партий, поощряет межфракционную борьбу в них³⁸⁹.

1.4. Пропорциональная избирательная система (система партийных списков)

Данная система имеет в основе два главных требования: 1) голоса избирателей, отданные за партию или кандидата, не должны «пропадать», даже если она не завоевала большинства

³⁸⁷ Имеется в виду ситуация, когда избиратель голосует за меньшее число кандидатов, чем количество депутатов, которых надо избрать от округа.

³⁸⁸ Таким образом в соответствии со ст. 83 Афганистана происходят выборы Народной палаты (Волеси Джирга) – нижней палаты Национальной ассамблеи. (См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион / В.И. Лысенко; под общей ред. В.Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Вып. 4. С. 35).

³⁸⁹ Четвериков А.О. Указ. соч.

на выборах; 2) доле голосов, полученных партией (ее списком)³⁹⁰, должно соответствовать то количество мест, которые она получит в парламенте. При этом носителям интересов меньшинств (этнических и др.) тоже следует обеспечить соразмерное представительство в парламенте.

Уже к началу XX века насчитывалось более 100 разновидностей пропорциональной избирательной системы. Такое обилие вариаций вызвано невозможностью идеального выполнения двух упомянутых выше требований. Обусловлено это с целым рядом проблем, связанных с применением любой из моделей. Можно выделить наиболее типичные среди них.

Первая проблема обусловлена сложностью достижения идеально точного соответствия между количеством голосов, поданных за список кандидатов, и количеством мест, которые партия получит в парламенте. Многие эксперты полагают, что использование избирательной квоты (естественной квоты или квоты Хэйра) в комбинации со вторичным распределением мандатов на основе правила наибольших остатков дает результат, максимально отвечающий принципам пропорционального представительства (в сравнении с другими разновидностями пропорциональных систем)³⁹¹. Хотя отклонение от идеальной пропорции произойдет и в этом случае, причем в более благоприятном положении оказываются малые партии, поскольку именно у них обычно сохраняются наибольшие остатки голосов.

Для того, чтобы преодолеть искажение пропорциональности принято уменьшать величину избирательной квоты, и тогда

³⁹⁰ В одних странах списки кандидатов могут выдвигать только партии «единолично» (Австрия, Португалия), в других странах возможно выдвижение общего списка коалицией (блоком) из нескольких партий, в некоторых государствах допускается выдвижение так называемых «независимых списков» (Швейцария, Бельгия). См. Там же.

³⁹¹ Метод Хэйра-Нимейера используется в ФРГ на выборах в Бундестаг и ландтаги, в России на выборах в Государственную Думу (начиная с 1993 года), а также во многих законодательных собраниях субъектов РФ (до 2006 года). Квота Хэйра в российском законодательстве именуется первым избирательным частным.

— она сможет больше раз уложиться в числе голосов, отданных за ту или иную партию. К такому результату стремились, в частности, создатели квоты Хагенбаха-Бишоффа³⁹², Друпа, Имперали.

Упомянутые методы определения избирательной квоты все же не исключают сохранения остатков голосов (большой или меньших), а значит — обречены на искажение пропорциональности. Поэтому предпочтительным нередко называют вариант определения всех мандатов в один этап, когда избирательную квоту устанавливают, принимая во внимание не сумму всех голосов избирателей, а число голосов, которое получила каждая из партий.

Примером такого варианта является метод делителей (или метод наибольшей средней), наиболее известной разновидностью которого стала формула д'Ондта. Он нацелен на то, чтобы улучшить формулу наибольшего остатка, при помощи квоты меньшей, чем квота Хэйра, так, чтобы распределить все места точно в соответствии с правилом наибольшего остатка, не учитывая при этом остаточные голоса. К разновидностям метода делителей, отличающимися разными способами построения ряда делителей (т.е. последовательности чисел, на которые необходимо разделить полученные каждой партией голоса) относятся: метод наибольшей средней Имперали, метод Сент-Лагюе (его модифицированный вариант используется в скандинавских странах и Болгарии), датский метод. Выбор законодателем того или иного метода для формирования парламента обусловлен закономерностью: чем меньше интервал между делителями, тем сильнее отклонения от идеальной модели пропорционального представительства. Сокращение интервала, приводящее к уменьшению фактической избирательной квоты, благоприятствует крупным партиям, которые поэтому заинтересованы в применении метода д'Ондта, а также Имперали. Мелкие партии, стремящиеся

³⁹² Применяется, например, для избрания депутатов однопалатных парламентов Греции и Люксембурга.

добиться повышения величины избирательной квоты, что сулит им большие остатки голосов, позволяющих получить дополнительный мандат, расположены в большей степени к использованию метода Сент-Лагюе³⁹³. По оценкам некоторых экспертов, последний из методов ближе к «идеальной пропорциональности», чем метод д'Ондта, но уступает по этому показателю системе естественной квоты, дополненной правилом наибольшей средней³⁹⁴. Еще больше возможностей предоставляет мелким партиям датский метод. Таким образом различные по размерам и влиянию партии, «подбирая» метод подсчета голосов, достойный закрепления в законе, стремятся гармонизировать (навязать политическим противникам) свои интересы, используя естественный недостаток пропорциональных систем.

Вторая проблема связана с персональным составом партийных списков. С одной стороны, избиратели, ориентируясь на лидеров в списках и голосуя за соответствующие партии, совершают свой выбор в отношении остальных кандидатов практически вслепую, что конечно же ставит под

³⁹³ Примером здесь может служить реформа избирательной системы Республики Польша, где избирательное законодательство не препятствовало проникновению во власть малых партий, но одновременно исследователи замечали наличие тенденции к поляризации партийной системы страны. Например, избирательный барьер составлял 5% для партий и 8% для коалиций, а малые партии, собравшие на выборах от 9 до 13% голосов избирателей уже получали возможность участвовать в формировании правительства, а значит для них открывался доступ к финансам, облегчалось получение трибуны СМИ, и в итоге они сохраняли свою привлекательность для электората. Вместе с тем правительства в Польше зачастую формировались не одной партией, а несколькими на основе коалиционных соглашений. Встречались как коалиции большинства, так и коалиции меньшинства. В итоге, когда законодатель отказался от метода д'Ондта в пользу метода Сент-Лагюе (Положение о выборах в Сейм Польской Республики и в Сенат Польской Республики от 12 апреля 2001 г.) и на основе последнего прошли выборы в Сейм в сентябре 2001 г, а уже в июле 2002 года произошло обратное изменение в законодательстве — возврат к системе д'Ондта. (См.: Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша / Лафитский Д.В., Касаткина Н.М., Орлов А.Г., Трещетенкова Н.Ю. М.: РЦОИТ: Норма, 2006. С. 367-368).

³⁹⁴ К такому выводу, в частности, приходит А.О. Четвериков., солидаризируясь с позицией А. Лейпхарта. (См.: Четвериков А.О. Указ. соч.)

сомнение представительный характер парламента. С другой стороны, «списочный» способ выдвижения кандидатов благоприятствует более высокому уровню представительства женщин и этнических меньшинств.

Помогает справиться с обезличенностью партийных списков введение метода преференциального голосования.

Проблема персонального состава списков имеет также региональный аспект: столичные кандидаты, среди которых обычно известные персоны, для рядового избирателя более привлекательны в сравнении с региональными. Эксперты по этому поводу считают, что в целях учета региональных особенностей и интересов следует отказаться от общегосударственного избирательного списка в пользу региональных.

Общегосударственный избирательный округ создается зачастую в небольших по территории и численности населения государствах (Израиль, Нидерланды). В большинстве стран создается несколько многомандатных округов в масштабе соответствующих территориальных единиц, муниципальных образований, субъектов федерации (в ФРГ, Австрии). Применяется также смешанный принцип: в Венгрии, например, часть депутатов Государственного Собрания (меньшая) избиралась до реформы 2011 года в общенациональном масштабе, а остальные — в территориальных округах. Уменьшение размеров избирательных округов для выборов определенного числа депутатов по пропорциональной системе предполагает уменьшение числа депутатов, избираемых в каждом из них, увеличение остатков голосов и следовательно меньшую пропорциональность в распределении мандатов. И напротив — максимальная пропорциональность достигается, если все депутаты избираются в одном округе. Исправление искажений производится путем «уравнивающего» распределения остаточных голосов в масштабе всей страны (Германия, Дания, Венгрия) или в рамках нескольких избирательных округов (Австрия).

Третья проблема заключается в том, что для создания стабильного большинства в парламенте необходимо существо-

вание мощных партий, способных получить более половины голосов избирателей. Это особенно важно, если правительство формируется решением парламентского большинства (Германия, Болгария, Испания, Швеция), или – по крайней мере, если правительству может быть вынесен вотум недоверия парламентом (Франция, Польша). Соответственно – отсутствие партии (прочной коалиции), способной получить абсолютное большинство в парламенте, создает угрозу частых правительственных кризисов (хрестоматийный пример IV Французской республики). Угроза, исходящая от обилия политических партий, часть из которых может предлагать радикальные, популистские политические программы, преодолима при помощи «заградительного барьера (пункта)», под которым принято понимать выраженное в процентах число голосов избирателей, которое следует получить партии, чтобы участвовать в распределении мандатов.

Данный инструмент является весьма распространенным. Но получается, что голоса избирателей, проголосовавших за партию, которой не удалось преодолеть такой барьер, опять-таки «теряются». Вместе с тем отсечение небольших партий от парламентской и правительственной практики еще не является гарантией конструктивного взаимодействия партий, прошедших в парламент. Поэтому, если актуальной является задача содействия образованию (сохранению) стабильной партии большинства, то следует передавать оставшиеся после первого распределения мандаты той партии, которую более всего поддерживает избиратель. Введение такой системы распределения голосов будет содействовать становлению двухпартийной системы и стремлению не только мелких, но и средних партий к созданию блоков. Пропорциональная система с такой «премией для большинства» предусмотрена законодательством Греции. При этом одной из особенностей греческой разновидности пропорциональной избирательной системы является то, что она направлена против создания послевыборных парламентских коалиций с целью формирования коали-

ционных правительств и предусматривает, что политическая партия (политическая коалиция), получившая больше голосов по сравнению с другой партией (политической коалицией), получает также 50 бонусных (компенсационных) мандатов и, таким образом становится обладательницей абсолютного большинства депутатских мандатов³⁹⁵.

Перечисленные проблемы, связанные с применением пропорциональной системы, в особенности те, которые влияют на устойчивость правительств и способность партийных систем к конструктивной интеграции побуждают законодателя корректировать слабые стороны пропорциональной системы применением мажоритарной системы для формирования части депутатского корпуса. Смешанные системы созданы в ФРГ, Италии, Венгрии, Мексике и других странах.

Вместе с тем сравнительные исследования «индекса пропорциональности» показали, что хотя он относительно более низкий в странах с мажоритарной системой по сравнению со странами, где действует пропорциональная система (так, в Австрии он составляет 99%, в Швеции – 98%, в Дании – 97 %. Против 79% во Франции и 85% в Великобритании. Вместе с тем в некоторых «мажоритарных» странах он достаточно высок (США – 94%), а в пропорциональных – низок (Испания – 83).³⁹⁶

1.5. Метод преференциального голосования

Этот метод используется для разрешения целого ряда проблем, которые возникают в связи с применением моделей из пропорциональных и мажоритарных семей.

Первая проблема, которую пытаются разрешить при помощи данного метода, связана с дефектами системы партийных списков. Например, в России, как в Израиле и ФРГ, изби-

³⁹⁵ См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион / В.И. Лысенко; под общей ред. В.Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Вып. 4. М., 2015. С. 32.

³⁹⁶ См.: Четвериков А.О. Указ. соч.

ратели не имеют влияния на состав кандидатов и их порядок в списках партий (система жестких списков). При системе гибких списков (Бельгия, Швеция), избиратель определяет свои предпочтения в списке³⁹⁷, составленным партией, сообразно которым затем устанавливаются обладатели мандатов от партии. Задачу учета мнения избирателей аналогичным образом разрешает и система свободных списков, в соответствии с которой сами избиратели определяют конкретный состав будущей фракции той или иной партии (Финляндия, Люксембург). Вариацией той же системы является метод панаширования (швейцарский кантон Цюрих, Люксембург³⁹⁸), когда гражданин не обязан отдавать все свои голоса (их несколько в многомандатном округе) представителям одной партии, а может их распределить между кандидатами из разных партийных списков.

Вторая проблема, разрешаемая путем преференциального голосования, — это проблема «пропавших голосов», с разрешением которой не справляются не только мажоритарные системы, но в полной мере также и ни одна из разновидностей системы партийных списков. В целях преодоления упомянутой проблемы, в частности, используется система единственного передаваемого голоса, которая оценивается нередко как наиболее справедливая и «более пропорциональная» по сравнению с методами д'Ондта и Имперали, так как она позволяет сочетать персональный выбор с обеспечением пропорциональности представительства партий³⁹⁹. Применение

³⁹⁷ То есть, избиратель голосует не только за ту или иную политическую партию, но он может проголосовать отдельно за определенное лицо из списка партии. Это усиливает влияние избирателей на конечное распределение мандатов среди конкретных кандидатов и предоставляет дополнительные шансы тем из них, кого партия не поставила на первые позиции в списке.

³⁹⁸ Интересно, что избиратели этой страны на выборах в парламент могут заполнить избирательный бюллетень любым из трех способов: 1) по принципу кумулятивного партийного голосования; 2) по принципу кумулятивного голосования; 3) по принципу панаширования (См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион / В.И. Лысенко; под общей ред. В.Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Вып. 4. М., 2015. С. 31).

³⁹⁹ Некоторые исследователи не относят ее ни к мажоритарным, ни к пропорциональным системам, рассматривая как самостоятельную. (См., напри-

ее в рамках большого округа вызывает технические затруднения, поэтому она утвердилась на уровне местного самоуправления (США, Великобритании, Австралии, Канаде, Южной Африке Ирландии), хотя применяется и при формировании парламентов (Ирландии, Мальты, австралийского Сената). В соответствии с этой системой в многомандатном округе выдвигаются как кандидаты от партий, так и самовыдвиженцы. Избиратель голосует за одного из ряда кандидатов, но может также указать несколько предпочтений. После того, как в соответствии с избирательной квотой бюллетени распределены между кандидатами согласно первым предпочтениям, происходит распределение ненужных уже им (избыточных) голосов между обладателями вторых предпочтений, а также передача им первых предпочтений от тех кандидатов, которые имеют наихудшие результаты (последние исключаются). Данная система считается сложной в аспекте подсчета голосов, что преодолимо благодаря компьютерной технике, но немалые трудности создает она и для партий, представляющих в многомандатном округе нескольких кандидатов, так как они должны, определив свой потенциальный электорат, своевременно его сориентировать по вопросам предпочтений и не выдвигать слишком много кандидатов, чтобы не потерять потенциальные мандаты. Кроме того, кандидаты одной партии здесь вынуждены конкурировать между собой, что не способствует сплоченности ее рядов. Вместе с тем данную систему зачастую признают «более пропорциональной» даже по сравнению с методами делителей.

Третья проблема, которую считается возможным разрешить при помощи предпочтительного голосования – это проблема второго тура голосования, возникающая в случае применения мажоритарной системы абсолютного большинства. Она разрешима путем применения метода альтернативного голосования, когда избирателями не только определяются наилучшие кандидаты, но и другие желательные кандидаты, которые

мер: Сравнительное избирательное право: Учебное пособие. М.: Издательство НОРМА, 2003. С. 145; Берлявский Л.Г. Указ. соч. С. 112).

отмечаются по степени их предпочтительности (1,2,3 и т.д.). Соответственно, если на основе первых голосов никто не получил абсолютного большинства, то используются вторые и последующие альтернативы, а также исключаются слабейшие кандидаты. К достоинствам данного метода относят то, что он позволяет более точно учесть вариативность политических пристрастий избирателей, не позволяет «потерять» голоса, избавляя от организационных и финансовых недостатков второго тура. Альтернативное голосование, например, используется с 1919 года при формировании нижней палаты федерального парламента (Палаты Представителей) Австралии.

1.6. Смешанные избирательные системы

Эти модели представляют собой различные комбинации пропорциональной и мажоритарной систем, сориентированы на то, чтобы в условиях специфического для каждого государства соотношения политических интересов и сил совместить решение двух основных проблем, стоящих перед законодателем: создания жизнеспособного правительства и обеспечения представительного характера парламента (без пропавших голосов и грубых искажений электоральных предпочтений). Все многообразие сочетаний пропорциональной и мажоритарной систем можно разделить на несколько групп.

Во-первых, есть такие разновидности смешанных избирательных систем, в которых мажоритарная и пропорциональная системы применяются для формирования состава парламента (его палаты) параллельно⁴⁰⁰. Например, польское Положение о выборах в Сейм 1993 года предусматривало, что из 460 депутатов Сейма 391 будет избираться по окружным спискам канди-

⁴⁰⁰ В литературе отмечается, что это параллельное распределение может быть представлено в трех различных вариантах: 1) в одних избирательных округах применяется мажоритарная система, в других – пропорциональная; 2) обе системы применяются на общегосударственном уровне, преимущественно – в разных турах; 3) мажоритарная и пропорциональная системы применяются в пределах одного избирательного округа (См.: Берлявский Л.Г. Указ. соч. С. 111).

датов, а 69 депутатов по единому общенациональному списку. Политическая Конституция Мексиканских Соединенных Штатов установила, в ст. 52, что Палата депутатов состоит из трехсот депутатов, избираемых по мажоритарной системе относительного большинства по у uninominalным избирательным округам, и из ста депутатов, избираемых по системе пропорционального представительства посредством региональных списком, голосование по которым производится по полиномиальным избирательным округам⁴⁰¹.

Во-вторых, некоторые выборы предполагают их проведение преимущественно по пропорциональной системе, но как бы дополняются элементами мажоритарной (парламент Греции)⁴⁰².

В-третьих, выборы проводятся по мажоритарной системе, а коррекция их результатов проводится при помощи пропорциональной системы (Сенат Италии; причем в последнем случае голоса, поданные за кандидатов в одномандатных округах, даже если эти представители партии не получили необходимой для избрания поддержки электората, — зачисляются в общий «партийный зачет»).

В-четвертых, применение одной избирательной системы обусловлено результатами использования другой (Франция 1965 г.).

В-пятых, трехуровневые выборы: избрание одной части депутатов по мажоритарной системе в одномандатных округах,

⁴⁰¹ Политическая Конституция Мексиканских Соединенных Штатов от 31 января 1917 г. // Мексиканские Соединенные Штаты / под ред. О.А. Жидкова. М., 1986. С. 67.

⁴⁰² Иногда в научной литературе греческую систему выборов в парламент в силу доминирования пропорционального элемента определяют как пропорциональную. Между тем, 250 мандатов (из 300) действительно распределяются с использованием метода Хагенбаха — Бишофа, но при распределении 12 мандатов по спискам кандидатов от партий (коалиций) в рамках национального избирательного округа используется мажоритарная избирательная система абсолютного большинства, а для восьми депутатских мандатов, распределяемых в одномандатных избирательных округах — мажоритарная система относительного большинства (См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион. С. 32).

другой – по пропорциональной, третьей – (коррекционной), также по пропорциональной, которая применяется для распределения “лишних” голосов мажоритарной части (Парламент Венгрии).

1.7. Реформы избирательных систем: актуальный европейский опыт⁴⁰³

Как уже отмечалось, модели избирательных систем по-разному воздействуют на политический процесс и партийное строительство: одни типы поддерживают развитие мелких и средних партий и политической конкуренции между ними, другие, не оставляя шансов на победу упомянутым участникам борьбы за власть, поощряют крупные партии, создают условия для становления двухпартийной системы или поляризованной многопартийной системы с двумя доминирующими политическими центрами (партиями), есть системы способствующие централизации партий, есть и те, что препятствуют данному процессу и даже провоцируют внутрипартийную борьбу. Одни избирательные системы в большей, другие в меньшей степени соответствуют представительной природе парламента, обеспечивая сохранение точной пропорции между поддержкой электоратом той или иной партии и составом законодательного органа, другие – напротив, заметно искажают это соответствие.

Учитывая такую «политическую активность» избирательной системы, законодатель стремится соответствовать запросам времени и вносит изменения в соответствующее законодательство. Для того чтобы оценить круг актуальных проблем развития избирательных систем в европейском пространстве, стоит обратить внимание на три недавних примера реформ,

⁴⁰³ Заслуживающие внимания изменения в сфере избирательного права произошли за последние 5 лет и за пределами Европы, например, в Мексике в 2014 году. Однако в последнем случае не произошло кардинального изменения именно в избирательных системах применяемых на выборах различных уровней в этой стране. (См.: Избирательная реформа 2014 года в Мексике. / <http://cikrf.ru/international/docs/mexico.html>)

одна из которых не состоялась (в Великобритании), а две других заметно изменили избирательные системы Венгрии и ФРГ.

В Великобритании в 2011 году была произведена попытка реформирования мажоритарной избирательной системы относительного большинства (*the first – past-the-post system*), применяемой на всеобщих выборах в Палату общин Парламента Великобритании. Референдум об изменении системы голосования (*Alternaniv Vote (AV) referendum*) состоялся 5 мая 2011 года⁴⁰⁴.

Предполагалось ввести альтернативное голосование, считающееся одним из способов повышения результативности мажоритарной избирательной системы, поскольку способно дать эффект двух-, трех-, четырехтурового голосования уже в одном туре. При использовании данного вида голосования избиратель проставляет в бюллетене свои предпочтения напротив каждого из кандидатов. Если при подсчете голосов по первому

⁴⁰⁴ В тот же день состоялись выборы в Парламент Шотландии, Национальную Ассамблею Уэльса, и Ассамблею Северной Ирландии, а также проводились выборы в органы местного самоуправления Северной Ирландии и Англии. Референдум проводился в соответствии с положениями Акта о парламентской избирательной системе и об избирательных округах. Соответствующий Билль («Parliamentary Voting System and Constituencies (PVSC) Bill») был внесен в Парламент 22 июля 2010, а принят менее чем за три месяца до дня голосования (16 февраля 2011 г). (См.: http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0019/141328/Final-PVS-report.pdf). В части 1, разделе 1 PVSC было установлено, что решение о системе голосования на парламентских выборах будет принято по результатам референдума. В упомянутом документе также устанавливалось, какие поправки следовало внести в избирательное законодательство в случае одобрения на референдуме альтернативной системы голосования (ч.1 разд.7). В частности, предполагалось включить в Приложение 1 к Акту 1983 года («Нормы парламентских выборов»), следующее положение, раскрывающее суть альтернативной избирательной системы: «Как отдаются голоса. 37A (1) Избиратель ставит цифру(а) «один» напротив имени того кандидата, которому он отдает первое предпочтение (или, в другом случае, напротив имени только того кандидата, за которого он хочет проголосовать, (b) если избиратель желает, он ставит цифру «два» напротив имени того кандидата, которому он отдает второе предпочтение, и так далее. (2) Избиратель вправе проставить столько предпочтений (по количеству кандидатов), сколько он пожелает». (См.: http://cikrf.ru/international/events/UK_251010/zakon.html)

предпочтению ни один из кандидатов не набрал абсолютного большинства, то голоса, поданные за наименее успешного кандидата, распределяются между другими кандидатами в соответствии со вторым предпочтением. Процедура продолжается до тех пор, пока один из кандидатов не наберет абсолютное большинство голосов. Однако голосование на референдуме не привело к изменению избирательной системы страны 67,90% участников голосования проголосовали против (AV) способа голосования и только 32,10% отнеслись положительно к данной реформе⁴⁰⁵.

Стоит обратить внимание на следующие особенности политического контекста, в котором разворачивались эти события. Проведение референдума было одним из условий Либерально-демократической партии Великобритании (ЛДПВ) при формировании коалиции с консерваторами. Либеральные демократы получили на выборах 2010 года 23% голосов, и, соответственно, третье место вслед за консерваторами (36,1%) и лейбористами (29%),⁴⁰⁶ но всего лишь 9% (57) мест в Палате общин. В соответствии с новой системой им досталось бы 89 мандатов. Консерваторы не разделяли стремлений своих союзников по коалиции к изменению существующей мажоритарной системы, указывая на маргинальный характер⁴⁰⁷ предлагаемого варианта голосования (он используется лишь в трех странах: Австралии, Папуа-Новой Гвинее и Фиджи). Кроме того, по предположениям некоторых представителей консервативной партии система AV способна спровоцировать приход в Парламент экстремистских партий. Противники реформы также активно использовали аргумент о значительных финансовых затратах, которые якобы потребуются на

⁴⁰⁵ См.: <http://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/referendums/2011-UK-referendum-on-the-voting-system-used-to-elect-MPs>

⁴⁰⁶ См.: <http://news.bbc.co.uk/2/shared/election2010/results/>

⁴⁰⁷ Премьер-министр Великобритании Д. Кэмеррон даже назвал систему альтернативного голосования «безумной и недемократичной, отметив одновременно, что мажоритарной системой «пользуется полмира». (См.: http://cikrf.ru/special/international/events/velikobritan_referendum.html)

ее проведение. По их подсчетам, переход к альтернативному голосованию обошелся бы британской казне в 250 млн фунтов стерлингов, из которых 130 млн потребовалось бы на закупку оборудования для автоматического подсчета голосов. В агитационно-пропагандистской кампании данный аргумент оказался особенно впечатляющим, хотя в действительности такие закупки не планировались. Некоторые депутаты-консерваторы не сочли переход к системе AV серьезной проблемой, поскольку полагали, что она не станет препятствием для их победы на выборах. Но так или иначе, по мнению британских СМИ, консерваторы более эффективно использовали время, отведенное им на подготовку референдума, оперативно собрали необходимые средства и провели динамичную информационно-пропагандистскую кампанию «агрессивно-наступательного характера». Либеральные демократы, провели информационно-пропагандистскую кампанию менее удачно. Представители ЛДПВ сами признавали что в ходе кампании использовали «слишком наукообразную аргументацию» в поддержку реформы, она оказалась не убедительной для рядового избирателя⁴⁰⁸.

Лейбористская партия не обнаружила единодушия в отношении к реформе. Лидер партии в тот период Эд Милибэнд поддержал переход к AV системе, тогда как ряд других видных лейбористов (Д. Бланкетт, Д. Прескотт, М. Бекетт) отнеслись к переменам скептически⁴⁰⁹.

Позитивные прогнозы сторонников реформы были основаны на доводах о большей справедливости (учитывает голос каждого избирателя) новой системы (по сравнению с существующей) включают в частности две основных позиции: во-первых, предполагалось, что одобрение новой системы голосования обеспечит доступ в Палату общин достаточно

⁴⁰⁸ См.: О сохранении в Великобритании существующего принципа голосования. Материал подготовлен Управлением внешних связей ЦИК РФ. http://cikrf.ru/special/international/events/velikobritan_referendum.html

⁴⁰⁹ См.: http://www.gazeta.ru/politics/2011/05/06_a_3605889.shtml; <http://www.rodon.org/polit-110513113114>

популярных в Великобритании партий, которые при прежней системе зачастую лишены возможности участвовать в ее деятельности (или сильно ограничены в ней); во-вторых, ожидалось, что станет более реалистичной перспектива формирования правительственных коалиций. Как известно, традиционно в Великобритании правительство формирует одна партия.

По оценкам экспертов, результаты референдума надолго закрыли тему реформы избирательной системы по выборам в Палату общин⁴¹⁰. По мнению исследователя из университета Бирмингема Эдриана Кемпбела, британцы привыкли к системе «избирательного маятника», когда недовольство правящей партией выливается в голосование за оппозицию на следующих выборах⁴¹¹.

Реформа избирательной системы Венгрии 2012 года стала частью масштабной конституционной реформы, проведенной в этой стране.

Первым элементом обновления избирательной системы по выборам в Парламент Венгрии является резкое сокращение числа депутатских мандатов с 386 до 199. Однако сама модель смешанной системы, существовавшая прежде, сохраняется в своей основе.

Второе изменение коснулось порядка избрания депутатов в одномандатных округах. Теперь 106 депутатов избираются в одномандатных избирательных округах по правилам мажоритарной избирательной системы относительного большинства (прежде применялась мажоритарная избирательная система абсолютного большинства в первом туре голосования и относительного большинства — во втором; теперь повторное голосование, то есть, второй тур — отменен), что упростило систему.

⁴¹⁰ См.: О сохранении в Великобритании существующего принципа голосования. Материал подготовлен Управлением внешних связей ЦИК РФ. / http://cikrf.ru/special/international/events/velikobritan_referendum.html

⁴¹¹ См: http://www.bbc.com/russian/mobile/uk/2011/05/110506_uk_av_voted_off.shtml

Третье изменение коснулось формулы, используемой в рамках пропорциональной системы. Прежде это была квота Хагенбаха-Бишоффа, в соответствии с которой распределялись мандаты между списками партий в 20-ти многомандатных территориальных избирательных округах, а теперь 93 депутата избираются в соответствии с формулой д'Ондта по спискам кандидатов в едином (национальном) избирательном округе. Распределение 93 мандатов между списками кандидатов партий и коалиций производится при следующих условиях: если партия преодолела 5-процентный заградительный барьер, политическая коалиция в составе двух партий – 10-процентный; политическая коалиция в составе трех и более партий – 15-процентный, то они допускаются к распределению голосов избирателей.

Четвертый аспект новой системы – самый сложный и необычный относится к определению обладателей мандатов на общенациональном уровне. Излишние голоса избирателей в одномандатных избирательных округах складываются из голосов, которые были отданы избирателями за кандидатов, не избранных в парламент, а также полученных кандидатами, получившими мандаты (если они превышают общее число голосов, полученных следующим кандидатом плюс один голос); они передаются для распределения компенсационных⁴¹² мандатов по правилам пропорциональной части избирательной системы (д'Ондта) между политическими партиями, преодолевшими 5-процентный барьер.

Пятое новшество избирательного закона состоит в том, что данный барьер не применяется в отношении политических партий национальных меньшинств. Такая партия полу-

⁴¹² По оценкам некоторых экспертов компенсационный элемент этой новой системы слабее, чем в старых. Отчасти это объясняется тем, что одномандатные округа обеспечивают 53 % всех мест в парламенте, тогда как ранее было 46 %, кроме того это ослабление происходит и за счет «избыточных» голосов, отданных за победивших депутатов. (См.: Renwick A. Hungary's New Electoral Law, Part 1: The Basics/ <http://blogs.reading.ac.uk/readingpolitics/2011/12/25/hungary's-new-electoral-law-part-1-the-basics/>)

чает один мандат, если список ее кандидатов получает не менее одной четвертой квоты Хэйра (чуть меньше, чем 0,27% всех голосов, поданных за общенациональный список). Если же и данной доли квоты партия не получает, то она вправе назначить своего представителя в состав Парламента с правом совещательного голоса.

Шестое изменение коснулось впервые венгерских граждан, которые не имеют постоянного места жительства в Венгрии. Многие из них проживают на тех территориях, которые входили в состав Венгрии до Первой мировой войны, а теперь принадлежат другим государствам.

Седьмое изменение коснулось порядка выдвижения кандидатов по одномандатным округам и общенациональных списков партий. Ранее для выдвижения кандидатуры в одномандатном округе надо было получить в поддержку 750 избирателей, теперь количество подписей увеличилось до 1000. При старой системе для того, чтобы выдвинуть национальный список, партии нужны были по меньшей мере *14 кандидатов-одномандатников* (10500) подписей, разбросанных как минимум по семи регионам. Теперь партия может выдвинуть общенациональный список, если она имеет, по меньшей мере, *27 кандидатов в 9 регионах*, чью поддержку должны обеспечить 27000 подписей. Безусловно это усиливает препятствия для выдвижения общенационального списка. С другой стороны, избиратели могут теперь поддержать партию и ее список, даже если она не выдвинула кандидата-одномандатника внутри региона, тогда как ранее партия могла выдвинуть свой список только в тех регионах (территориальных округах) где было выдвинуто определенное количество ее кандидатов по одномандатным округам.

Комментируя содержание реформы в Венгрии 2012 года, можно сделать выводы, по всем параметрам показывающие ее отличия от Британской: хотя в сравнении с масштабами намечавшихся в Великобритании преобразований в Венгрии были внесены, казалось бы, «гомеопатические» изменения в изби-

рательное законодательство, но их долговременные политические последствия могут быть весьма серьезны; британские реформы сулили позитивные перемены менее влиятельным политическим силам, тогда как венгерская реформа преимущественно воплощала интересы наиболее сильной партии; абсолютного раскола внутри партий и между ними реформа не вызвала, какая-то часть преобразований была поддержана оппозицией; реформу нельзя назвать радикальным «шагом в сторону большей справедливости» избирательной системы. Старая основа сохранилась: вектор традиции и вектор перемен совпали.

В ФРГ реформа 2013 года, предусматривавшая изменение метода распределения мест в Бундестаге, заметно отличается в аспекте мотивации от предшествующих двух случаев тем, что в качестве основного мотива в ней выступил правовой мотив (решение Федерального конституционного суда – ФКС), обусловивший необходимость реформы, тогда как и британская и венгерская реформы были явно обусловлены преимущественно политическими факторами.

Формирование состава Бундестага происходит по смешанной мажоритарно-пропорциональной системе: половина его членов (299 депутатов) избирается в одномандатных избирательных округах по мажоритарной системе относительного большинства, другая половина — в многомандатных избирательных округах по земельным партийным спискам (по системе Сент-Лагюе). Таким образом избиратель имеет два самостоятельных голоса, которые он может отдать независимо друг от друга. Первый голос отдается за кандидата по одномандатному избирательному округу, а второй — за земельный список партии (он составляется соответствующей партией в каждой федеральной земле). В распределении мест в Бундестаге участвуют партии, набравшие на выборах не менее пяти процентов действительных «вторых» голосов, либо получившие менее трех депутатских мест в одномандатных округах. Окончательное распределение мест в Парламенте проис-

ходит с учетом доли «вторых» голосов, полученных партией⁴¹³.

1. До 2013 года распределение 598-ми мест в федеральном парламенте осуществлялось по методу Нимайера. При этом случалось, что партия, набравшая меньшее число вторых голосов по сравнению с другими партиями, несмотря на худший результат, могла увеличить свое представительство в Бундестаге, обогнав более успешные (по критерию вторых голосов) партии. Данный метод распределения голосов был признан Федеральным конституционным судом в июле 2008 года противоречащим Основному закону. Соответствующий закон о новом порядке распределения мест в Бундестаге был принят 21 февраля 2013 года, вступил в силу 9 мая, а 22 сентября того же года состоялись выборы в соответствии с новым порядком⁴¹⁴.

Суть реформы избирательной системы состояла в следующем. Во-первых, вместо метода Нимайера стал использоваться метод Сент-Лагюе, который, как известно, способствует продвижению малых и средних партий и уже применялся в некоторых ландтагах земель ФРГ ранее⁴¹⁵. Во-вторых, преодолена диспропорция, на которую указал в своем решении ФКС. В каждой земле распределение мест между партиями происходит пропорционально отданным вторым голосам (но уже по новому методу). Также сначала заполняются прямые мандаты,

⁴¹³ Исключение предусмотрено для партий национальных меньшинств ФРГ. В частности, это «Союз избирателей Южного Шлезвига» (датчане), «Народная партия вендов» (сорбы) и «Партия фризов» (голландцы). (См.: http://cikrf.ru/international/german_parlament.html)

⁴¹⁴ Bundeswahlgesetz (BWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084) geändert worden ist, S. 6 – 8, <http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/downloads/rechtsgrundlagen/bundeswahlgesetz.pdf>; Das neue Wahlrecht, http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2013/Das_neue_Wahlrecht.pdf

⁴¹⁵ В Бремене – с 2003 г., в Гамбурге – с 2008 г., в Рейнланд-Пфальц – с 2011 г., Шлезвиг-Гольштейн – с 2012 г. Данный метод подсчета голосов применяется также в Норвегии, Швеции и некоторых кантонах Швейцарии. Но в других землях ФРГ применяются и иные методы подсчета голосов (Нимайера, д Ондта).

а оставшиеся предоставляются в соответствии с земельными списками. Если возникают лишние мандаты, то, соответственно, увеличивается и число мест, отведенных земле в Бундестаге. Но далее происходит суммирование полученных в землях результатов отдельно для каждой партии, включая лишние мандаты. Полученное число является тем минимумом, который партия должна получить при распределении мест в Бундестаге. Далее на основании вторых голосов, отданных за партию во всех федеральных землях (но уже без учета первых голосов), производится распределение мест в Бундестаге с помощью того же метода Сент-Лагюе для каждой партии отдельно. Соответственно их количество может увеличиваться с 598 до тех пор, пока каждая партия не получит свой минимум и не будет достигнуто необходимое процентное соотношение по вторым голосам⁴¹⁶. Полученные каждой партией места распределяются с помощью того же метода по землям (гарантируемым минимум — число мест, выигранных по земельным спискам). Если после заполнения «прямыми мандатами» мест, отведенных партии на земельном уровне, остаются свободные «вакансии», то их распределение происходит в соответствии с очередностью, установленной в земельных списках.

В случае победы в избирательном округе независимых кандидатов или кандидатов, представляющих партию, не преодолевшую 5%-ный барьер или не имеющую права формировать земельный список на федеральном уровне, количество мест для прошедших в Бундестаг партий пропорционально уменьшается сначала на земельном уровне, затем на федеральном, а голоса избирателей, отдавших свои первые голоса за таких кандидатов, при распределении мандатов не учитываются.

Если же какая-либо партия получит более половины всех вторых голосов, но не получит абсолютного большинства мест в Бундестаге, то количество мандатов будет увеличено соответственно⁴¹⁷.

⁴¹⁶ Количество мест в Бундестаге с 598 может быть увеличено по новой реформе до 800. (См.: <http://www.bundestagswahl-bw.de/wahlsystem1.html>)

⁴¹⁷ Bundeswahlgesetz (BWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli

Подводя итог характеристике реформы, можно заключить, что помимо изменения метода распределения мест, был обновлен и порядок их подсчета: сначала осуществляется подсчет мандатов, которые должны получить партии на земельном уровне, а потом уже — на федеральном, тогда как раньше подсчет начинали с федерального уровня; наконец, был введен инструмент «выравнивающих мандатов» с целью обеспечения должной пропорции между партиями по вторым голосам⁴¹⁸.

§ 2. Конституционно-правовые проблемы участия СМИ в выборах и соглашения политических партий как факторы формирования политических элит

(Кененова И.П.)

Хотя теория «минимальной демократии» признает относительную автономию аппарата публичной власти в отношениях с обществом, но одновременно не отрицает и того, что данный аппарат зависит от населения, которое может обеспечивать или отрицать его легитимность на отдельных временных отрезках.

Вполне справедливо принято считать, что демократический правовой порядок не будет работать без обратной связи между обществом и государством, обеспечиваемой за счет различных правовых инструментов. Но если сравнить выборы с другими каналами обратной связи, которые доступны гражданскому обществу в условиях демократии (СМИ, опросы общественного мнения, петиции, собрания, митинги, демон-

1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084) geändert worden ist, S. 6 – 8, <http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/downloads/rechtsgrundlagen/bundeswahlgesetz.pdf>; Das neue Wahlrecht, http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2013/Das_neue_Wahlrecht.pdf

⁴¹⁸ Тимошенкова Е.П. Избирательная система Германии — особенности выборов в нижнюю палату парламента. С. 4-7 (См.: <http://www.ieras.ru/pub/bulleten/frg.doc>)

страции конференции и другие формы непосредственного народовластия, не имеющие императивного характера), то нельзя не заметить сколь существенно уступают все эти способы обратной связи выборам – и по количеству участников, и по значимости правовых последствий, и по силе воздействия на общественное сознание. Выборы обрели еще и статус впечатляющего демократического ритуала (а не просто рутинной политико-правовой процедуры). Поэтому объединение всех этих каналов обратной связи в период выборов дает кумулятивный эффект, который при желании и умелом его использовании политической элитой дает ей объем информации и влияния, позволяющий повысить уровень легитимности властных структур в следующем цикле власти.

2.1. Участие СМИ в предвыборной агитации

Проблема легитимности избранных должностных лиц не может быть решена только путем подбора подходящей для реализации подлинного представительства избирательной системы. Для ее решения осознанность и обоснованность выбора, осуществляемого электоратом, не менее важна. Нередко введенный в заблуждение маневрами СМИ и партийной агитацией в ходе предвыборной борьбы, избиратель голосует не за конкретного политического деятеля (и его программу), а за образ, созданный в его сознании агитационными уловками мастеров информационных технологий. В итоге легитимность политического деятеля оказывается мнимой даже в случае применения приемлемой для общества избирательной системы. Поэтому регулирование деятельности СМИ в электоральный период имеет важное значение для выстраивания устойчивых и конструктивных отношений между обществом и властью.

Касаясь проблематики участия СМИ в выборах, стоит обратить внимание на две формы проявления этого участия, которые можно условно назвать 1) «пассивной»: предоставление возможностей электронных СМИ участникам предвыбор-

ной кампании (в том числе предвыборные дебаты кандидатов на высшие государственные должности) и 2) «активной»: непосредственное участие СМИ в избирательном процессе в целях наблюдения и информирования избирателей (присутствие на избирательных участках, на заседаниях избирательных комиссий).

В законодательстве зарубежных стран обнаруживаются, по крайней мере, три различных подхода к регулированию деятельности СМИ в ходе выборов. Первый игнорирует данную группу отношений как не заслуживающую специального регулирования. Второй, исходя из обязанности государства по созданию равных условий для участников политической борьбы в электоральный период, регулирует ту часть деятельности СМИ, которая имеет непосредственное отношение к решению этой задачи. Третий – устанавливает порядок добровольного саморегулирования, в соответствии с которым представители СМИ соглашаются принять правила самоограничения на период выборов. Второй и третий подходы в ряде стран комбинируются. Таким образом, хотя СМИ выполняют функцию информирования избирателей, активно участвуют в формировании общественного мнения, но невелико число стран, где в законах о выборах осуществляется специальное регулирование деятельности СМИ⁴¹⁹.

В ряде государств закреплён порядок доступа участников избирательного процесса к СМИ на равной основе⁴²⁰, в других на пропорциональной (с учетом результатов прошедших

⁴¹⁹ См.: Правовое регулирование деятельности представителей СМИ на избирательных участках. Материал подготовлен Управлением общественных связей и информации Аппарата ЦИК России (См.: <http://cikrf.ru/news/relevant/2014/11/18/04.html>)

⁴²⁰ В Португалии, например, законодательство о выборах предусматривает предоставление партиям бесплатного эфирного времени и печатных площадей в общественных и частных СМИ на равной основе при условии, что ими выдвинуты кандидаты на замещение не менее чем 25% депутатских мандатов, а кандидаты баллотируются не менее чем в 25% избирательных округов (См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион/ В.И. Лысенко; под общей ред. В.Е. Чурова. С. 95).

выборов в парламент)⁴²¹, в третьих решение данного вопроса отнесено на усмотрение самих участников выборов, которые решают его исходя из своих финансовых возможностей⁴²².

Соотношение бесплатного и платного начала доступа к эфиру является еще одной правовой проблемой, которую приходится решать законодателю в демократических государствах. Во многих из них выбрана модель предоставления эфирного времени в государственных СМИ (при тех или иных условиях) на бесплатной основе (иногда даже устанавливается прямой запрет доступа к эфиру за плату)⁴²³, а в частных – на платной⁴²⁴.

При этом самостоятельной проблемой является политическая реклама в СМИ, которая активно внедряется в эфир конкурирующими партиями в США, и зачастую не поощряется в Европе⁴²⁵.

⁴²¹ В Словении политическим партиям и коалициям предоставляется государственными СМИ бесплатное эфирное время на основе принципа их представительства в парламенте, причем внутри каждой категории партий – парламентских и непарламентских – они должны получить равный объем эфирного времени. При этом непарламентские политические партии совокупно имеют право на получение одной трети объема общего эфирного времени, выделенного всем политическим партиям (парламентским и непарламентским) для изложения своих предвыборных программ. (См.: Там же. С. 97).

⁴²² В Болгарии государственные электронные СМИ в соответствии с Избирательным кодексом страны предоставляют участникам выборов эфирное время и печатные площади для агитации на равной основе в соответствии с соглашениями между СМИ и партиями, но преимущественно за плату, размеры которой устанавливаются Советом министров Болгарии. (См.: Там же. С. 95)

⁴²³ Например, в Ирландии Законом о теле- и радиовещании 2009 года запрещено проведение предвыборной агитации за плату в электронных СМИ (возможно предоставление эфирного времени только на бесплатной основе). (См.: Там же. С. 97)

⁴²⁴ В Хорватии и Чехии государственные СМИ предоставляют эфирное время бесплатно, а частные – по их усмотрению (Хорватия), только за плату (Чехия), в Венгрии государственные СМИ – как бесплатно, так и за плату, а частные – не обязаны предоставлять свои информационные площади и эфир ни бесплатно, ни за плату. (Там же.)

⁴²⁵ В Бельгии, начиная с 1998 г., фламандский Закон о телерадиовещании запрещает политическую рекламу на радио и телевидении (п.3 ст. 80), в 2003 году данное положение было уточнено: установлен полный запрет предоставления платного эфирного времени для политической рекламы, направленной

Доступ независимых кандидатов к эфиру законодательство зарубежных государств, как правило, не регулирует или устанавливает в ограничительном порядке⁴²⁶. Практика показывает, критерий «парламентского успеха» участников выборов для предоставления доступа к СМИ и законодательный запрет получения эфирного времени за плату создает неравные условия для участников парламентских выборов в ходе предвыборной агитации.

Помимо уже упомянутых проблем взаимодействия участников выборов и СМИ в процессе агитации, актуальными для законодателя являются также вопросы предвыборных дебатов, использования сети Интернет в агитационных целях, создания организационного механизма (советов, комитетов) осуществляющих контроль за соблюдением СМИ положений законодательства о выборах при проведении предвыборной

на продвижение политических партий и отдельных политических деятелей, включая выборных лиц и кандидатов на выборах. В Ирландии также любая политическая реклама запрещается; законодательно установлено, что сообщения о новостях должны быть объективными и непредвзятыми, в них не должны выражаться собственные взгляды вещателя, освещение текущих событий должно быть справедливым по отношению к их участникам, если эфирное время предоставляется политическим партиям, то ни у одной из них не должно быть незаслуженного преимущества.

Вещательная комиссия Ирландии (BCI) 17 мая 2002 года опубликовала правила, которым должны следовать независимые частные вещатели при освещении выборов: представители СМИ должны стремиться к сбалансированности освещения неполитической деятельности кандидатов, например, их присутствия на культурных и спортивных мероприятиях; ознакомление зрителей в общественно-политических программах с кандидатами и избирательными объединениями должно предполагать заблаговременное и в разумные сроки приглашение всех кандидатов для участия в передаче (серии передач), в последние 24 часа перед выборами и в день выборов запрещается любой показ кандидатов или избирательных объединений и появление в эфире любых материалов, способных повлиять на результаты выборов (См.: <http://cikrf.ru/news/relevant/2014/11/18/04.html>)

⁴²⁶ Например, в Греции регулируется правом только порядок предоставления СМИ политическим партиям и коалициям, независимые кандидаты предоставляется только единственная возможность выступления в СМИ в ходе агитационного периода, даже осуществление ими своей предвыборной агитации за плату не предусмотрено (Там же. С. 99.).

агитации и информирования населения⁴²⁷, а также усиления мер ответственности за нарушения порядка проведения предвыборной агитации.

Более детально имеет смысл рассмотреть некоторые из упомянутых проблем на примере США, Великобритании, ФРГ и Франции.

В США все правовое регулирование деятельности СМИ, связанной с предвыборной агитацией, основано на положениях I Поправки к Конституции, где установлен запрет издания законов, ограничивающих свободу слова или печати. К федеральным законам, регулирующим деятельность СМИ, в США относят также Акт о гражданских правах 1957 года, Закон о свободе информации (The Freedom of Information Act) 1967 года, существенно дополненный в 1986 году, а также Акт «Правительство при солнечном свете» (Government in the Sunshine Act)⁴²⁸ 1976 года, целый ряд актов, относящихся к избирательному законодательству, частности, Акта о федеральных избирательных кампаниях 1971 года. Однако большая часть норм избирательного права, в том числе, касающихся выборов в федеральные органы государственной власти, традиционно содержится в законодательстве штатов.

Проблема равноправия кандидатов (партий) в ходе предвыборной агитации в США, исходя из I Поправки к Конституции, решается иначе, чем в европейских государствах. Согласно законам, которые регулируют порядок производства и распространения информации, любой гражданин имеет право на ее получение и распространение, а СМИ могут сами определять объем печатной площади и эфирного времени, предоставляемых кандидатам. Таким образом, не закон, а

⁴²⁷ В частности, такие органы созданы в Албании, Болгарии, Боснии и Герцеговине, Венгрии, Дании, Ирландии, Исландии, Латвии, Лихтенштейне, Люксембурге, Польше, Португалии, Словакии, Хорватии, Швеции, Афганистане, Монголии и др.

⁴²⁸ The Government in the Sunshine Act (Pub.L. 94–409, 90 Stat. 1241, enacted September 13, 1976, 5 U.S.C. § 552b). (См.: <http://www.gsa.gov/portal/content/102416>)

финансовые возможности кандидата ограничивают масштабы использования им СМИ в целях агитации. Более того, политическая реклама, которая запрещена в большинстве демократических государств в предвыборный период, может демонстрироваться в телевизионном эфире США практически без ограничений, в том числе благодаря интерпретации содержания I Поправки, которую дал Верховный суд США. Например, с решением по делу «Citizens United против Федеральной избирательной комиссии» (*Citizens United v. Federal Election Commission*) эксперты связывают нынешний расцвет негативной политической рекламы, которая является еще одной проблемой правового регулирования участия СМИ в предвыборной кампании.

В своем решении от 21 января 2010 года Верховный суд США фактически поддержал практику неограниченного финансирования корпорациями политической рекламы в предвыборный период. Поводом к рассмотрению упомянутого дела стала следующая ситуация. Представители Citizens United, консервативной организации, занимающейся образовательными проектами, в 2007 году подготовили к выпуску на канале DirecTV документальный фильм критической направленности о Хиллари Клинтон. Суд округа Колумбия, установил в своем решении, что Citizens нарушила закон Маккейна-Файнголда от 2002 года (Bipartisan Reform Campaign Act), согласно которому, за 60 дней до федеральных выборов организациям, формально не связанным с предвыборными штабами, запрещалось приобретать эфирное время для демонстрации политической рекламы, содержащей упоминания имен кандидатов на выборные должности. Citizens United обратилась в Верховный суд, который 21 января 2010 года признал, руководствуясь первой поправкой к Конституции США, что требование закона Маккейна-Файнголда нарушает свободу слова⁴²⁹. Оценивая значение данного решения для избирательного процесса, важно также принять

⁴²⁹ См.: <http://aktiv.com.ua/archives/8694>

во внимание то, что оно формально не повлияло на уже существующие пределы (или запреты в некоторых штатах), установленные по взносам, непосредственно направляемым на кампании кандидатов⁴³⁰. Корпорации, по-прежнему, не имеют права финансировать штабы кандидатов, но они получили возможность не ограничивать себя в поддержке так называемых комитетов политических действий (PACs). Эти комитеты могут финансировать политическую рекламу, которая не агитирует напрямую за или против каких-либо сил, но, якобы, выражает взгляды членов комитета по тем или иным вопросам⁴³¹.

Понятно, что используя данное решение для давления на политиков при помощи негативной рекламы, бизнес может навязывать им желательную для него политическую линию, поэтому оно вызвало протесты среди сторонников Демократической партии и даже многих консервативных юристов — по их мнению, оно обеспечило корпорациям чрезмерное влияние на выборы⁴³².

Поскольку в США нет государственных электронных СМИ, то все эфирное время предоставляется кандидатам только на платной основе. Вместе с тем хотя о равноправии кандидатов в предвыборной агитации через СМИ на нормативном уровне речь не идет, но принцип равноправия в получении эфирного времени все же действует, хотя и в усеченном виде, причем не в отношении политических партий, а именно в отношении кандидатов. В соответствии с Актом о коммуникациях 1934 года, если обладатель лицензии на вещание позволит какому-либо кандидату на выборную должность воспользоваться вещательной станцией, то также обязан предоставить равные возможности сделать это и иным кандидатам (то есть не имеет права им отказать, повысить оплату за пользование эфиром, по своей инициативе ограничить время вещания, предоста-

⁴³⁰ См.: <http://www.campaignfreedom.org/external-relations/citizens-united-v-federal-election-commission/>

⁴³¹ См.: <http://aktiv.com.ua/archives/8694>

⁴³² Там же.

вить его в менее благоприятное время суток). Кроме того, недопустимым является взимание с кандидатов разной оплаты за использование одинаковой газетной и журнальной площади (Акт о федеральных избирательных кампаниях 1971 года)⁴³³.

Неуловимость вектора действительного влияния СМИ на избирателей в ходе предвыборной кампании — это еще одна проблема, которая не имеет пока правового решения в США, но заботит экспертов и электорат. Противоречия, которые существуют между образом кандидата, создаваемого СМИ, и действительными задачами, которые определены в его программе могут быть настолько существенными, что вводят в заблуждение электорат в отношении личности и намерений кандидата.

Руководство партий, по мнению исследователей, хорошо осведомлено о взглядах электората по большинству актуальных вопросов, но спонсоры партий и те группы, интересы которых партии представляют, не разделяют зачастую взгляды избирателей. Поэтому распространяемые для рядовых граждан образы кандидатов и их реальные политические планы расходятся. Уже на протяжении десятилетий в избирательных кампаниях специалисты по пиару пытаются «продать» кандидата теми же методами, какими они продают товары широкого потребления. Преследуется цель подрыва позиций конкурента за счет броских образов, обмана и замалчивания информации. В 2000 году разразился большой скандал в связи с подозрениями в подтасовке выборов — пересчет бюллетеней во Флориде, решение Верховного суда. Но резонанс он получил только в небольшой группе интеллектуалов. Серьезного общественного отклика их критика избирательной системы не получила. На выборах в 2004 году также были проблемы в связи с тем, что в Огайо машины для голосования не работали, но публичного внимания ни это, ни

⁴³³ См.: Алебастрова И.А. Общая характеристика основ избирательного законодательства Соединенных Штатов Америки/ Центр мониторинга демократических процессов «Кворум» (См.: [http:// www. cmdp- kvorum. org/ democratic- process/63](http://www.cmdp-kvorum.org/democratic-process/63)).

иные нарушения не привлекли. Оценивая данную ситуацию, некоторые исследователи приходят к заключению о том, что электорат не принимает выборы всерьез, относясь к ним как к разновидности телерекламы⁴³⁴.

Дополняет круг проблем, связанных с участием СМИ в предвыборной агитации – проблема предоставления кандидатам бесплатного эфира для общения с избирателями. В США, как уже видно из ранее изложенного, утвердилась позиция, согласно которой требование бесплатного времени ограничивает независимость СМИ. Тогда как в Европе, где сложилась практика распределения бесплатного эфира независимыми регулирующими структурами, существует иная тенденция.

Однако начиная с 2000 года, когда большинство американцев получили свободный доступ к Интернету, общегосударственные избирательные кампании стали перемещаться в виртуальное пространство. Поэтому традиционные СМИ (телевидение, радио, газеты) уступили зону своего влияния новым коммуникационным технологиям. Стало ясно, что через Всемирную паутину не только избирателям можно получать политическую информацию, но и политикам влиять на электоральные предпочтения. Так, в 2004 году 43 млн американцев обсуждали ход избирательной кампании через электронную переписку, а 52 % отметили, что информация, полученная в сети, влияет на их политический выбор. В 2006 году количество американцев использующих для получения информации Интернет увеличилось по сравнению с 2002 годом вдвое. Президентские выборы 2008 года стали первой национальной кампанией, в ходе которой новые коммуникационные технологии превзошли традиционные СМИ, объеме и силе информационного воздействия на электорат. Это произошло во многом благодаря использованию социальных сетей Facebook, MySpace, Twitter в целях привлечения избирателей, их поощрения на создание своих блогов для обсуждения предвыбор-

⁴³⁴ Там же.

ной ситуации и агитации в пользу кандидатов⁴³⁵.

В Великобритании платная политическая реклама на телевидении запрещена, но фактически отсутствует специальное законодательное регулирование порядка проведения предвыборной агитации с использованием электронных СМИ в «период выборов»⁴³⁶, а распределение бесплатного эфирного времени регулируется не законом, а осуществляется на договорной основе. Однако существует целый ряд нормативных документов, содержащих отдельные нормы, на основании которых британские СМИ участвуют в агитационном процессе. Сформулированы указанные нормы в свете ст. 10 Европейской конвенции о правах человека⁴³⁷, а также Закона о правах человека 1998 года, закона о вещании 1996 года (с последующими изменениями), а также положений Акта о народном представительстве 1983 года (с последующими изменениями)⁴³⁸. Как указано в Кодексе телерадиовещания⁴³⁹, принятом 3 июля

⁴³⁵ См.: Яцунская Е. Новые технологии фандрайзинга в США: опыт президентских кампаний 2008 и 2012 годов // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. №3 (94). С. 60-61.

⁴³⁶ Значение термина «период выборов» определен, в частности, в Кодексе телерадиовещания. Для всеобщих парламентских выборов он начинается с роспуска парламента, а для довыборов – с выдачей судебного приказа и с уведомлением в London Gazette. Применительно к парламентам Шотландии и Национальной ассамблеи Уэльса он также начинается с роспуска или в случае дополнительных выборов, с момента возникновения вакансии. Для Ассамблеи Северной Ирландии, Лондонского Собрания и местных выборов, это последняя дата предусмотренная для публикации уведомлений о выборах, равно как и для европейских парламентских выборов (за 25 дней до выборов). Во всех случаях период заканчивается с завершением голосования (См.: www.ofcom.org.uk).

⁴³⁷ В частности, из ст. 10 следует, что к свободе выражения мнений также относится право аудитории на беспрепятственное получение творческой продукции и информации, но с ограничениями, установленными законом и необходимыми в демократическом обществе.

⁴³⁸ См.: http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/code-july-15/Ofcom_Broadcast_Code_July_2015.pdf

⁴³⁹ Кодекс был создан в целях определения стандартов телевизионных и радиопрограмм, регулирования спонсорства при производстве эфирной продукции, размещения рекламы в телевизионных программах, реализации принципов справедливости и защиты частной жизни в процессе вещания,

2015 года (далее Кодекс), участие СМИ в предвыборной кампании регулируется ст. 319(2)(с), 320, 333 Закона о связи 2003 года. В 2005 году Министерство связи приняло Кодекс телерадиовещания, в котором 6 раздел посвящен особенностям регулирования политического вещания в связи с выборами и референдумами. 3 июля 2015 года был принят новый Кодекс, где одноименный 6 раздел посвящен тем же вопросам. Кодекс вводит в действие ряд требований, касающихся телевидения, сформулированных в Директиве ЕС 2010/13/ЕС («Директивы аудиовизуальных и медиа-услуг»). Наряду с ним действует также Соглашение ВВС от июля 2006 года между секретарем Ее Величества по делам культуры, СМИ и спорта и Британской радиовещательной корпорацией⁴⁴⁰.

В Великобритании уже сложилась традиция, в силу которой вопросы вещания политического характера⁴⁴¹ решаются при помощи соглашений между политическими партиями и телерадиокомпаниями. Корпорация ВВС и Независимая комиссия по телевидению договариваются с партиями о квотах на вещание (право на определение этих квот сложилось у телевещательных компаний на основе прецедента), которые зависят от их политического влияния, которое оценивается, исходя из результатов предшествующих выборов и количества кандидатов, выдвигаемых каждой партией на текущих выборах. Следуя обычаю, крупные партии получают для агитации максимально по 5 выходов в эфир, остальные — 1-3. Итоги распределения квот, вызывая недовольство малых партий, становятся порой предметом рассмотрения судов, которые

а также определения нормативных санкций к вещателям, в то числе и за правонарушения, совершенные ими при размещении информационной продукции на веб-сайтах. (См.: раздел «Законодательная основа (источники) кодекса /http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/code-july-15/Ofcom_Broadcast_Code_July_2015.pdf)

⁴⁴⁰ См.: www.ofcom.org.uk

⁴⁴¹ В Великобритании для передач с политической тематики используются два понятия: более общее — политические передачи партий (party political broadcasts (PPBs)) и как их разновидность — предвыборные партийные передачи (party election broadcasts (PEBs)).

зачастую поддерживают позицию телевещателей⁴⁴².

Акт 1983 установил запрет на телерадиовещание и показ материалов, связанных с предвыборной агитацией, компаниями, расположенными не в Великобритании и не заключившими необходимые соглашения с Британской телерадиовещательной корпорацией; с корпорацией «Стенел Педвар Камри» или с другой компанией, обладающей лицензией, которая дает право приема и ретрансляции (ст. 92). При этом каждая телерадиовещательная компания должна создать свои правила в отношении поведения кандидатов на парламентских выборах и их участия в тех или иных программах (ст. 93). Установлен также запрет опубликования или распространения какой-либо информации о результатах выборов до их официального объявления (ст. 66 А)⁴⁴³.

Кроме того, хотя за содержание предвыборных выступлений ответственность несут политические партии, но если электоральная агитация в эфире сопряжена с совершением преступления или нанесением вреда, то согласно Кодексу, вещатель также будет нести ответственность за данные правонарушения. В Кодексе также определено, какую партию можно считать «крупной»⁴⁴⁴, что важно, поскольку вещатели должны отдавать приоритет именно таким партиям (и в плане длительности вещания, и количества выходов в эфир с агитационными целями, и времени выхода в эфир), не лишая при этом доступа к эфиру и другие партии, а также независимых кандидатов, если взгляды их «существенны» и они имеют «значительные перспективы». В Кодексе установлено также, что кандидаты на выборах не имеют права участвовать в телевизионных программах, включая новостные, в качестве ведущих, корреспон-

⁴⁴² Светличная Ю.С. Принципы предвыборной агитации: подходы к пониманию и законодательное оформление. / conf.sfu-kras.ru/sites/mn2010/pdf/10/05b.pdf

⁴⁴³ Современные избирательные системы. Вып.1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша / Д.В. Лафитский, Н.М. Касаткина, А.Г. Орлов, Н.Ю. Трещетенкова. М.: РЦОИТ: НОРМА, 2006. С. 84-85.

⁴⁴⁴ См.: <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/>

дентов или интервьюеров. Однако в случаях, когда участие кандидатов в передачах, не имеющих политического характера, было включено в программу еще до начала избирательного периода, то их демонстрация допустима. В отношении программ, касающихся ситуации в отдельных избирательных округах, Кодекс установил, что если кандидат принимает участие в программе, посвященной его избирательному округу, то аналогичная возможность должна быть дана и другим представителям ведущих партий, если они сами не откажутся от такой возможности, а также представителям партий, получивших значительную поддержку электората и независимым кандидатам⁴⁴⁵.

1. До принятия в 1990 году Акта о телерадиовещании (Broadcasting Act 1990) вещатели не были обязаны предоставлять партиям эфирное время. С 1997 года, когда ведущие вещательные компании создали координационную группу телерадиокомпаний (Broadcasters Liaison Group), главной задачей которой стала координация деятельности и согласование с политическими партиями порядка предоставления им эфирного времени. В соответствии с положениями Закона о политических партиях выборах и референдумах 2000 года при разработке правил подготовки политических передач телерадиокомпания обязаны учитывать мнение Избирательной комиссии (ст. 11). Аналогичные требования были введены также в отношении BBC и Стенел Педвар Камри. На выборах 2001 года был применен следующий новый принцип выделения эфирного времени по всем регионам Великобритании: каналы, осуществляющие вещание отдельно для каждого из регионов предоставляли эфирное время всем партиям, претендовавшим на 1/6 мест от такого региона (в пересчете на пропорциональную систему), если же возможности для раздельного вещания не было то принцип 1/6 применялся на национальном уровне. С 2003 года формальная обязанность

⁴⁴⁵ См.: http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/code-july-15/Ofcom_Broadcast_Code_July_2015.pdf

по вещанию политических передач была возложена на ВВС. В том же году был принят Акт о связи, учредивший одноименное Министерство и закрепивший правило (ст. 333) об обязательном включении в лицензию на вещание, предоставляемую публичному телеканалу или национальной радиостанции, требования о включении в эфирную сетку политических передач, причем таких, в которых заинтересованы только зарегистрированные политические партии, а также обязанность Министерства связи учитывать мнение Избирательной комиссии, принимая правила о политическом вещании.

В ФРГ правовое регулирование деятельности СМИ, в электоральный период, осуществляется на основе Конституции⁴⁴⁶, норм международного права⁴⁴⁷, решений Федерального конституционного суда, федеральных законов о политических партиях⁴⁴⁸ и выборах, а также законодательства земель о печати и телерадиовещании, решений конституционных судов земель и межземельных государственных договоров о правовых основах деятельности прессы и иных актов межземельного сотрудничества в сфере СМИ. Единого федерального законодательного акта о средствах массовой информации в ФРГ нет. В соответствии с конституционно закрепленным распределением компетенции данный предмет регулируется земель-

⁴⁴⁶ Конституционную основу системы правового регулирования деятельности СМИ в ФРГ составляют следующие положения ст. 5 Основного закона Германии: «Каждый имеет право свободно выражать и распространять свое мнение, будь то устно, письменно или визуально, и беспрепятственно получать информацию из общедоступных источников. Гарантируется свобода печати и свобода распространения информации посредством радио и кино. Цензура не осуществляется».

⁴⁴⁷ На уровне федерального законодательства в ФРГ действуют международные обязательства Германии, касающиеся деятельности СМИ, которые имеют статус федерального закона. Это касается как положений ст. 10 Европейской конвенции по правам человека, ратифицированной ФРГ в 1952 г., так и ст. 19 Международного пакта по гражданским и политическим правам, ратифицированного ФРГ в 1973 г.

⁴⁴⁸ В первую очередь, имеется в виду Федеральный закон о политических партиях от 24 июля 1967 г.

ным законодательством⁴⁴⁹. Вместе с тем федеральный закон о политических партиях касается ряда вопросов обеспечения СМИ равных условий для межпартийной конкуренции в агитационный период.

После официального представления партийных списков и регистрации кандидатов партии в ФРГ могут начинать предвыборную агитацию. Важное значение на этом этапе приобретает равное отношение со стороны радио-, телевещательных компаний к политическим партиям в связи с предоставлением времени на предвыборную агитацию на двух самоуправляющихся, но являющихся государственными теле-, радиоканалах.

Партии получают бесплатное время на каналах общественного телевидения, а распределение эфирного времени относится к полномочиям комиссий по телевещанию в каждой из федеральных земель. Партии также имеют право покупать эфирное время у коммерческих вещательных компаний. Но период, который отводится в эфире для политической рекламы строго ограничен как на общественном, так и на коммерческом телевидении. Конференция директоров Управлений земель по делам СМИ (Конференция) определила основные правила⁴⁵⁰ об участии политических партий в предвыборных передачах на национальном коммерческом телевидении. Основным правовым документом, регулирующим деятельность телерадиовещателей в ФРГ (включая частных) является Государственный Договор о радио- и телевещании в объединенной Германии от 31 августа 1991 года в редакции от 26 июня 1994 года, подписанный властями всех федеральных земель объединенной Германии⁴⁵¹. В соответствии с положе-

⁴⁴⁹ Ландтаги всех 16-ти земель ФРГ в разное время (с 1949 г. по 1993 г.) приняли специальные законы о прессе – *Pressegesetze*. (См.: Венгеров А. Опыт обеспечения свободы массовой информации и регулирования деятельности прессы в ФРГ/<http://www.mediasprut.ru/info/pravo/opyt-germ.shtml>)

⁴⁵⁰ См.: Андрианова М. А. Конституционно-правовое регулирование участия средств массовой информации в зарубежных странах в предвыборной агитации //Административное и муниципальное право. 2011. № 8 / <http://www.center-bereg.ru/h661.html>

⁴⁵¹ См.: Там же.

ниями Государственного договора о вещании⁴⁵² (Договора) политическим партиям, участвующим в выборах, при соблюдении ряда условий выделяется разумное количество эфирного времени, установлены нормы, призванные обеспечить равные права кандидатов в отношении начала вещания, его объема, места предвыборных передач в программе вещания, допустимости их содержания, порядка возмещения расходов. Частные вещатели должны обеспечить справедливую структуру предвыборных передач с участием политических партий. Ответственность за содержание предвыборной агитации возлагается на политическую партию (кандидата), тогда как СМИ, предоставившее эфирное время, ответственность за содержание агитационных сообщений не несет и не обязано их проверять⁴⁵³.

Вещатель может отказаться транслировать предвыборную передачу только если партия в ней явным образом нарушает законы, прежде всего, если в передаче не соблюдается защищаемый Основным Законом принцип достоинства человека (ст. 1) или нормы уголовного законодательства (например статьи, касающиеся подстрекательства населения к противоправным действиям).

Количество эфирного времени и вещательных интервалов, предоставляемых каждой партии, определяется в ФРГ не принципом абсолютного равенства, а особой системой правил, которая устанавливается Конференцией в соответствии с нормами Федерального закона о политических партиях 1967 года (с последующими изменениями), из которого следует, что отношение ко всем партиям должно быть равным, когда представитель публичной власти передает в их распоряжение какие-либо учреждения или предоставляет общественные

⁴⁵² Основной правовой базой деятельности телерадиовещателей в ФРГ (включая и частных) является Государственный Договор о радио- и телевидении в объединенной Германии от 31 августа 1991 г. в редакции от 26 июня 1994 г., подписанный властями всех федеральных земель. В этом же ряду следует учитывать и наличие в ФРГ специального Закона о распространении печатных изданий, опасных для детей и подростков (молодежи), а также Закона о защите молодежи в общественных местах. См.: Венгеров А. Указ. соч.

⁴⁵³ Андрианова М.А. Указ. соч.

ценности (следовательно, и эфирное время). Применительно к отношениям партий и СМИ в агитационный период это означает предоставление равного доступа и равного времени в эфире. Однако размер предоставляемых партиям средств может определяться в соответствии со значением конкретной партии, но не должен оказаться ниже минимального уровня, необходимого для достижения ее целей. В свою очередь, значение партий определяется, в частности, результатами предыдущих выборов в органы народного представительства (часть 1 § 5)⁴⁵⁴. Поэтому при выделении эфирного времени, учитывается также длительность существования партии, количество ее членов, уровень представительства в органах власти земель и другие показатели. Причем обязанность предоставлять эфирное время согласно ст. 42.3 Договора для предвыборных передач с участием партий возлагается только на общегосударственные коммерческие вещательные компании. Местные каналы и каналы федеральных земель руководствуются аналогичными положениями соответствующих законов о СМИ земель.

Федеральный конституционный суд ограничил право государственных электронных СМИ не принимать к трансляции предвыборные материалы даже при наличии враждебных Конституции высказываний, поскольку к обязанностям последних относится объективное информирование круга своих слушателей о соотношении сил между влиятельными политическими силами. Необходима веская причина, как указывал ФКС, чтобы признать допустимым с позиций соответствия Конституции, различное отношение к политическим партиям, тогда как по общему правилу «для обеспечения одинако-

⁴⁵⁴ При этом размер средств предоставляемых партии, имеющей свою фракцию в Бундестаге, не может быть меньше половины средств, предоставляемых любой другой партии. Если речь идет о предоставлении средств в связи с выборами, то все ранее изложенное (положения ч.1) относится только к партиям, выдвинувшим кандидатов (ч. 2 § 5). (Gesetz ueber politischen Parteien (Parteiengesetz) vom 24.07.1967 // Bundesgesetzblatt. 1967.1. S. 773; 2004.1. S. 3673/<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/partg/gesamt.pdf>)

вых шансов в предвыборной борьбе государственные теле-, радиостанции обязаны вести себя нейтрально в отношении участвующих в этой борьбе политических партий»⁴⁵⁵. Вместе с тем только парламентские партии имеют своих представителей в Советах по надзору за электронными СМИ, а также в наблюдательных советах самих компаний, поэтому данный принцип на практике зачастую ограничивается, причем ФКС признает это допустимым, указывая на разное «значение партий», которое должно быть учтено вещательными компаниями, так как последние выполняют публичную функцию, определяя время вещания с целью предвыборной агитации. С частными вещательными компаниями всем партиям гарантировано право заключить договоры на предвыборную агитацию (но не в ущерб друг другу), в связи с чем ФКС сформулировал следующую правовую позицию: «основной принцип равенства шансов не требует, чтобы различия между партиями, происходящие из различной величины, силы и различий в политических установках, выравнились за счет вмешательства верховной власти»⁴⁵⁶. Признание того, что в ситуации с частными вещателями партии обращаются к ним в зависимости от своих финансовых возможностей, не стало препятствием для ФКС, когда он сделал вывод о том, что принцип равенства шансов в предвыборной борьбе сохраняется.

В законодательстве и правоприменительной практике ФРГ различают оказание официального и неофициального влияния на избирателя через СМИ. Официальное влияние нарушает свободу выбора, тогда как неофициальное влияние допустимо, как считает ФКС, и нарушает свободу выбора, только, если имеет место целенаправленное принуждение к совершению определенного выбора. Поэтому ФКС провел различия между допустимой публичной работой правительства, которую, хотя и в строгих рамках, можно освещать в СМИ в предвыборный

⁴⁵⁵ См.: Современные избирательные систем. Вып.2: Аргентина, Германия, Швеция / [А.Г. Орлов, Ю.И. Лейбо, И.А. Ракитская; науч. ред. Ю.А. Веденев, В.И. Лысенко]. М.: РЦИОИТ, Норма, 2007. С.147-148

⁴⁵⁶ Там же.

период, и запрещенной предвыборной рекламой⁴⁵⁷. В остальном агитационная деятельность партий законодательством не ограничивается за исключением запрета агитации во время голосования. Также как и в Великобритании, опубликование результатов опросов избирателей до окончания выборов исключено.

2.2. Предвыборные дебаты

Предвыборные дебаты⁴⁵⁸ впервые состоялись в США в 1960 году и после значительного перерыва возобновившись в 1976 году, и теперь проводятся в период каждой президентской кампании. Нет их единого формата, но порядок проведения регулируется специальным соглашением между кандидатами от двух основных партий. Чаще всего проводятся 3 тура (по 90) минут между кандидатами Республиканской и Демократической партий и 1 тур – между кандидатами на пост вице-президента. Традиционно один тур посвящен проблемам внутренней, другой – внешней политики, а тема третьего тура не задается императивно⁴⁵⁹. По сравнению с Великобританией дебаты в США несколько отличаются в плане длительности выступлений (во время президентской кампании 2008 года продолжительность обсуждения составляла от 1 минуты во

⁴⁵⁷ Там же.

⁴⁵⁸ См.: Гришина М.В. Информационное обеспечение выборов: информирование избирателей и предвыборная агитация /http://cikrf.ru/special/about/activity/training/inform/grishina_140910.html

⁴⁵⁹ Например в 2008 году, в втором туре дебатов между кандидатами на должность Президента США (со свободной тематикой) в дискуссию были вовлечены такие вопросы как безработица, поддержка слоев населения, пострадавших от кризиса, социальное обеспечение граждан, альтернативные источники энергии и ядерная энергетика, военные операции, проводимые США за рубежом, отношения с Пакистаном, Россией; в третьем туре (хотя он был заявлен заранее как «внешнеполитический») затрагивались вопросы налогообложения, поддержки малого и среднего бизнеса, финансирования системы здравоохранения, оптимизации бюджетных расходов, ограничения прав граждан, проблемы образования, стратегии и тактики избирательной кампании кандидатов, кандидатуры вице-президентов. (См.: http://cikrf.ru/special/about/activity/training/inform/grishina_140910.html)

2-м туре, до 5-ти минут в 1-м и 3-м, а также 2 двухминутных программных выступления в начале 1-го и финале 3-го туров), состава участников (нет дебатов представителей малых партий⁴⁶⁰, как в Великобритании и ФРГ) и формы их взаимодействия (кандидаты по очереди, определенной жребием, обычно – в течении 2-х минут отвечают на один и тот же вопрос, а потом начинается обсуждение проблемы, которое может принять характер полемики. При этом модератор, не всегда абсолютно нейтрален в дискуссии, задавая иногда уточняющие и наводящие вопросы, но главное – он стремится добиться того, чтобы кандидаты не говорили одновременно, перебивая друг друга) Где закрывается скобка?. Имеет свои особенности также отбор и презентация вопросов в студии. Так, для 2-го тура выборов 2008 года Институт Гэллага отобрал вопросы 80-ти «неприсоединившихся» избирателей, которые присутствовали в студии и по выбору модератора дебатов могли их задать, кроме того, зачитывались также вопросы пользователей сети Интернет.

Хотя Великобританию считают пионером предвыборной агитации в электронных СМИ, впервые предвыборные политические дебаты лидеров партий здесь состоялись только в 2010 году. Дебаты проходили в три тура (продолжительность каждого составляла 85-90 мин) и транслировались в прямом эфире, не прерываясь рекламными блоками и исключая показ реакции присутствующих в аудитории на выступления участников. Формат дебатов в частности включал, помимо приветствия (1 мин.) и заключительного слова (1,5 мин.), ответы на предварительно отобранные вопросы аудитории, на которые давалась 1 минута (отвечали по очереди на один и тот же вопрос), а также опять-таки 1-минутные реплики (после ответов оппонентов). Тематика трех туров была определена

⁴⁶⁰ Наибольшее количество возражений у сторонников реформирования сложившейся системы вызывает принятое «Комиссией по проведению президентских дебатов» положение о том, что третья сторона может принять участие в дебатах, только если получит по результатам национальных опросов общественного мнения поддержку не менее 15 % респондентов. Данное правило действует с 2000 года (См. Там же).

следующим образом: внутренняя, внешняя финансово-экономическая политика. Также в рамках программы The Daily Politics канала ВВС состоялось 9 тематических дебатов, в которых участвовали (в ряде случаев) помимо представителей ведущих партий также функционеры малых партий. Темой передач стал ряд конкретных проблем в следующих областях: внешняя политика, борьба с преступностью, финансовая политика, защита окружающей среды (с участием партии зеленых) поддержка предпринимательства (с участием Шотландской национальной партии), здравоохранение, образование, иммиграция, доверие политикам (с участием Плайд Камри).

В ФРГ предвыборные дебаты проводятся в ходе федеральных кампаний, начиная с 1972 года. Главная их особенность задана законодательством, регулирующим предвыборную агитацию: электронные СМИ должны предоставлять политическим партиям равные условия для ведения борьбы за мандаты в Бундестаге. Так в ходе дебатов, предварявших выборы в Бундестаг 2009 года, участвовали две группы политиков: в первой – лидеры двух сильнейших партий ХДС (Ангела Меркель) и СДПГ (Франк-Вальтер Штайнмайер), во второй – трех других наиболее влиятельных среди малых и средних партий – СвДП, Партии Зеленых и Левых. Дебаты в первой группе проходили в один тур и имели более гибкий формат (по сравнению с США и Великобританией), являясь скорее беседой журналистов с кандидатами на пост канцлера. Дебаты во второй группе проходили в похожем формате.

Во Франции дебаты между кандидатами на президентский пост проводились 6 раз. Последние состоялись в 2012 году между Николя Саркози и Франсуа Олландом за 3 дня до начала второго тура выборов. Дебаты проводятся в один тур, и имеют такую же структуру, как в США, но по времени могут быть более длительными (последние – продолжались почти 3 часа)⁴⁶¹.

⁴⁶¹ См.: Там же.

2.3. Представители СМИ на избирательных участках и на заседаниях избирательных органов

Являясь непосредственными участниками избирательного процесса, такие представители⁴⁶² также имеют определенные особенности правового положения в различных странах.

В США на большинстве избирательных участков запрещается снимать лица избирателей и членов избирательных комиссий, предусмотрены случаи, когда им запрещено подходить к участку ближе, чем на 40 футов (12 метров), а в случае нарушения – журналисту может грозить наказание до трех месяцев лишения свободы. Руководители избирательных участков, «избирательные судьи» имеют обширные дискреционные полномочия как в отношении допуска на участок наблюдателей, так и журналистов.

В Великобритании представители СМИ допускаются на избирательные участки в день голосования. В Ирландии доступ к подсчету голосов представителям СМИ не разрешен, хотя присутствие при данном процессе допускается. В Венгрии согласно Закону о процедуре выборов (ст.ст. 87, 187) представителям СМИ предъявляется протокол, где отражены результаты подсчета голосов. В Чехии вопрос о присутствии представителей СМИ на избирательных участках специально не урегулирован законом о выборах, но решается путем аккредитации в Национальной избирательной комиссии. В Польше присутствие СМИ во время подсчета голосов является закрытым для общественного наблюдения, в том числе, и для представителей СМИ, и не регулируется законом. В Белоруссии, Армении, Грузии, Узбекистане, Киргизии, Казахстане, Молдавии представители СМИ имеют право присутствовать на заседаниях избирательных комиссий и в помещениях для голосования. В Латвии в соответствии с п. 2 ст. 18 Закон о выборах в Сейм Латвии представители СМИ могут наблюдать за ходом выбо-

⁴⁶² Сведения, представленные далее, подготовлены управлением общественных связей Аппарата ЦИК России (<http://cikrf.ru/news/relevant/2014/11/18/04.html>)

ров, не мешая работе комиссии, наряду с некоторыми другими лицами упомянутыми в законе. Кроме того, после утверждения результатов подсчета голосов участковая комиссия сообщает их присутствующим, в том числе и представителям СМИ (ст. 35). На Кубе, в Аргентине, Доминиканской Республике, Колумбии, Коста-Рике и Панаме представители СМИ имеют право присутствовать в помещениях избирательных комиссий во время голосования и подсчета голосов.

Касаясь участия СМИ в выборах в зарубежных странах, нельзя не упомянуть о проблеме присутствия представителей прессы на заседаниях избирательных органов. Обращает на себя внимание тот факт, что в значительном числе государств — участников ОБСЕ (ассоциированных членов) заседания данных органов закрыты для прессы. В частности, это относится к Австрии, Андорре, Болгарии, Испании, Кипру, Мальте, Нидерландам, Португалии, Словакии, Чехии, Турции, хотя рекомендации БДИПЧ ОБСЕ ориентируют на иное решение вопроса, указывая на необходимость гласности и открытости деятельности избирательных комиссий. В США только некоторые заседания Федеральной избирательной комиссии не являются открытыми, например: решение кадровых вопросов и принятие решений об обращении в судебные органы⁴⁶³.

2.4. Партийные соглашения

В научной литературе к соглашениям политических партий относят наряду с коалиционными соглашениями также соглашения о создании и функционировании избирательных блоков, о выдвижении совместных списков кандидатов на выборах различного уровня⁴⁶⁴, о неприменении «грязных» изби-

⁴⁶³ См.: Правовое регулирование деятельности представителей СМИ на избирательных участках. Материал подготовлен Управлением общественных связей Аппарата ЦИК РФ. /<http://cikrf.ru/news/relevant/2014/11/18/04.html>

⁴⁶⁴ В отечественном законодательстве это соглашения политических партий о создании избирательных блоков, а также соглашения между политической партией и иным общественным объединением о выдвижении совместного

рательных технологий, о сотрудничестве политических партий с коммерческими и некоммерческими организациями⁴⁶⁵.

Коалиционные соглашения распространены в государствах с парламентарной формой правления и полупрезидентских республиках. Примечательно, что, по оценкам зарубежных исследователей, 2/3 правительств в 15 государствах Западной Европы, начиная с 1940-х годов и до настоящего времени базировались на такого рода соглашениях. При этом в Австрии, Люксембурге, Норвегии, Португалии, Финляндии и Швеции заключались письменные соглашения, в большинстве случаев такие соглашения заключались в Ирландии и Исландии, а в Германии — почти в половине случаев. На постсоветском пространстве коалиционные соглашения заключались на Украине (в 2002, 2008, 2012 годах) и в Армении (2003, 2008, 2012 годах)⁴⁶⁶.

Коалиционные соглашения заключаются между партиями, а министры и члены парламента ими не связаны. Но хотя данные соглашения юридической силы не имеют и судебной защите не подлежат, но нередко значительная часть положений содержащихся в них реализуется, и на их основе принимаются решения высших органов исполнительной власти. Так, например, в рамках политического соглашения, подписанного в сентябре 2012 года между исполнительной властью и крупнейшими политическими объединениями Мексики, 10 февраля 2014 года был официально обнародован и в дальнейшем вступил в силу пакет конституционных реформ, касающихся политико-избирательной сферы, принятый Конгрессом в декабре 2013 года⁴⁶⁷.

списка кандидатов на муниципальных выборах, которые закреплены в п.1.1 ст. 26 Федерального закона от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ «О политических партиях» (с изменениями и дополнениями).

⁴⁶⁵ Заикин С. Соглашения политических партий как разновидность публично-правовых договоров // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2(93). С. 72

⁴⁶⁶ См.: Заикин С.С. Соглашения политических партий в конституционном праве России: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 124-125.

⁴⁶⁷ См.: Избирательная реформа 2014 года в Мексике./ <http://cikrf.ru/>

По наблюдениям зарубежных исследователей, заключение коалиционных соглашений позволяет политическим партиям уменьшить недоверие друг к другу и обеспечивает более честные и рациональные условия политической игры благодаря обоюдному контролю партий-участниц.

Институциональными механизмами такого контроля называют партийную дисциплину и наличие в правительстве министров (представителей соответствующих партий), которые непосредственно участвовали в создании коалиционного соглашения, а обязательным условием — широкий круг вопросов, регулируемых соглашением. Последний момент важен, во-первых, потому, что если документом охвачены все сферы управления и детализированы конкретные инициативы⁴⁶⁸, то он становится основой государственной политики, во-вторых, обширный, детализированный документ дает возможность «торговли и распределения политических выгод» между партиями-участницами (например, в обмен на поддержку какой-либо инициативы партии-партнера можно получить место для своего представителя в правительстве).

Председатель правительства, управляя программой коалиции, может использовать различные методы для обеспечения его исполнения, например, может быть установлено правило бюджетной дисциплины, согласно которому, если расходы бюджета по каким-либо параметрам превышают установленные нормы, то это превышение компенсируется из средств, выделяемых на содержание самих министерств (то есть, может сказаться на зарплате самих министров), причем исполнение такого правила контролируют председатель правительства и министр финансов.⁴⁶⁹

international/docs/mexico.html

⁴⁶⁸ Например, в разделе «Борьба с коррупцией» Коалиционного соглашения 2010 года в Чехии между Гражданской демократической партией, партией «Традиция Ответственность Процветание 09» и партией «Общественные дела» среди прочих мер было предусмотрено обязательство партий принять закон о лоббизме (См.: Заикин С.С. Указ. соч. С. 133).

⁴⁶⁹ Там же. С. 128.

Главными факторами, обеспечивающими выполнение соглашений являются те политические выгоды (повышение уровня электоральной поддержки, возможность принятия важных для реализации интересов партии политических решений), которые партии получают от соглашений, а также угроза серьезных репутационных издержек, наступающих в случае неисполнения достигнутых соглашений. Понятно, что даже самые успешные коалиции не бывают вечными, поскольку, добившись укрепления политических позиций, партии стремятся к реализации самостоятельной «политической карьеры».

В некоторых государствах партии создают наряду с коалиционным соглашением также и программу коалиции, которую надлежит реализовать правительству, сформированному коалиционными партиями. Примером является соглашение заключенное между Консервативной и Либерально-демократической партиями Великобритании 11 мая 2010 года, где получили отражение конкретные этапы политической реформы, согласованной партиями-участницами, такие в частности как законодательное закрепление пятилетнего срока полномочий Палаты общин и возможность ее досрочного роспуска, если за него проголосуют 55% депутатов, подготовка закона о референдуме по вопросу замены мажоритарной системы относительного большинства системой преференциального голосования и его проведение, введение института отзыва депутата Палаты общин избирателями.⁴⁷⁰

Анализ коалиционных соглашений в зарубежных странах показывает, что они сформулированы в виде рекомендаций, намерений, перечней действия, не составляющих правовых предписаний, но выполнение соглашений, как видно из предшествующих примеров, могут привести к последствиям юридического характера.

Наряду с основными позициями будущей правительственной программы, коалиционные соглашения содержат договоренности в отношении перечня должностей в правительстве

⁴⁷⁰ Там же. С. 134, 136-137.

и комитетах парламента. Соглашения также включают процедурные правила, действующие в коалиции и касающиеся механизмов взаимодействия партий, полномочия органов управления коалицией, переговорных и примирительных процедур. Например, в чешском коалиционном соглашении 2010 года было предусмотрено три основных органа управления коалиции: Собрание председателей партий, Собрание представителей руководящих органов партий и Совет коалиции, который был наделен наиболее обширными полномочиями, причем его решения должны были публиковаться в совместных пресс-релизах⁴⁷¹. Если партия-участница усмотрела в отношениях с партнерами по коалиции угрозу соблюдению соглашения или обнаружила вопрос, не отраженный в нем, то могла инициировать переговорные или примирительные процедуры, которые осуществлялись упомянутыми органами коалиции.

Данные органы обеспечивают согласованное взаимодействие коалиции с правительством и парламентом. Так, например, в Соглашении между израильскими партиями «Ликуд» и «Маарах», заключенном после выборов в Кнессет 1988 года, было установлено, что если депутат Кнессета от партии-участницы коалиции намеревался внести законопроект, то прежде ему следовало передать текст в Исполнительный совет коалиции, который, в свою очередь, направлял его в Кабинет министров, и только, если последний в течение месяца не выражал позиции по проекту, у депутата появлялась возможность передать свой законопроект непосредственно спикеру Кнессета. В случае возражений со стороны Кабинета — его представитель вызывался на заседание Исполнительного совета для обсуждения⁴⁷².

Как уже было отмечено, соглашения политических партий не содержат норм права, хотя в значительной части носят нормативное содержание. Вместе с тем существует практика рассмотрения политических соглашений органами судебной

⁴⁷¹ Там же. С. 138.

⁴⁷² Там же. С.140.

власти. Так, в частности, Верховный суд Израиля, не оценивая непосредственно положений соглашения, в своих решениях по ряду дел показал, что если выполнение условий соглашения не противоречило закону и не привело к нарушению субъективных прав лица, то реализация его правомерна. И наоборот, если выполнение условий соглашения приводило к нарушению чих-либо субъективных прав, суд указывал на данный факт⁴⁷³. В этой связи в научной литературе высказывается мнение о том, что нарушения законодательства и Конституции могут быть предотвращены, если коалиционные соглашения, особенно их программная часть, будут подвергаться предварительному контролю со стороны органа конституционной юстиции с тем, чтобы оценить, насколько выполнение рекомендаций, изложенных в соглашениях, повлияет на права граждан и будет соответствовать основам конституционного строя и сохранению безопасности государства⁴⁷⁴.

§ 3. Решения органов конституционного контроля по избирательным спорам

(Троицкая А.А.)

Как было показано в данной главе, в большинстве зарубежных стран конституции и другие нормативные правовые акты, прежде всего законы, устанавливающие демократический ре-

⁴⁷³ В диссертационном исследовании С.С. Заикина приводятся два интересных примера. В деле *Albaz v. Minister for Religious Affairs* (1964) 18 (iv) Верховный суд Израиля рассмотрел ситуацию, когда министр назначил членов совета по делам религии, исходя из положений соглашения между партиями, и отказал в назначении представителю третьей партии. Исходя из того, что данным соглашением не может ограничиваться свобода усмотрения министра, Суд счел, что министр злоупотребил должностными полномочиями. Дело *Zo-abi v. Abu Rabia* (1981) 35 (ii) было инициировано депутатом, который, выполнив условия соглашения между депутатами Кнессета о ротации, пришел к заключению, что его права нарушены, поскольку следующий за ним по очереди депутат отказался освободить свое место в пользу третьего. Суд признал, что выход из состава Кнессета состоялся без нарушений законодательства, и поэтому нарушений прав первого парламентария не произошло (См.: Заикин С.С. Указ. соч. С. 143-144).

⁴⁷⁴ Там же. С. 146.

жим, создают определенные гарантии всеобщего и равного избирательного права, реализуемого свободно в условиях периодически проводимых выборов. Субъективное избирательное право, находящееся «на стыке» институтов прямой и представительной демократии, одновременно представляет собой важнейшее политическое право граждан в современных государствах⁴⁷⁵. Как указал Верховный суд Канады в одном из своих решений, «право избирать — это синоним демократии»⁴⁷⁶. Верховный суд США, также подчеркивая значение избирательного права для свободного и демократического общества, отстаивал идею о том, что «право голосовать в свободной и незатронутой (*unimpaired*) манере выступает защитным средством для других основных гражданских и политических прав...»⁴⁷⁷. Нельзя не отметить и потенциал средства «обратной связи» между избирателями и представителями, реализуемый в значительной степени именно в момент выборов⁴⁷⁸.

В целом, подобный подход следует из норм большинства современных конституций и никем серьезным образом не оспаривается. Тем не менее, на практике он требует детализации в рамках более подробного регулирования избирательного процесса, избирательной системы, наполнения реальным содержанием принципов избирательного права. Поскольку избирательное право тесным образом связано с политической конкуренцией, в этой сфере неизбежно возникают многочисленные конфликты. В разных государствах предусмотрены различные механизмы разрешения таких конфликтов (суды

⁴⁷⁵ См.: Dorsen N., Rosenfeld M., Sajo A., Baer S. Comparative constitutionalism. Cases and Materials. West, 2010. P. 1455.

⁴⁷⁶ Reference re Provincial Electoral Boundaries (Sask.) [1991] 2 S.C.R. 158 // <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/766/index.do>

⁴⁷⁷ Reynolds v. Sims, 377 U.S. 533 (1964) // <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/377/533/case.html>

⁴⁷⁸ Особенное значение этот потенциал имеет в условиях действия свободного мандата. Выборы — это не единственный канал связи избирателей с избранными лицами, но политическую ответственность в виде непереизбрания на следующий срок не следует недооценивать.

общей юрисдикции, специальные избирательные суды или избирательные комиссии); в данном же параграфе мы сосредоточимся на практике органов конституционного контроля, на долю которых в самых разных государствах приходится заметная часть работы по созданию общей линии развития избирательного права в целом. Далее будут рассмотрены конфликтные ситуации, возникающие в связи с организацией и проведением выборов.

3.1. Выбор избирательной системы

В настоящее время существует множество избирательных систем, и конституции, как правило⁴⁷⁹, не связывают государства в выборе конкретной системы, тем более что многие из этих систем имеют определенные преимущества и недостатки, нередко требующие принятия политического решения относительно их соотношения и желательности/допустимости⁴⁸⁰. Тем не менее, сохраняет актуальность вопрос о том, до какой степени государство свободно в установлении на законодательном уровне тех или иных правил и их изменении; граница между реформированием избирательной системы в целях ее совершенствования и ее трансформацией в рамках борьбы с политическими соперниками не должна быть нарушена⁴⁸¹. Как показывает практика, даже если при принципиальном оспаривании той или иной системы едва ли можно рассчиты-

⁴⁷⁹ Естественно, данное правило знает и исключения, например, Конституция Индии предусматривает пропорциональное представительство на основе «единственного передаваемого голоса» при выборах Совета Штатов Парламента, Конституция Польши устанавливает правило пропорциональных выборов в Сейм, и т.д.

⁴⁸⁰ Помимо различного эффекта для системы представительства выбор избирательной системы может оказывать влияние и на структурирование партийной системы в государстве (см.: Дюверже М. Политические партии. М., 2013. С. 270), и на ее стабильность (см.: Issacharoff S. Fragile Democracies // Harvard Law Review. 2007. P. 1420.), иметь другие следствия.

⁴⁸¹ О соответствующих процессах и побудительных мотивах см., напр.: Katz R.S. Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reforms // The Politics of Electoral Systems / Ed. by M. Gallagher, P. Mitchell. Oxford University Press, 2005. P. 63-73.

вать на успех⁴⁸², это не означает невозможности обсуждения отдельных правил, имеющих большое значение для системы представительства в целом.

Как говорилось ранее в данной главе, действующая в Германии на выборах в Бундестаг смешанная избирательная система, при которой избиратели голосуют и за отдельных кандидатов в одномандатных округах, и за земельные партийные списки, и результаты применения пропорциональной системы определяются образом, связанным с результатами применения системы мажоритарной, что может приводить (и на практике часто приводит) к появлению так называемых избыточных мандатов⁴⁸³, несколько раз становилась объектом рассмотрения Федерального конституционного суда. Сами по себе «избыточные» мандаты Суд признал не противоречащими Основному закону⁴⁸⁴, но при этом установил, что превышение количества таких мандатов более чем на 5% от базового списочного состава Бундестага может войти в противоречие с конституцией⁴⁸⁵. Кроме того, Суд высказался по проблеме негативного эффекта голосования, возникающего из-за того, что

⁴⁸² С большой отчетливостью эта идея прозвучала, например, в некоторых решениях Конституционного Суда Молдовы: «Парламент является единственным органом, который вправе принять любую форму выборов и любой порядок распределения депутатских мандатов. Выбор одного из вариантов и закрепление его в законе о выборах зависят от социально-политического положения в стране и от уровня развития политической системы в обществе». С учетом этой позиции, Суд, в частности, отклонил обращение депутата, обжаловавшего акт, которым буквально спустя несколько дней после принятия отменялся закон, менявший пропорциональную избирательную систему на смешанную, и восстанавливалась пропорциональная система. См.: Определение от 14 мая 2013 года № 4 // <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=decizii&docid=113&l=ru>

⁴⁸³ Подробный анализ системы см.: Румянцев А. «Избыточные» мандаты и проблема легитимности в немецком избирательном праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 6; Майер Х. Демократические выборы и избирательная система // Государственное право Германии. В 2-х т. Т.1. М., 1994. С. 142-144.

⁴⁸⁴ См., напр.: BVerfGE 79, 169 (1988) // <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv079169.html>.

⁴⁸⁵ См.: BVerfGE 95, 335 (1997) // <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv095335.html>.

в рамках описанной системы вторые голоса, отданные за списки, в некоторых случаях могут означать для партии потерю мандатов. По мнению Суда, такие случаи означают нарушение принципов равенства и прямых выборов и законодателю следует задуматься о том, как исправить это. Одновременно, говоря о самой избирательной системе, Суд подчеркнул, что негативный эффект голосования не вытекает с необходимостью из совмещения системы пропорционального представительства и персонального голосования за кандидатов⁴⁸⁶. В другом решении Суд также признал недопустимой замену выбывшего депутата при наличии «избыточных» мандатов. В этом случае численность фракции, к которой принадлежал выбывший депутат, а также численность депутатов Бундестага должна просто уменьшаться на один⁴⁸⁷.

Еще несколько дел по вопросам сохранения мандатов, рассмотренных различными органами конституционного контроля, показывают связь особенностей избирательной системы, действующей на парламентских выборах, и идеи народного суверенитета. Так, в Армении, где действует пропорциональная избирательная система, были оспорены нормы регламента Национального собрания, не предусматривавшие такое основание прекращения полномочий депутата, как выход депутата из партии, от которой он был избран, и из соответствующей фракции. Подчеркнув, что выбор пропорциональной системы определяется не только и не столько организационно-техническими ее особенностями, сколько особенностями, позволяющими обеспечивать «более полноценное представительство политических интересов,.. отражая политическую волю общества», Конституционный суд Армении указал, что «результатом выражения воли избирателя на выборах должно являться наличие в парламенте той политической силы, которой изби-

⁴⁸⁶ Пресс-релиз решения Федерального конституционного суда от 3 июля 2008 года 2 ВвС 1/07 // Кененова И.П., Троицкая А.А. Шустров Д.Г. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях. М., 2015. С. 460-462.

⁴⁸⁷ BVerfGE 97, 377 (1998). См.: Румянцев А. Указ соч. С. 8.

ратель отдал свое политическое предпочтение, и впоследствии средством сохранения результата выражения этой воли может стать сложение мандата на основании добровольного выхода из фракции». По логике Суда, как и в случае с мажоритарной системой, в рамках пропорциональной системы источником мандата депутата является народ, а не политическая партия, и именно народ в ходе очередных выборов высказывает свою позицию относительно отклонения партии от намеченного программного пути; однако в условиях действия пропорциональной системы замещение вакантного места следующим кандидатом того же списка и прекращение действия мандата на основании изменения партийной принадлежности «являются теми основными правовыми средствами, которые обеспечивают до следующих парламентских выборов сохранение того политического соотношения в парламенте, которое изначально сформировалось в результате выражения воли народа на выборах»⁴⁸⁸. В итоге соответствующие положения регламента были признаны неконституционными. Проблема политического «дезертирства» была рассмотрена и схожим образом решена и некоторыми иными судами⁴⁸⁹.

Одной же из наиболее острых проблем, связанных с предпочтением той или иной избирательной системы, является выбор между способностями системы 1) адекватно отразить политические предпочтения общества и 2) привести к созданию работоспособного парламента (а в парламентарных формах

⁴⁸⁸ Постановление Конституционного суда Армении от 30 июня 2009 года ПКС-810 // <http://www.concourt.am/russian/decisions/common/pdf/810.pdf>

⁴⁸⁹ Так, Верховный суд Индии не усмотрел нарушения прав депутатов и структуры парламентской демократии нормами, дополнившими в 1985 году Конституции, в соответствии с которыми член палаты может утратить свой мандат в связи с выходом из состава партии, от которой он избирался, или нарушением партийной дисциплины при голосовании. См.: Kihoto Holoohan v. Zachillhu, 1 S.C.R. 686, 1992 // <http://indiankanoon.org/doc/1686885/>. Конституционный суд Украины в свое время признал неконституционными положения закона, позволявшие депутату свободно выйти из состава депутатской фракции или не записаться в члены фракции той партии, по спискам которой он был избран депутатом. См. Постановление от 25 июня 2008 года № 12-пн/2008 // <http://ccu.gov.ua/ru/doccatalog/list?currDir=20187>.

правления – и правительства, опирающегося в своей деятельности на парламентское большинство). При простоте и понятности мажоритарной избирательной системы и порождении ею достаточно устойчивых правительств, она, по справедливым оценкам, не обеспечивает адекватного представительства⁴⁹⁰. Пропорциональная система была призвана восполнить этот недостаток, и, действительно, она способна отразить в выборном органе уровень поддержки обществом тех или иных политических сил. Одновременно, используемая в «чистом виде», она способна привести к большой фрагментации парламента. С целью преодоления этого недостатка системы в государствах, избравших ее, как правило вводится избирательный барьер, то есть процент числа поданных голосов, только при превышении которого список допускается к распределению мандатов. Величина этого барьера, естественно, может оказывать существенное влияние на итоговое распределение мандатов; по этой причине сам порог как таковой и его конкретное численное выражение оказываются предметом споров.

Например, в Чехии пятипроцентный заградительный барьер был оспорен партией, набравшей на парламентских выборах количество голосов, которое в отсутствие барьера позволило бы ей занять 5 мест (из 200) в Палате депутатов. Сославшись на исторический опыт поиска системы, которая ограничивала бы чрезмерный разброс политических сил, представленных в парламенте, способный стать рычагом политической дестабилизации и разрушительным элементом для конституционного государства, Конституционный суд подтвердил, «что при наличии серьезных причин введение определенных мер, ограничивающих сферу принципа пропорционального представительства, не противоречит природе избирательной системы...

⁴⁹⁰ См., напр.: Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. М., 2006. С. 519-521. Автор дает более подробное освещение действительных и мнимых достоинств и недостатков разных избирательных систем, в частности, обоснованно указывая на то, что с индивидуальным выбором избирателя в отношении отдельных кандидатов (часто обсуждаемый фактор) может сочетаться не только мажоритарная, но и пропорциональная система.

как системы пропорционального представительства, если и поскольку такие положения не ограничивают фундаментальным образом пропорциональное представительство». Обратившись к вопросу о том, до какой степени пятипроцентный барьер совместим с принципом равенства избирательного права, Суд пошел дальше по пути выявления природы и значения выборов как таковых и указал, что «хотя целью голосования, без сомнений, является дифференциация электората, цель выборов, однако, заключается не в том, чтобы получить просто выражение политических предпочтений отдельных избирателей или просто дифференцированную картину их мнений и политических позиций. Поскольку именно народ осуществляет государственную власть, в значительной степени через парламент, и поскольку осуществление государственной власти предполагает способность принимать решения, выборы и избирательная система должны быть ориентированы на способность принимать такие решения на основе воли большинства. Если положить в основу формирования Палаты депутатов жесткое пропорциональное отражение результатов голосования, это может привести к политическому представительству, разделенному на большое количество маленьких групп, продвигающих различные интересы, что сделает формирование большинства весьма затрудненным, если не вовсе невозможным». Соответственно, пятипроцентный заградительный барьер был признан не противоречащим Конституции⁴⁹¹.

Примечательна в этом решении попытка выйти на количественные оценки, хотя и не абсолютизируемые. Так, по мнению Конституционного суда Чехии, величина заградительного барьера является относительной и должна определяться специфическим соотношением сил в стране и структурой их дифференциации; вместе с тем увеличение заградительного барьера не может быть безграничным, потому что, «например, десятипроцентный барьер мог бы уже рассматриваться как вмешательство в пропорциональную систему, угрожающую ее

⁴⁹¹ PL. US 25/96, 1997/04/02 // [http://www.usoud.cz/en/decisions/?tx_ttnews\[tt_news\]=598&cHash=63a6f28da4a0d1fb3a0348657968372e](http://www.usoud.cz/en/decisions/?tx_ttnews[tt_news]=598&cHash=63a6f28da4a0d1fb3a0348657968372e).

демократическому существу»⁴⁹².

В связи с этим представляет интерес одно из дел, рассмотренных Европейским Судом по правам человека. В деле Йумак и Садак против Турции заявители оспаривали введение на парламентских выборах в Турции десятипроцентного общенационального заградительного барьера. Они баллотировались на парламентских выборах в 2002 году в качестве кандидатов Народно-демократической партии Турции (НДП) от одной из провинций. Партия получила 45,95 процента в самой провинции, но не преодолела десятипроцентный барьер в масштабе всей страны (6,22 %), и поэтому заявители не были избраны в парламент, куда попали только две другие партии из семнадцати, участвовавших в выборах⁴⁹³. Кроме того, в парламент было избрано девять независимых кандидатов. Доля электората, не представленного в парламенте, достигла в результате рекордного уровня (около 45 процентов). Еще прежде, в решении от 18 ноября 1995 года, Конституционный суд Турции, рассматривая проблему барьера, указал на необходимость при создании избирательного законодательства обеспечивать равновесие между принципами справедливого представительства и стабильности власти. Суд подчеркнул, что «в отсутствие справедливости идея стабильности приводит к нестабильности», однако в итоговом решении признал десятипроцентный заградительный барьер соответствующим указанным принципам. Европейский Суд по правам человека, признав, что высокие заградительные барьеры могут лишить какую-то часть избирателей представительства, указал вместе с тем, что «само по себе это обстоятельство не является решающим. Такие барьеры могут работать как необходимая корректирующая поправка к пропорциональной системе, которая всегда рассматривалась как допускающая свободное выражение мнения народа, даже несмотря на то, что она может функционировать

⁴⁹² Там же.

⁴⁹³ Одна из них, Партия справедливости и развития, набрав 34,26 % голосов, 66 % от общего количества мест в Национальном собрании; другая, Народно-республиканская партия, набрав 19,4% голосов, получила 33% мест.

к ущербу малых партий, если в нее встроены высокий заградительный барьер». Поскольку высокий заградительный барьер был единым для всех участников; поскольку избирательная система Турции продиктована спецификой унитарного построения государства, в котором депутаты представляют нацию в целом; поскольку заградительные барьеры направлены в основном на содействие развитию направлений мысли, пользующихся достаточной поддержкой по всей стране Суд согласился с тем, что вмешательство в избирательные права имело легитимную цель ухода от чрезмерной и означающей слабость фрагментации парламента. В итоге Суд счел, «что, в общем и целом (in general), десятипроцентный заградительный барьер представляется чрезмерным. ... Он [барьер] вынуждает политические партии использовать уловки, которые не добавляют избирательному процессу прозрачности. Однако в настоящем деле Суд не убежден, что заградительный барьер, оцениваемый в свете специфического политического контекста выборов, рассматриваемых в деле,.. имеет следствие в виде нарушения самой сути прав, обеспечиваемых заявителям ст. 3 Протокола № 1»⁴⁹⁴. Соответственно, нарушение избирательных прав усмотрено не было.

Как представляется, проблематичность определения границ приемлемого барьера (а также выбора самой избирательной системы в целом) связана не только с правовыми, но и с политическими соображениями. Именно это обстоятельство добавляет сложности выбору между «точным» представительством предпочтений избирателей и стабильностью власти — в конце концов, для этих двух ценностей сложно найти общий знаменатель, с помощью которого их можно было бы сопоставить без того, чтобы не уйти в дебри субъективных

⁴⁹⁴ Yumak and Sadak vs. Turkey. Application no. 10226/03. Judgment of a Grand Chamber 8 July 2008 // <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#%7B%22fulltext%22:%5B%22Yumak%20and%20Sadak%20v.%20Turkey%22%5D,%22languageisocode%22:%5B%22ENG%22%5D,%22respondent%22:%5B%22TUR%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-87363%22%5D%7D>

оценок. Можно сказать, что почти половина пропавших голосов в рамках применения пропорциональной системы — это слишком много. Но можно сказать, что в рамках мажоритарной системы относительного большинства пропавших голосов бывает еще больше, и, тем не менее, многие государства не отказываются от нее и не считаются нарушающими принципы демократии; и можно добавить к этому соображения, оправдывающие такое положение вещей. Иными словами, когда проблема определения избирательной системы упирается в решение совсем других вопросов (обеспечение стабильности и эффективности власти, целостности государства, стремление не допустить в парламент определенные политические силы, предположительно, сепаратистские, и т.д.) речь идет о расстановке приоритетов между разными конституционно защищаемыми ценностями, а не только о проблемах собственно избирательного права, и исключить политический (в значительной степени волевой) аспект при принятии соответствующих решений сложно. Тем не менее, это не должно приводить к отказу от идеи народного представительства; соответствующие соображения могут не возобладать; но это не значит, что они вовсе не должны учитываться. Ограничения представительства допустимы, но это не значит, что они могут быть произвольны; они должны быть подходящими и необходимыми, то есть позволяющими достичь легитимных целей, но при этом минимально затрагивающими народное представительство и избирательные права; они должны быть, кроме того, пропорциональными тому выигрышу, который будет получен для этих целей⁴⁹⁵. В противном случае может скла-

⁴⁹⁵ Практическую применимость этого тезиса демонстрирует одно из решений молдавского Конституционного суда, а точнее, особое мнение по нему. В этом деле большинство выступило за то, что 6-процентный барьер для партии и 3-процентный барьер для независимых кандидатов не противоречат Конституции, поскольку 1) доступ к власти должны иметь политические партии, пользующиеся определенным доверием избирателей, и кандидаты, обладающие политической и гражданской зрелостью и 2) пассивное избирательное право «гарантирует право быть избранными, но не избрание как таковое». Подобные аргументы представляются не выдерживающими никакой критики:

дываться парадоксальная ситуация, когда сама по себе какая-либо политическая партия не является признанной угрозой для демократического конституционного строя (не была запрещена в строгом судебном порядке в рамках механизмов воинствующей демократии, оправданно существующих во многих современных государствах; деятельность ее членов не преследуется в уголовном порядке и т.д.), но при этом она фактически искусственным образом с помощью норм избирательного права не допускается к парламентской деятельности, при том, что не вполне ясно, чем именно она угрожает функционированию парламента. Естественно, максимально стабильным и эффективным был бы парламент, в котором представлена только одна политическая сила⁴⁹⁶; тем не менее, по понятным причинам не это является целью демократии, основанной на политическом плюрализме и конкуренции.

3.2. Формирование избирательных округов

Определение территории (с учетом численности соответствующего населения), от которой выдвигаются кандидаты на выборах, имеет принципиальное значение для итоговых результатов. В случае, когда вся страна представляет

1) совершенно не доказано, что установление барьера является подходящим и необходимым средством для того, чтобы гарантировать избрание политически и граждански зрелых кандидатов; 2) в рамках такой логики можно устанавливать вообще любые препятствия для избрания. Как указал в особом мнении Н. Кисеев, в результате установления таких барьеров на практике получилось, что от партий в парламент смогли пройти кандидаты, некоторые из которых набрали меньше процентов голосов, чем независимые кандидаты, не преодолевшие 3-процентный барьер, что превращает избирательное право «в простую декларацию, создавая тем самым условия для различных политических игр, трюков, спекуляций, узурпирующих волю народа». См.: Постановление Конституционного суда Молдовы от 10 октября 2000 года № 35 // <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=226&l=ru>.

⁴⁹⁶ Эта мысль была выражена А. Шайо, рассматривавшем единую монолитную государственную власть (основанную, например, но не обязательно, на диктатуре пролетариата) как «привлекательное своей простотой решение. Веет силой и не требует слишком много серого вещества». См.: Шайо А. Самоограничение власти. Краткий курс конституционализма. М., 2002. С. 47.

собой избирательный округ, проблемы не возникает. Однако если формируется более одного избирательного округа, встает вопрос о равной норме представительства. В сущности этот вопрос находится на стыке принципов, связанных с организацией выборов и субъективными избирательными правами: определение округов имеет самое непосредственное отношение к обеспечению равного избирательного права⁴⁹⁷.

Тем более примечательно, что, судя по практике органов конституционного контроля, идея равной нормы представительства не так уж часто воспринимается слишком буквально. Это тем более верно для случаев, когда конституция государства не устанавливает и не раскрывает подробно принципиальных основ выборов. Как указал в одном из решений Верховный суд Австралии, норма федеральной Конституции о том, что палаты парламента избираются народом, указывает на прямое голосование избирателей, но оставляет решение всех вопросов, связанных с избирательной системой, включая размер округов, на усмотрение законодателя. По мнению Суда, «электораты равного численного размера не являются необходимой характеристикой представительного правления», и «было бы неразумно заморозить в конституционных требованиях специфический аспект избирательной системы, привлекательность которого могла бы варьироваться в разные времена, в разных условиях и в глазах разных людей»⁴⁹⁸.

Близкая, но более развернутая позиция была представлена

⁴⁹⁷ Значение процесса формирования округов подтверждают многие исторические события; особенно показателен пример джерримендеринга в преимущественно католическом городе Лондондерри в Северной Ирландии, позволившего протестантской юнионисткой политической силе получить большинство в совете в конце 60-х годов. Естественно, это не было единственной причиной последующего конфликта, но сделало свой вклад в него, в том числе послужило поводом к началу массовых демонстраций в защиту гражданских прав и уличных столкновений между католиками и протестантами. См.: *The Media and the Election Process*. Reuters Foundation // http://webworld.unesco.org/download/fed/iraq/english/media_elections_en.pdf.

⁴⁹⁸ См.: *McGinty v. Western Australia* 186 CLR 140 (1996) // Dorsen N., Rosenfeld M., Sajo A., Baer S. Op.cit. P. 1473-1474. См. также: *The Right to Vote in Australia* // http://oatsandsugar.com/2011/02/21/the-right-to-vote-in-australia/#_ftnref43

в одном из ключевых решений Верховного суда Канады, на рассмотрении которого находился вопрос соответствия ст. 3 Хартии прав и свобод (право каждого гражданина голосовать на выборах в Палату общин или легислатуру провинции) такой нарезки округов с представительством городского и сельского населения в провинции Саскачеван, которая давала отклонения от 15 до 25 процентов в норме представительства. Как указал Суд, «содержание установленного Хартией права голоса должно быть определено широко и в рамках определенного целеполагания, с учетом исторического и социального контекста... Целью права голоса, закрепленного ст. 3 Хартии, является не равенство избирательной власти само по себе, а право на эффективное представительство (*effective representation*). Следовательно, право голосовать включает в себя много факторов, из которых равенство — только один... Относительное равенство избирательной власти — это важное условие эффективного представительства. Однако отклонения от абсолютного избирательного равенства могут быть оправданы соображениями практической невозможности или обеспечением более эффективного представительства. Может оказаться необходимо принять во внимание такие факторы как география, история сообщества, интересы сообщества и представительство меньшинства, для того чтобы гарантировать, что наши законодательные собрания эффективно отражают разнообразие нашей социальной мозаики». С учетом этих соображений, а также соотношения численности городского и сельского населения, оспариваемое регулирование было признано не нарушающим Хартию⁴⁹⁹.

С похожей проблемой довелось столкнуться и Верховному суду Японии в связи с выборами 1972 года, проходившими на основе переписи 1946 года и закона 1964 года, по которому четыре голоса жителей Токио приравнивались к одному голосу жителя сельской местности. В связи с жалобой одного из жите-

⁴⁹⁹ Reference re Prov. Electoral Boundaries (Sask.) [1991] 2 SCR 158 // <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/766/index.do>.

лей Токио Суд указал следующее: «Наша Конституция... установив, что количество членов каждой палаты и другие вопросы, относящиеся к выборам, должны быть определены законом,.. оставила решение, касающееся действующих механизмов выборов, на усмотрение парламента. Следовательно, Конституция не рассматривает равенство ценности каждого голоса как единственный аспект избирательной системы, который должен быть принят во внимание парламентом. Парламент может также рассматривать другие факторы постольку, поскольку они создают надлежащую избирательную систему, способную привести к беспристрастному и эффективному представительству». Тем не менее, Суд уточнил, что слишком большое отклонение от идеального равенства голосов поднимает вопрос о конституционности соответствующего закона. Если неравенство голосов выглядит неразумным, и в его обоснование не приведено каких-либо аргументов, следует признать, что парламент вышел за рамки своего усмотрения. Поскольку в данном конкретном случае диспропорция при голосовании была связана с изменением численности населения города и сельских местностей, не учтенным вовремя парламентом, голосование в соответствующей префектуре было признано неконституционным⁵⁰⁰.

Отметим, что учет изменения демографической ситуации может привести и к более мягкому решению органа конституционного контроля — так, Федеральный конституционный суд ФРГ, рассмотрев вопрос о нарезке округов и акцентировав обязанность законодателя вовремя реорганизовывать их с тем, чтобы нарушение формального равенства не выходило за рамки необходимого следствия персонализированной избирательной системы (как уже отмечалось, в Германии пропорциональное представительство комбинируется с выборами конкретных кандидатов в одномандатных округах), признал, тем не менее, что на уже прошедших выборах не имело места такого нарушения равенства выборов, которое угрожало бы

⁵⁰⁰ Kurokawa v. Chiba Prefecture Election Commission, 30 Minshu 3 223 (Apr. 4, 1976) // Dorsen N., Rosenfeld M., Sajo A., Baer S. Op.cit. P.1477.

конституционности⁵⁰¹. Иными словами, Судом был предпринят шаг по «дисциплинированию» законодателя без того, чтобы признать уже состоявшиеся выборы неконституционными.

Существует, однако, и иная модель, в рамках которой принцип равенства на выборах, в том числе при создании избирательных округов, понимается более строго. Такой подход был воспринят, в частности, в практике Верховного суда США. Здесь показательно дело, в котором речь шла о чувствительном для этого государства вопросе – возможности принятия законодательства, направленного на удовлетворение потребностей «исторически обездоленных расовых меньшинств». В деле оспаривался план Северной Каролины, предусматривавший создание в этом штате двух округов по выборам в Конгресс крайне нерегулярной формы с целью обеспечить в этих округах большинство чернокожего населения. Проследив историю практики лишения чернокожего населения права голосовать и подтвердив, что «рассредоточение голосов влияет на избирательное право так же, как и абсолютный запрет на участие в голосовании»⁵⁰², Суд, по существу, столкнулся с необходимостью решения «расовой проблемы наоборот». По его словам, «мощный исторический аккорд» стоит за аргументом о неконституционности расового джерримендеринга, хотя в данном случае речь шла о том, чтобы создать благоприятные условия уже для черного, а не белого населения. В итоге Суд счел, что любое разделение по расовому признаку приносит вред обществу, а разделение по такому признаку в сфере избирательного права несет особую опасность, не имеет достаточных оснований и противоречит американской системе представительной демократии⁵⁰³.

⁵⁰¹ 16 BverfGE 130 (1963) // <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv016130.html>.

⁵⁰² Allen v. State Bd. of Elections, 393 U.S. 544 (1969) // <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/393/544/case.html>.

⁵⁰³ Shaw v. Reno, 509 U.S. 630 (1993) // <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/509/630/case.pdf>. Позиция, в соответствии с которой расовое разделение на выборах должно выдержать строгую проверку (strict scrutiny) в рамках конституционного положения о равной защите, то есть отвечать критериям настоящего государственного интереса и наименее ограничительного сред-

На первый взгляд можно заметить, что именно проблемы выстраивания межрасовых отношений и требование равной защиты для всех лиц безотносительно расовой принадлежности в значительной степени предопределили данное решение; само по себе данное решение по сути не означает, что законодатель должен учитывать в процессе создания округов только демографический критерий и не вправе заявлять иных (но не связанных с расовыми) настоятельных правительственных интересов. Однако необходимо учитывать и то обстоятельство, что принцип «равного представительства для равного количества» поддерживался Верховным судом США достаточно строго и в иных случаях. Так, известны решения, когда Суд аннулировал планы, предполагающие различие в 4,2 процента между самым густонаселенным и самым малонаселенным округами по выборам в Конгресс в Техасе; или различие в 0,7 % между самым крупным и самым малым округами по выборам в Конгресс в Нью-Джерси⁵⁰⁴.

Достаточно взвешенную позицию утвердил в своих решениях и Конституционный совет Франции. В частности, в связи с изменением границ округов в Новой Каледонии он со ссылкой на конституционный принцип равенства указал, что выборы должны быть организованы на «базе в основном демографической», хотя эта обязанность не влечет за собой с необходимостью ни введения пропорционального представительства населения, ни невозможность учитывать императивы общего интереса⁵⁰⁵. Позднее Совет подтвердил необходимость

ства достижения соответствующей цели, была воспринята и в других решениях Суда, например, в деле: *Miller v. Johnson*, 515 U.S. 900 (1995) // <https://www.law.cornell.edu/supct/html/94-631.ZS.html>. См. также: Jackson V. C., Tushnet M. *Comparative Constitutional Law*. New York, 2006. P. 1223–1224.

⁵⁰⁴ См.: Dorsen N., Rosenfeld M., Sajo A., Baer S. *Op. cit.* P. 1482.

⁵⁰⁵ 85-196 DC, 8 août 1985 // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1985/85-196-dc/decision-n-85-196-dc-du-08-aout-1985.8174.html>; 85-197 DC, 23 août 1985 // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1985/85-197-dc/decision-n-85-197-dc-du-23-aout-1985.8176.html>.

достаточно строгого прочтения принципа равенства при формировании избирательных округов⁵⁰⁶.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что когда речь идет об избирательной геометрии, сама по себе идея равенства избирательного права, даже если она четко закреплена в конституции (что имеет место далеко не во всех государствах) воспринимается как принцип, имеющий не абсолютное значение, а, скорее, подлежащий сопоставлению с иными соображениями. Пожалуй, можно согласиться с тем, что не только набор конкурирующих ценностей, но даже сам процесс сопоставления в значительной степени определяется историческими, географическими, социальными и политическими факторами развития данного конкретного государства⁵⁰⁷.

3.3. Избирательные органы

Организация и проведение выборов в строгом соответствии с законом и в отсутствие манипуляций в пользу каких-либо политических сил представляет собой важное условие осуществления демократии. Существуют различные модели организации выборов⁵⁰⁸, но во многих государствах для выполнения указанных задач создаются специальные органы

⁵⁰⁶ 2008-573 DC, 8 janvier 2009 // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2009/2008-573-dc/decision-n-2008-573-dc-du-08-janvier-2009.42045.html>; 2010-602 DC, 18 février 2010 // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2010/2010-602-dc/decision-n-2010-602-dc-du-18-fevrier-2010.47916.html>. См. также: Verpeaux M., de Montalivet P., Roblot-Troizier A., Vidal-Naquet A. Droit constitutionnel. Les grandes decisions de la jurisprudence. Paris, 2011. P. 52-55.

⁵⁰⁷ См. решение Верховного суда Британской Колумбии по делу: Dixon v. British Columbia, 59 D.L.R.(4th ser.) 247, 1989 // <http://prpeak.com/media/pdf/Dixon%20v.%20PowellRiver%20032609.pdf>

⁵⁰⁸ См. подробнее: Wall A., Ellis A., Ayoub A., Dundas C.W., Rukambe J., Staino S. Electoral Management Design: The International IDEA Handbook. International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2006 // http://www.idea.int/publications/emd/upload/EMD_inlay_final.pdf

— избирательные комиссии, обладающие более или менее существенным набором полномочий, осуществляемых ими независимо.

Тем не менее, на практике возникают споры, связанные с фактическим обеспечением независимости избирательных органов от иных ветвей власти. Речь идет как о порядке формирования избирательных комиссий, так и об их функционировании. Сложность заключается в том, что избирательные органы наделяются как правотворческими полномочиями, так и организационно-распорядительными, а также полномочиями по разрешению некоторых категория избирательных споров. Таким образом, позиция даже тех избирательных органов, которые не входят ни в одну из традиционно выделяемых ветвей власти, но имеют полномочия «на стыке» со всеми этими ветвями, создает потенциал конфликтности, угрожающий их независимости.

Так, Верховный суд Филиппин рассматривал дело о соответствии Конституции положения закона, которым учреждался Объединенный контрольный комитет Конгресса, получивший, среди прочего, полномочие контролировать, пересматривать, изменять и одобрять правила, изданные Комиссией по выборам. По мнению заявителя, деятельность подобного контрольного комитета подрывала установленный Конституцией принцип независимости Комиссии по выборам. Верховный суд также считал, что оспариваемые положения были приняты в нарушение норм Конституции, поскольку «каковы бы ни была природа функций Комиссии по выборам, факт заключается в том, что создатели Конституции стремились сделать ее независимой от других ветвей власти». По мнению Суда, было бы неверно из признания законодательных полномочий Конгресса по принятию законов о выборах делать вывод о том, что Конгресс может вмешиваться в независимое осуществление Комиссией по выборам ее нормотворческих полномочий⁵⁰⁹.

⁵⁰⁹ См.: Macalintal v. COMELEC, Gr No 157013, 10 July 2003 // <http://www.batasnatin.com/law-library/political-and-public-international-law/constitutional->

Наличие у избирательных комиссий полномочий по разрешению избирательных споров способно создать и менее очевидную проблему, связанную с порядком их формирования. Так, в одном из дел Конституционный суд Армении оценивал конституционность положений, предусматривающих включение судей в состав Центральной и окружной избирательных комиссий. В своем решении Суд подчеркнул, что конституционная норма о независимости избирательных комиссий от государственных органов и органов местного самоуправления означает отделение этих комиссий от всех государственных органов и органов местного самоуправления, «для осуществления независимой определенной функции». Эта функция заключается в обеспечении формирования институтов представительной демократии посредством осуществления и защиты избирательного права граждан, и она «не может непосредственно ставиться в один ряд с функциями других органов власти. В этой связи при формировании избирательных комиссий участие всех ветвей государственной власти оправдывается, и гарантии независимости этих комиссий при таких обстоятельствах могут быть более твердыми. Однако это не означает, что по отдельности органы этой власти могут наделяться такими полномочиями, которые подвергнут опасности эффективное и беспристрастное осуществление их функций или подвергнут опасности конституционный баланс сдержек и противовесов». Ключевой вывод Конституционного суда состоял в том, что функция судьи, предполагающая осуществление правосудия, становится несовместимой с функцией организации и осуществления выборов⁵¹⁰. В этом решении обращает на себя внимание тот факт, что признавая по этим причинам неконституционными оспариваемые положения, Конституционный суд отказался от прямолинейного следования документу под названием «Кодекс наилучшей практики по избирательным вопросам: указания и разъяснения» <http://www.concourt.am/russian/decisions/common/index2006.htm>

⁵¹⁰ Постановление Конституционного Суда Армении от 7 ноября 2006 года № ПКС-664 // <http://www.concourt.am/russian/decisions/common/index2006.htm>.

яснительный доклад», принятому 18–19 октября 2002 года Европейской комиссией за демократию через право⁵¹¹. Этот документ предусматривает, среди прочего, что в тех государствах, где административные власти не имеют давней традиции быть независимыми от политических властей, необходимо создать независимые, беспристрастные избирательные комиссии на всех уровнях, начиная с национального и заканчивая уровнем избирательного участка, а также включение в состав этих комиссий как минимум одного члена из состава судебных органов. Благодаря разъяснению Венецианской комиссии, что это может быть «судья или юрист», Конституционный суд Армении смог справиться со сложившейся в этой стране ситуацией, когда в условиях ограниченного количества судей судов общей юрисдикции слишком многие судьи могли бы становиться членами избирательных комиссий, что угрожало бы беспристрастному осуществлению правосудия по избирательным спорам.

Иные акценты при рассмотрении проблемы формирования избирательных органов были расставлены в США Верховным судом. Так, в 1976 году Суд рассматривал акт, которым Конгрессу предоставлялись полномочия назначения четырех из восьми членов Федеральной избирательной комиссии, призванной контролировать финансирование и проведение парламентских и президентских выборов. Все шесть членов комиссии с правом решающего голоса⁵¹² (включая двоих, назначаемых Президентом) должны были проходить процедуру утверждения большинством обеих палат Конгресса. Рассматривая функции Комиссии, Суд пришел к выводу, что значительную часть ее полномочий составляют исполнительные и судебные полномочия; соответственно, Конгресс не может определять должностных лиц, ответственных за осуществление таких

⁵¹¹ <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282002%29023rev-rus>

⁵¹² Еще двумя членами Комиссии без права решающего голоса по должности должны были становиться секретарь Сената и руководитель аппарата Палаты представителей.

полномочий — они должны быть назначены в соответствии с разделом 2 ст. 2 Конституции⁵¹³, то есть, либо единолично Президентом, судом или главой департамента, либо Президентом с согласия Сената⁵¹⁴. Здесь также можно проследить связь между характером полномочий, возлагаемых на избирательный орган, и правилами его формирования.

Круг полномочий самих избирательных комиссий и возможность обжалования их действий также может оказаться в центре конфликта. Так, в Конституции Индии закреплён один из самых мощных статусов для Избирательной комиссии государства. Ее полномочия определены чрезвычайно широко (наблюдение, руководство и контроль за проведением выборов), что не могло не повлечь за собой необходимости уточнения. В одном из дел заявитель оспаривал действия Главного комиссара по выборам, возглавляющего Избирательную комиссию. По мнению заявителя, он практически одержал победу на выборах в одном из округов в Пенджабе, когда вмешалась враждебная ему партия и своими действиями (в том числе уничтожением бюллетеней, пришедших по почте) сорвала процесс правильного подсчета голосов. В ответ на жалобу на эти действия Главному комиссару Избирательная комиссия издала распоряжение, которым назначила новое голосование. Данное распоряжение заявитель характеризовал не иначе как противоправное, беспрецедентное, нарушающее правила честной игры и основы естественной справедливости, поскольку, по его мнению, оно было принято вне разумной оценки обстоятельств дела и особенно того обстоятельства, что в итоге заявитель фактически лишается тяжело доставшейся ему победы.

⁵¹³ Президент «назначает на должности и по совету и с согласия Сената вводит в должности... всех других должностных лиц Соединенных Штатов, введение в должности которых в ином порядке не предусмотрено Конституцией и должности которых установлены законом; но Конгресс может посредством принятия закона предоставить право назначения таких нижестоящих должностных лиц, каких он сочтет возможными, Президенту единолично, судам либо главам департаментов».

⁵¹⁴ Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1, 1976 // <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/424/1/case.html>

Верховный суд Индии подтвердил, что само по себе издание распоряжения о проведении нового голосования находится в рамках полномочий Избирательной комиссии. Ключевой вопрос, однако, заключался в том, может ли она отменить голосование в штате после того, как оно состоялось, но до того, как результаты были официально объявлены. Как указал Суд, отвечая на этот вопрос, «голосование это часть — жизненно важная часть — выборов, но с окончанием голосования выборы в целом еще НЕ закончены». В рамках этой логики, поскольку полномочия Избирательной комиссии распространяются на процесс выборов в целом, конституционность ее полномочия по изданию соответствующего распоряжения не подлежит сомнению. Жалоба заявителя, таким образом, была отклонена, но важно, что при этом Верховный суд подтвердил, что по результатам избирательного процесса обоснованность и законность действий Избирательной комиссии на всех стадиях избирательного процесса (включая стадию назначения нового голосования) может быть проверена судом отдельно, в надлежащем порядке⁵¹⁵.

Приведенные решения подчеркивают значение независимости избирательных органов. По какой бы модели они ни были организованы, независимость и беспристрастность их деятельности представляет собой важнейшее требование к ним. Специфика положения избирательных органов в системе разделения властей определяется тем влиянием, которое соответствующая закону организация выборов и точный подсчет голосов оказывают на формирования политических органов власти. По этой причине многие государства стремятся к тому, чтобы не допустить воздействия разного рода политических сил на избирательные органы. Одновременно сохраняет свое значение гарантия судебной защиты избирательных прав граждан, в том числе в случае их нарушения по тем или иным причинам самими органами, ответственными за проведение

⁵¹⁵ Mohinder Singh Gill & Anr v. The Chief Election, 1978 SCR (3) 272 // <http://indiankanoon.org/doc/1831036/>. См. также: Law Relating to Elections. New Delhi, 2010. P.84.

выборов.

3.4. Политическая реклама и ее финансирование

Свобода слова представляет собой важнейший элемент демократического политического режима. В современном понимании эта свобода означает не просто защиту от предварительной цензуры для устного или письменного выражения мнений; она охватывает также новые формы коммуникации⁵¹⁶, а в некоторых конституционных порядках подразумевает и положительное право на доступ к информации. Широкий подход к свободе слова в полной мере оправдан в период избирательных кампаний — избирателям должна быть обеспечена возможность принятия информированного решения относительно тех или иных кандидатов или партийных списков. Как неоднократно указывал Европейский Суд по правам человека, свободные выборы и свобода слова, в особенности свобода политической дискуссии, образуют основу любой демократической системы; оба права взаимосвязаны и укрепляют друг друга: свобода слова служит одним из необходимых условий для обеспечения свободного выражения мнений народа при избрании законодательной власти; по этой причине особенно важно, чтобы всякого рода информации и мнения могли циркулировать свободно в период, предшествующий выборам⁵¹⁷. Одновременно Суд подчеркнул, что при некоторых обстоятельствах эти два права могут вступить в конфликт, и тогда может быть сочтено необходимым, чтобы до или во время проведения выборов были установлены определенные ограничения свободы слова, которые были бы неприемлемы в обычных условиях.

⁵¹⁶ См., напр., решение Верховного суда Индии: Secretary, Ministry of Info and Broad. v. Cricket Association of Bengal, 1995 AIR 1236 // <http://indiankanoon.org/doc/539407/>.

⁵¹⁷ См., напр.: Матье-Моэн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии, 2 марта 1987 года // <http://www.echr.ru/documents/doc/2461418/2461418.htm#47>; Боуман (Bowman) против Соединенного Королевства, 19 февраля 1998 года // <http://www.echr.ru/documents/doc/2461459/2461459.htm>

Суд признал, что, устанавливая равновесие между этими двумя правами, Договаривающиеся Государства достаточно свободны в своем усмотрении, как и во всем, что связано с организацией избирательной системы⁵¹⁸. Примечательно, что при этом в решении по делу Боуман Суд признал нарушение ст. 10 Конвенции Великобританией, по закону которой расходование средств, превышающих пять фунтов стерлингов, на издание публикаций с целью содействия или обеспечения избрания кандидата на выборную должность со стороны любого специально не уполномоченного на то лица являлось уголовным правонарушением. В этом решении обращает на себя внимание то, что ограничение расходов было признано «равнозначным» ограничению свободы слова (и соответствующее ограничение, хотя и было предусмотрено законом, имело легитимную цель защиты прав кандидатов и электората, не прошло тест «необходимости в демократическом обществе»).

Данное дело высвечивает проблему соотношения свободы выборов и свободы слова, но в контексте реализации свободы слова, требующей финансирования, лицом, не являющимся кандидатом/выдвинувшей кандидатов партией или их представителем. Однако суды сталкиваются и с проблемой финансирования расходов последними. Варианты решения этой проблемы существуют различные, но базово можно выделить два подхода.

Первый может быть условно обозначен как выстраивание взаимосвязи «деньги» — «слово». В рамках этого подхода стремление обеспечить свободу слова вынуждает органы конституционного контроля достаточно спокойно относиться к идее свободного финансирования политической рекламы в ходе предвыборных кампаний. Примером может служить дело, рассмотренное Высшим судом Австралии, в связи с принятием законодательных положений, предусмотревших предоставление определенного количества бесплатного эфирного времени на телевидении различным политическим партиям и одновре-

⁵¹⁸ Там же.

менно запретивших показ и озвучивание на радио оплаченной политической рекламы перед выборами федерального уровня или уровня субъектов. По мнению заявителя, это исключало использование в период выборов средств теле- и радиовещания как посредников для политической кампании и даже как посредников для распространения политической информации, комментариев и аргументов. Правительство же полагало, что подобные меры нужны для того, чтобы сохранить целостность политической системы, уменьшив, если не устранив совсем, давление на партии и кандидатов, вынуждающее их изыскивать средства на то, чтобы вести политическую борьбу на радио и телевидении, подпадая при этом под риски коррупции и недолжного воздействия со стороны тех, кто финансирует политическую рекламу. Уделив много внимания раскрытию значения свободных коммуникаций, обеспечивающих в период выборов «двустороннее движение» информации между электоратом и конкурирующими кандидатами, а также между всеми гражданами и группами в обществе, что является существенным элементом политического процесса в рамках представительной демократии, Суд согласился с тем, что свобода слова не является абсолютной, а также с тем, что сохранение целостности политической системы было легитимной целью ее ограничения; тем не менее, само ограничение было признано нарушающим конституционные права как слишком широкие по своему охвату и дискриминационные по характеру⁵¹⁹. В настоящее время в Австралии сохраняются достаточно обширные возможности для продвижения оплаченной политической рекламы различными средствами, в том числе на

⁵¹⁹ Australian Capital Television v Commonwealth (1992) 177 C.L.R. 106 // <https://jade.barnet.com.au/Jade.html#!article=67707>. В этом деле примечательно также то, что оспариваемые положения были до некоторой степени похожи на действующие в Великобритании; возможно, по этой причине Суду пришлось уделить достаточно внимания также тому, чтобы подчеркнуть суверенитет австралийского народа, предполагающий право последнего выстраивать собственную модель представительной демократии. Критический анализ решения в целом см.: Ewing K.D. *New Constitutional Constraints in Australia* // *Public Law*. 1992. P. 260.

радио и телевидении; немногочисленные требования касаются равенства технических возможностей для разных кандидатов, формата и способа представления рекламы⁵²⁰.

Наиболее же отчетливо этот подход прослеживается в практике Верховного суда США. Начало было положено решением, в котором Суд поддержал требование ограничения сумм отдельных пожертвований и раскрытия информации о донорах, но признал недействительным ограничение расходов на избирательную кампанию⁵²¹. Позднее был принят целый ряд решений, в которых Суд выступил в защиту финансирования избирательных кампаний в отсутствие количественных пределов, всякий раз рассматривая ограничение на количество высказываний (требующих финансовых затрат) как полный запрет высказываний и подключая критерии строгой проверки соответствия нормативных ограничений Поправке I к Конституции⁵²². В практике Суда были и более сдержанные решения (например, решение, которым признавались конституционными ограничения на направление пожертвованных «мягких денег» на избирательные кампании⁵²³), но общая ли-

⁵²⁰ <http://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/australia.php>

⁵²¹ Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1 (1976) // <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/424/1/case.html>. О правилах финансирования избирательных кампаний в настоящее время см., напр.: http://cikrf.ru/banners/president_usa/02.html

⁵²² См., напр.: Federal Election Commission v. National Conservative Political Action Committee, 470 U.S. 480 (1985) // <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/470/480/>; Randall v. Sorrell, 548 U.S. 230 (2006) // <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/548/230/>; Citizens United v. Federal Election Commission, 558 U.S. 310 (2010) // <https://www.law.cornell.edu/supct/html/08-205.ZS.html>

⁵²³ См.: McConnell v. Federal Election Commission, 540 U.S. 93 (2003) // <https://www.law.cornell.edu/supct/html/02-1674.ZS.html>. Для данного дела было принципиальным различие между категориями «soft money» и «hard money». Первые могут быть переданы политической партии на нужды ее «строительства» без того, чтобы попасть под регулирование; передача вторых для использования их, в том числе, в рамках выборов подпадает под регламентацию, осуществляемую Федеральной избирательной комиссией. Первоначальная идея заключалась в том, что Федеральная избирательная комиссия не должна контролировать средства, идущие на выстраивание партии, ограничивая поле своей деятельности только теми средствами, которые будут задействованы в избирательных кампаниях. Однако по понятным причинам тут открылось поле для злоупотреблений. См.: What is the Difference between Soft Money and Hard

ния была направлена на подчеркивание связи между расходованием средств и конституционно защищаемыми политическими высказываниями⁵²⁴.

В рамках второго подхода гораздо больший упор делается на принципе равенства возможностей. Он может быть прослежен, например, в практике Федерального конституционного суда ФРГ, хотя последний по-разному расставлял акценты, характеризуя статус политических партий, влияющий на решение вопросов их финансирования (так же как и финансирования независимых кандидатов). Так, вскоре после принятия Основного закона и начала функционирования самого Суда, он подчеркивал, что партии являются не просто политико-социальными образованиями; «они представляют собой составную часть конституционной структуры и конституционно-организованной политической жизни» Германии⁵²⁵. В дальнейшем ряд дел показал, что Суд готов защищать равенство партий и их институциональную целостность в вопросах, связанных с финансированием их деятельности в целом и участия в предвыборных гонках, в частности⁵²⁶. Например, он признал неконституционной норму, позволяющую производить налоговый вычет за счет сумм, пожертвованных партии, только если она провела хотя бы одного кандидата в национальный или земельный парламент⁵²⁷; а также норму, позволяющую

Money Campaign Donations? // <http://money.howstuffworks.com/question498.htm>

⁵²⁴ В литературе соответствующая практика Суда сталкивается с критикой. По мнению некоторых авторов, этот подход (дополненный гораздо более мягким отношением Суда к ограничениям свободы мнений, реализуемой путями, доступными обычным людям, — в ходе демонстраций, пикетирований и т.д.) приводит к тому, чтобы делать свободу слова более доступной для богатых лиц, способных получить доминирующее положение в политических дискуссиях, разворачивающихся на телевидении и радио, что в итоге подрывает и коррумпирует политический процесс. См.: Kairys D. The Contradictory Messages of Rehnquist-Roberts Era Speech Law: Liberty and Justice for Some // *University of Illinois Law Review*. 2013. No.1 // <http://www.illinoislawreview.org/wp-content/ilr-content/articles/2013/1/Kairys.pdf>

⁵²⁵ 1 BVerfGE 208, 1952 // <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv001208.html>.

⁵²⁶ Kommers D. P. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Durham, NC; London: Duke University Press, 1997. P. 201.

⁵²⁷ 6 BVerfGE 273, 1957 // <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv006273.html>

производить налоговый вычет за счет всей суммы пожертвования без ограничения, сочтя, что это означает большие преимущества для богатых людей и для партий, чьи программы ориентированы на интересы таких людей. Более того, в одном из решений Суд поддержал идею о том, что государство может оказывать финансовую поддержку политическим партиям, обеспечивая эффективную конкуренцию между ними; и хотя это не означает, что финансирование должно быть равным (оно может соответствовать поддержке той или иной партии населением), но оно не должно и акцентировать существующее де факто неравенство между партиями в избирательных кампаниях⁵²⁸. С учетом произошедшего роста расходов партий Суд скорректировал эту позицию, указав, что предоставление из публичных фондов выплат партиям на все, что они делают, нарушают положения Основного закона (ст. 21 и абз.2 ст. 20), и тем самым отказавшись рассматривать партии как органы государства. Однако одновременно Суд подтвердил конституционность использования публичных фондов для возмещения партиям, способствующим выражению воли народа путем участия в выборах, расходов на «разумную избирательную кампанию».

В этом решении Суд также уделил внимание принципу равенства, указав на невозможность исключения из программы оказания финансовой поддержки тех партий, которые не прошли ни в Бундестаг, ни в ландтаги; по его мнению, поддержка может быть обусловлена определенным процентом голосов, полученных на выборах, но этот процент должен быть существенно меньше пяти⁵²⁹. Позднее Суд счел, что требование о прохождении порога в 2,5 % также является чрезмерным и нарушающим требование равной защиты. В качестве приемлемой была названа цифра в 0,5 % голосов, подтверждающая серьезность партии «как конкурента в предвыборной борьбе»⁵³⁰. С учетом принципа равенства соответствующие га-

⁵²⁸ 8 BVerfGE 51, 1958 // <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv008051.html>.

⁵²⁹ 20 BVerfGE 56, 1966 // <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv020056.html>.

⁵³⁰ 24 BVerfGE 300, 1968 // <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv024300.html>.

рантии были распространены и на независимых кандидатов⁵³¹. Примечательно, что в одном из более поздних решений Суд существенным образом скорректировал прежние свои позиции, проведя более четко черту между политическими партиями и государством, – вопрос, достаточно сложный, учитывая возможности государственного финансирования партий. В итоге Суд пришел к выводу, что попытки разграничить средства, идущие на общую поддержку партий, и средства, компенсирующие их участие в избирательных кампаниях, не были успешными, и установил правило, согласно которому поддержка со стороны государства не должна превышать те суммы, которые партиям удастся аккумулировать самим. Суд также наложил запрет на налоговые вычеты, распространяющиеся на суммы пожертвований со стороны корпораций, а также пожертвований от физических лиц, достаточно крупных для того, чтобы усомниться в равноправии партий⁵³². В сущности, это решение отразило беспокойство Суда, связанное с тем, что политические партии становятся слишком защищенными и пребывают в комфортных условиях, усиливая свою внутреннюю бюрократию и политические возможности за государственный счет, что увеличивает расстояние между ними и избирателями⁵³³.

Разумеется, нельзя сказать, что приведенные подходы находят в противоречии. В Германии существует требование раскрытия информации о крупных жертвователях, но сами крупные пожертвования не попали под запрет; государственная поддержка зависит от результатов партии на выборах и собранных партией самостоятельно средств, но ограничений на расходование средств на политическую рекламу не предусмотрено; отношение к налоговым вычетам переменялось на достаточно строгое, но пожертвования со стороны корпора-

⁵³¹ 41 BVerfGE 399, 1976 // <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv041399.html>.

⁵³² 85 BVerfGE 264, 1992 // <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv085264.html>. См. также: Pildes R. Political Parties and Constitutionalism (2010) // http://lsr.nellco.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1179&context=nyu_plltwp.

⁵³³ О стремлении Суда сблизить политические партии и общество см. позицию: Kommers D. Op.cit. P. 215.

ций не исключены и практикуются достаточно широко, чтобы некоторые политические игроки поднимали вопрос о коррупционных явлениях⁵³⁴. Иными словами, нормативное регулирование не является идентичным американскому, но черты сходства присутствуют. Тем не менее, очевидно и различие между приведенными ключевыми идеями органов конституционного контроля двух стран: если американский Суд при решении соответствующих вопросов делал упор на защите субъективной свободы слова, то германский – на объективных характеристиках, определяющих правовое положение политических партий в обществе и государстве, в том числе тех партий, которые на данный момент не являются доминирующими. Разница заключается в том, насколько каждый из этих подходов, хотя бы теоретически, может противостоять «власти кошелька». Как представляется, принцип равноправия, применяемый к партиям и используемый как основной при рассмотрении дел о финансировании политической активности в ходе выборов⁵³⁵, все же имеет больший потенциал обеспечения участия в политических процессах различных политических сил, что в конечном счете может положительно сказываться на состоянии конкуренции и демократических институтах в целом⁵³⁶.

Суммируя приведенные позиции по различным проблемам избирательного права, следует еще раз подчеркнуть взаимосвязь избирательной системы и идеи народного представительства. За системой в целом и отдельными ее элементами

⁵³⁴ Финансирование партий ФРГ: все вроде бы по закону // <http://www.dw.com/ru>

⁵³⁵ Собственно, этот принцип может быть привязан и к субъективным правам. Понимаемый не формально, он сработал, в частности, в Канаде, где Верховный суд также выступил в защиту «малых» партий и получаемых ими возможностей, в том числе финансовых, для участия в избирательных кампаниях с учетом равного права граждан на значимую роль в избирательном процессе. См.: *Figueroa v Canada (AG)*, [2003] 1 S.C.R. 912 // <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/2069/index.do>.

⁵³⁶ Конечно, иные факторы, например, особенности избирательных систем (мажоритарной в США и пропорциональной с элементами персонализации в ФРГ), влияющих на конфигурацию систем партийных, при этом также нельзя сбрасывать со счетов.

должна сохраняться задача по обеспечению права граждан формировать и выражать свою волю через представительные органы путем участия в избирательных процессах. Проблема заключается в том, что институт выборов находится в точке скрещения самых разных конституционно-правовых и политических соображений, связанных с необходимостью создавать эффективно функционирующие органы власти, отстраивать партийную систему, свободную от деструктивных для демократического конституционного строя элементов, сохранять правовые рамки политической конкуренции, удерживать социальный мир, целостность государства и т.д. Не отрицая значимости всех этих целей и допуская балансирование принципов всеобщего, равного и непосредственного волеизъявления с ними, органы конституционного контроля тем не менее находятся в положении, позволяющем им не потерять за механизмами балансирования демократическое право граждан на представительство.

Задания:

1. Продемонстрируйте на конкретных примерах взаимосвязь между видом избирательной системы, избранной для формирования парламента, и типом партийной системы, утвердившейся (находящейся в стадии становления) в стране.

2. Обоснуйте модели понимания принципа равенства на выборах – в плане возможностей граждан, политических партий и иных участников избирательного процесса, формирования избирательных округов (в целом и отраженные в практике органов конституционного контроля зарубежных стран).

Вопросы для самоконтроля

1. Существует ли взаимосвязь между видом избирательной системы и особенностями политической элиты в различных странах?

2. В чем состоят возможности свободы слова в ходе про-

ведения предвыборной агитации в СМИ политическими партиями (их кандидатами)? Какими способами и при помощи каких аргументов органы конституционного контроля зарубежных стран разрешали противоречия соответствующих стадий избирательного процесса?

3. Какие проблемы рассмотрел Федеральный конституционный суд ФРГ в связи с защитой конституционных ценностей свободы выборов и равенства возможностей партий в борьбе за власть?

4. Каковы подходы законодателей различных стран к нормативному регулированию участия СМИ в избирательном процессе? Влияют ли они на состав политической элиты?

5. В чем состоят черты сходства и отличия в подходах органов конституционного контроля США и ФРГ к решению проблем финансирования выборов?

6. Какие виды политических соглашений Вам известны, существуют ли предпосылки для создания коалиционных соглашений в России? При каких условиях и с какими целями они заключаются в зарубежных странах?

7. Руководствуясь сведениями об опыте законодательного регулирования и политической практики зарубежных стран и России, определите и обоснуйте :

- а) в каком соотношении должны находиться бесплатный и платный эфир для политических партий и кандидатов (на государственных и частных каналах);
- б) надо ли предоставить всем политическим партиям (кандидатам, в том числе независимым) 1) равные возможности пользования эфиром; 2) пропорциональные «парламентским успехам» партий; 3) установленные по согласованию между партиями и СМИ?
- в) является ли обоснованным запрет платного предоставления эфирного времени партиям для предвыборной агитации на государственных и (или) частных каналах?

Приложение 1.

ПРОГРАММА **Учебно-методического комплекса** **«Право избирать и быть избранным** **в российских политических реалиях:** **основные конституционно-правовые** **проблемы»**

(Авакьян С. А.)

I. Учебно-методический комплекс предназначен в помощь студентам юридических вузов, а также обучающимся в иных учебных заведениях, в которых учебными программами охватываются вопросы организации публичной власти, избирательного права и избирательного процесса, участия в соответствующих процедурах политических партий и иных объединений. Подобный учебно-методический комплекс может быть полезен и всем иным лицам, интересующимся вопросами организации власти, выборов и участия в их политических элит.

II. Освоение учебно-методического комплекса предполагает достижение следующих задач.

1) Анализ соотношения институтов представительной и непосредственной демократии в современной России, роли избирательной системы и избирательного процесса как связующего звена в этих институтах, сопоставимость задач политической элиты с избирательными конституционно-правовыми правилами;

2) Исследование гарантий обеспечения принципа равенства кандидатов (партий) в российском избирательном праве;

3) Совершенствование федеральных основ (Российская Федерация) избирательного права и процесса: их состояние и основные параметры, ключевые тенденции, отражение прав граждан как участников избирательных отношений, вопросы

сокращения либо продления сроков полномочий органов публичной власти в свете позиций Конституционного Суда РФ, упорядочение участия политических объединений в федеральном избирательном процессе; судебные гарантии реализации избирательных прав граждан на федеральных выборах;

4) Изучение проблем выбора моделей избирательных систем для формирования регионального уровня публичной власти – законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации; приведения к должности глав исполнительной власти субъектов РФ, перспектив совершенствования порядка формирования органов власти субъектов РФ, отражение в соответствующих процессах политической конкуренции на региональном уровне;

5) Изучение аналогичных проблем на муниципальном уровне, включая тенденции формирования системы органов муниципальной власти, избирательные системы, применяемые для формирования муниципальных представительных органов, замещения должности главы муниципального образования, проблемы всеобщности выборов и партийного участия на муниципальном уровне

6) Обеспечение гарантий недопущения и устранения нарушений избирательного законодательства, в том числе конституционно-правовой ответственности;

7) Изучение современных проблем избирательного права в развитых зарубежных правовых системах, включая анализ типологии избирательных систем и проблем, связанных с их применением в зарубежных странах.

III. В дополнение к главам, подготовленным по тематике УМК, для расширения знаний и дополнительного самостоятельного освоения учебно-методической и научной литературы по вопросам избирательного права и процесса в помощь всем интересующимся данным предметом предлагаются:

- библиографический список избранных научных работ на русском и иностранных языках по избирательному праву;

- российское избирательное законодательство (выдержки);
- избранные судебные решения по вопросам избирательного права (избирательные споры) (выдержки);
- избранные нормативные правовые акты и судебные решения в области избирательного права за рубежом;
- хрестоматия по избирательному праву (выдержки из наиболее актуальных для УМК научных трудов).

IV. Освоение соответствующего материала должно строиться по принципу сочетания таких компонентов, как:

- теория вопроса, применяемые в Российской Федерации и в зарубежных странах модели формирования органов публичной власти, в основном построенные на использовании вариантов мажоритарных, пропорциональных и смешанных избирательных систем;
- анализ законодательства Российской Федерации, многих зарубежных стран;
- изучение и критическое обобщение практики избирательного процесса;
- освоение проблем политического участия в выборах, включая возможности политических партий, межпартийные соглашения, отношения между избирательными объединениями и избранными депутатами, выборными должностными лицами;
- практика судебных органов конституционного контроля, а также обычных судов по избирательным спорам.

V. Обучающиеся обязательно анализируют состояние регионального законодательства по данной проблематике, применяемые модели избирательных систем, практику проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления соответствующего субъекта Российской Федерации, решения избирательных комиссий и судов на данной территории по избирательным спорам.

VI. Результатами изучения данного учебно-методического курса, всех предлагаемых материалов должно стать расширение знаний у обучающихся — в сфере организации и фор-

мирования органов публичной власти, участия политических партий и иных общественных объединений в избирательном процессе; кроме того, полученная информация поможет в моделировании соответствующих политических и конституционно-правовых шагов, включая совершенствование законодательства и практики правоприменения.

VII. С учетом учебного плана соответствующего вуза изучение предлагаемого учебного курса завершается экзаменом или зачетом. На основе данного Учебно-методического комплекса (учебное пособие; библиографический список избранных научных работ на русском и иностранных языках по избирательному праву; российское избирательное законодательство; избранные судебные решения по вопросам избирательного права (избирательные споры); избранные нормативные правовые акты и судебные решения в области избирательного права за рубежом; хрестоматия по избирательному праву) преподаватель, проводящий занятия, составляет перечень вопросов для экзамена (зачета). При этом учитываются: глубина изучения проблематики; специфика обучающихся; степень доступности материалов, рекомендуемых в настоящем пособии.

Примечание: для получения консультаций по методике и содержанию обучения коллеги – преподаватели из других учебных учреждений могут обращаться к сотрудникам кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова – авторам Учебно-методического комплекса «Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы» по адресу: const@law.msu.ru

Приложение 2.

Библиографический список избранных научных работ на русском и иностранных языках по избирательному праву (сост. Прудентов Р.В.)

Введение о содержании библиографии

Сфера выборов широко исследуется не только юристами, но и специалистами по истории, политологии, журналистике, психологии, философии, географии и статистике. В настоящей библиографии основное внимание уделено юридическим исследованиям избирательного пространства. Работы преимущественно исторической, публицистической, политологической, психологической и т.д. направленности представлены лишь в небольшом количестве для раскрытия наиболее полноценной картины избирательной сферы жизни общества. Кроме того, в библиографию не включены юридические исследования, сфокусированные на вопросах представительной власти, парламентаризма, референдумов и наказов, поскольку они хоть и связаны, но не полностью пересекаются с институтом избирательного права. Ограниченный объём библиографии не позволил упомянуть в ней исследования отдельных избирательных кампаний, соответствующей электоральной статистики, а также работы, основанные на узком эмпирическом материале выборов в отдельных местностях.

В настоящей библиографии представлены в основном монографические и диссертационные исследования, а также сборники статей и отдельные статьи из журналов. Вместо множества статей одного автора приводятся, по возможности, такие монографии и диссертации, в которых обобщаются и развиваются положения предшествующих научных статей. Учебники и учебные пособия, комментарии законодательства

и судебной практики, сборники правовых актов и газетные статьи не включены в библиографию. Не выделяются отдельные статьи сборников, которые полностью посвящены вопросам избирательного права и приведены в библиографии.

Вышеуказанные ограничения содержания библиографии делают нецелесообразным её разделение по историческому, предметному и/или формальному признакам. Исторический материал представлен лишь выборочно и в основном применительно к большим историческим периодам. Предмет представленных в библиографии работ носит в основном комплексный характер, затрагивающий в большинстве случаев одновременно несколько проблем и институтов избирательного пространства и права. Отсутствие деления по виду работ позволяет легче найти наиболее релевантные и/или комплексные исследования каждого конкретного автора.

Динамика развития избирательного права достаточно быстро делает те или иные научные изыскания в данной сфере устаревшими. Однако это не означает необходимость полного отказа от предшествующих исследований данной сферы. Теория права приветствует использование наиболее фундаментальных и первых по времени появления работ в отдельных сферах. Юридическая же практика в реалиях постоянно меняющегося правового поля должна приветствовать появление новых исследований, однако не может не обращаться к вопросам теории и истории, которые зачастую, и порой неожиданно, могут стать новым настоящим. Указанные соображения легли в основу принципов формирования настоящей библиографии.

Таковы в общих чертах основы содержания настоящей библиографии. Исследователям отдельных вопросов и институтов избирательного права, в дополнение к приведённым источникам, целесообразно обратиться к трёхтомной междисциплинарной библиографии «Институт выборов в России», подготовленной в 2013 году под общей редакцией Н.Е. Конкина и И.Б. Борисова под эгидой Российского центра обучения

избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Российского общественного института избирательного права. Указанная междисциплинарная библиография содержит исследования (только на русском языке), которые не включены в настоящую библиографию в соответствии с приведенными выше принципами ее составления.

В рамках вступительной статьи представляется целесообразным также кратко остановиться на отдельных особенностях развития источников знаний и исследований избирательного права в ходе развития нашего государства.

История демократии в России ведёт своё начало преимущественно от Великого Новгорода и Пскова времён Древней Руси, их вечевых институтов, особенных взаимоотношений городских общин и избираемых ими должностных лиц. Основным источником знаний о той эпохе являются летописи, дающие нам лишь общее представление об институтах избирательного права, находившихся в зачаточном состоянии. Избирательная тематика тех времён затрагивалась в основном в общеисторических исследованиях общественного строя, государства и права Древней Руси, опыта русского боярства, взаимоотношений князя и общины, республиканской формы правления, первых законодательных органов власти, иногда в качестве элемента особого местного самоуправления. Впоследствии формирование выборных органов местного управления в Русском государстве XVI–XVII веков регулировалось судебниками, Соборным Уложением 1649 года, уставными, губными и земскими грамотами, воеводскими отписками о проведении выборов, выборными списками и наказными памятями, челобитными. Источниками научных знаний того периода в основном также являются труды источниковедческого и археографического характера. В XVI–XVII вв. избирательные практики в России дополнялись за счёт развития сословного представительства, выборов депутатов на земские соборы и избрания царей. Мы знаем достаточно много о со-

бытиях тех лет благодаря многим сохранившимся запискам и воспоминаниям современников.

По мере развития избирательных практик выборного представительства в России XVIII – первой половины XIX веков внимание исследователей фокусировалось также на становлении выборного законодательства и его взаимосвязи с другими реформаторскими нововведениями (в основном фискального характера), отношении избирателей и избираемых к формированию органов самоуправления, социальном составе избирателей и т.д. Вопросы избирательной направленности получали всё большее освещение в качестве важного элемента преобразований государственного устройства и управления. В 1864–1917 гг. избирательная система развивалась в основном благодаря реформам местного самоуправления в земствах и городах, которым посвящены многочисленные, по большей части комплексные исследования исторического и публицистического характера.

Следующим этапом развития избирательных традиций России обоснованно можно считать выборы Государственной думы и Государственного совета Российской империи 1906–1913 гг. При этом проблемы представительства в Государственной думе по объективным причинам привлекали наибольшее внимание современников и исследователей истории. Создание представительных общегосударственных учреждений, в сочетании со сложной политической и социальной обстановкой в стране, обусловило появление большого количества комментариев и разъяснений законодательства, материалов электоральной статистики, воспоминаний и откликов современников различного характера как по предмету, так и по оценке событий и взглядам на них. Институционализация политической жизни повлекла формализацию предвыборных программ и иных материалов агитационно-пропагандистского характера, прямо или косвенно связанных с избирательным правом.

Короткий период существования демократической избирательной системы, применявшейся на выборах органов

самоуправления в 1917 году (на отдельных территориях чуть дольше до установления там власти большевиков), пока ожидается комплексных исследований; имеющиеся работы относятся в основном к локальным избирательным кампаниям и/или имеют большевистскую идеологизированную направленность. История выборов депутатов Всероссийского Учредительного собрания представлена в исследованиях в целом аналогичным образом, с большим преобладанием работ научно-популярного и политического характера. Впоследствии в советский период наблюдалась значительная идеологизация не только политологической и публицистической, но и научной литературы. В настоящей библиографии приведены лишь отдельные работы такого характера, которые помогут получить общее представление о науке и обществе тех эпох, их колорите и особенностях. Зарубежные практики и исследования избирательного права зачастую дают более полноценное видение как юридических, так и связанных с ними проблем избирательной сферы.

Источники на русском языке

1. 100-летие выборов Государственной Думы: история и современность. Материалы научно-практической конференции 3 марта 2006 года / Под общ. ред. А.А. Вешнякова, сост. и отв. ред. В.И. Лысенко. М., 2006. 196 с.
2. Абдулхакова Е.М., Забелина М.И., Рудинский Ф.М., Шишенина И.В. Избирательная система: от смешанной к мажоритарной или пропорциональной // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 3. С. 16–22.
3. Абу Джабаль Джамиль Салман. Избирательное право и избирательные системы в отдельных странах Ближнего Востока: вопросы теории и практики: Дис. канд. юрид. наук. М., 2005.
4. Авакьян С.А. Законодательство о выборах: опыт применения, вопросы совершенствования // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1989. № 6. С. 9 – 19; Авакьян С.А. Размышления конституционалиста: Избран-

- ные статьи. М., 2010. С. 123 – 134.
5. Авакьян С.А. Какая избирательная система лучше? // Российская Федерация сегодня. 2004. № 23. С. 2 – 3; Авакьян С.А. Размышления конституционалиста: Избранные статьи. М., 2010. С. 376 – 381.
 6. Авакьян С.А. Реформа советской избирательной системы – важнейший шаг в демократизации жизни общества // Государственно-правовые аспекты демократизации советского общества / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 1990. С. 3-19.
 7. Авакьян С.А. Самоуправление и выборы // Советы народных депутатов. 1986. № 10. С. 78–84.
 8. Авдеенкова М., Дмитриев Ю. Принципы избирательного права // Право и жизнь. 2000. № 28. С. 84–99.
 9. Авдеенкова М., Дмитриев Ю. Современные избирательные системы // Выборы. Законодательство и технологии. 2000. № 7–8. С. 54–59.
 10. Автономов А.С. Избирательная власть. М., 2002. 88 с.
 11. Автономов А.С. Некоторые общие тенденции в юридическом регулировании выборов в представительные органы в странах СНГ // Вопросы выборов и избирательного права. Калуга, 1999. № 2. С. 23–28.
 12. Агаев А.М. Избирательный процесс в Российской Федерации в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: Дис. канд. юрид. наук. М., 2010.
 13. Агаларова К.А. Развитие избирательного законодательства субъектов Российской Федерации: конституционно-правовой анализ: Дис. канд. юрид. наук. М., 2004.
 14. Аглеева Л.Т. Предвыборная агитация в избирательном праве Российской Федерации (вопросы теории и практики): Дис. канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006.
 15. Адигамова Ю.И. Условия возбуждения уголовных дел в отношении отдельных участников избирательного процесса // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 2. С. 108-114.
 16. Акчурин А.Р. Порядок защиты избирательных прав гражд-

- дан в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. М., 2007.
17. Алебастрова И.А. Выборы народных депутатов в СССР как институт демократии: Дис. канд. юрид. наук. М., 1991.
 18. Александровский Б.И. Народное правление в Древней Руси: (Новгород Великий в XII и XIII веках). М., 1906. 88 с.
 19. Алексеев В. Народовластие в древней Руси. Ростов на-Дону, 1904. 70 с.
 20. Алексеев Г.В. Гражданско-правовая защита нематериальных благ участников электорального процесса: Дис. канд. юрид. наук. СПб., 2002.
 21. Алексеев Р.А. Избирательная система как фактор становления и развития российской демократии: Дис. канд. полит. наук. М., 2006.
 22. Алескеров Ф.Т., Ортешук П. Выборы. Голосование. Партии. М., 1995. 208 с.
 23. Алёхина И.С. Правовые избирательные стандарты Российской Федерации и их реализация в субъектах Российской Федерации: На примере Северо-Западного федерального округа: Дис. канд. юрид. наук. СПб., 2005.
 24. Алёхичева Л.Г. Соотношение и взаимодействие избирательного законодательства Российской Федерации и ее субъектов: конституционно-правовые основы: Дис. канд. юрид. наук. М., 2000.
 25. Алёхичева Л.Г., Постников А.Е. Признание недействительными итогов голосования и результатов выборов: правовые проблемы // Журнал российского права. 2001. № 6. С. 25-36.
 26. Алиев Т.Т., Аничкин И.М. Правовой статус избирательных комиссий в Российской Федерации // Современное право. 2012. № 5. С. 61–65.
 27. Алимова Н.А. Ответственность СМИ за заявления, возбуждающие ненависть и носящие дискредитирующий характер, в период проведения избирательных кампаний. М., 2007.
 28. Алимова Н.А. Правовое регулирование деятельности средств массовой информации в период проведения из-

- бирательных кампаний в целях обеспечения стабильности общества: Дис. канд. юрид. наук. М., 2007.
29. Алимова Н.А. Правовые проблемы регулирования деятельности средств массовой информации в период проведения избирательных кампаний. М., 2007.
 30. Андреева Г.Н., Старостина И.А. Избирательное право в России и в зарубежных странах: Учебное пособие / Под ред. А.А. Клишаса. М., 2010. 592 с.
 31. Андриянов В.Н. Законодательное регулирование правового статуса, правоприменительной и нормотворческой деятельности избирательной комиссии субъекта Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. М., 1999.
 32. Андриянов В.Н. Международные избирательные стандарты и российское уголовное законодательство // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 6. С. 25–28.
 33. Анисимова Н.И. Конституционно-правовое регулирование выборов в законодательные органы субъектов Российской Федерации: проблемы разграничения полномочий и практики их реализации: Дис. канд. юрид. наук. М., 2009.
 34. Анисимова Т.Б. Избирательная система СССР / Ред. А.И. Денисов. М., 1953. 32 с.
 35. Антонов О.Ю. Выявление электоральных правонарушений и преступлений // Журнал о выборах. 2008. № 5. С. 24–26.
 36. Антонов О.Ю., Елинский В.И. Криминалистические модели преступной деятельности и следственные ситуации, возникающие при выявлении и расследовании преступлений, связанных с проведением избирательных кампаний и референдумов, и меры по их разрешению // Российский следователь. 2011. № 13. С. 2–8.
 37. Антонов О.Ю., Елинский В.И. Тактика отдельных следственных действий и особенности назначения судебно-почерковедческой экспертизы подписных листов при расследовании преступлений, связанных с подготовкой и проведением избирательной кампании и референдумов // Российский следователь. 2011. № 12. С. 7–8.
 38. Антонов О.Ю., Елинский В.И. Функционирование преступной деятельности, связанной с проведением избира-

- тельных кампаний и референдумов // Российский следователь. 2011. № 9. С. 7–8.
39. Антошина Н.М. Политико-правовые основы реализации избирательных прав граждан в современной России: Дис. канд. юрид. наук. М., 2001.
40. Ануфриева Н.П. Проблемы Избирательного кодекса России // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 7. С. 27–32.
41. Анциферова И.В. Избирательный процесс: социологический анализ: Дис. докт. социолог. наук. М., 2009.
42. Арановский К.В. Всеобщее избирательное право в его ценностных основаниях и издержках // Российский юридический журнал. 2010. № 4. С. 67–75.
43. Арановский К.В., Игнатенко В.В., Князев С.Д. Избирательное право России (понятие и основные институты). Владивосток, 2007. 232 с.
44. Арбатская М.Н. Организация избирательных процедур: современная мировая практика / Науч. ред., предисл.: Ю.А. Веденеев, В.А. Колосов. Иркутск, 2007. 245 с.
45. Арбузкин А.М. Народовластие в свете современных конституций // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. 2010. № 1. С. 29–40.
46. Артамонова Н.В. Развитие правовой культуры избирателей в России: конституционно-правовой аспект: Дис. канд. юрид. наук. М., 2008.
47. Арустамов Л.Г. Особенности становления и эволюции избирательной системы России // Вестник Государственного университета управления. 2010. № 22. С. 5–7.
48. Арутюнова А.Б. Избирательная система как самостоятельный институт избирательного права // Современное право. 2010. № 4. С. 3–6.
49. Аршинов А.А. Особенности избирательного права и процесса в ФРГ: Дис. канд. юрид. наук. Ярославль, 2004.
50. Аскеров А.А. Выборы в местные органы государственной власти СССР // Советское государство и право. 1939. № 5. С. 28–36.
51. Астафичев П.А. Избирательное право России: современное состояние и перспективы развития. Орёл, 1999. 204 с.

52. Астафичев П.А. Институт народного представительства в современной России. Орёл, 2003. 291 с.
53. Астафичев П.А. Проблемы совершенствования избирательного законодательства в Российской Федерации. Дис. канд. юрид. наук. Саратов, 1998.
54. Ауэрспергер-Матич А. Конституционная дилемма: реформирование избирательной системы // Сравнительное конституционное обозрение. 2000. № 3. С. 31 – 35.
55. Ахлюстин В.А. Избирательный процесс в Российской Федерации: проблемы теории правового регулирования и правоприменения: Дис. канд. юрид. наук. СПб., 2002.
56. Ахременко А.С. Количественный анализ результатов выборов: современные методы и проблемы. М., 2008. 159 с.
57. Ахременко А.С. Структуры электорального пространства. М., 2007. 320 с.
58. Ахременко А.С. Электоральное пространство: теоретико-методологические проблемы: Дис. докт. полит. наук. М., 2009.
59. Ашихмина Я.Г. Прямые выборы глав субъектов РФ как электоральная модель российской политики: проблемы типологизации: Дис. канд. полит. наук. М., 2008.
60. Бабарыкин Р.В. Становление избирательного права в России // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. 2006. № 2. С. 12–15.
61. Багдасарян В.Э. Феномен квазидемократии: критика процедуры политических выборов в исторической ретроспективе // Власть. 2007. № 5. С. 33–38.
62. Бадаев А.Е. Как трудящиеся выбирали в царскую Думу и как они выбирают по великой Сталинской Конституции. 2-е изд., доп. М., 1938. 48 с.
63. Бакакин А.С. Избирательная система СССР. М., 1938. 40 с.
64. Балашова А.Н. Технология избирательной кампании в западной политической науке // Вестник Московского университета. Сер. 18: Социология и политология. 2000. № 2. С. 62–79.
65. Барабанов В.А. Финансовое обеспечение выборных кампаний в России и за рубежом: законодательство и практика. М., 2009. 317 с.

66. Барабашев Г.В. Избирательная кампания: цели и средства // Советское государство и право. 1987. № 4. С. 3–12.
67. Баранов И. «Лучшая в мире» избирательная система // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2. С. 125 – 144.
68. Баринаева Н.Ф. Избирательный округ: законодательство и практика: Дис. канд. юрид. наук / М., 2001.
69. Батуренко В.В. Избирательное право и выборы в Японии на примере парламентских выборов: Дис. канд. юрид. наук. М., 1980.
70. Безруков А.В., Кондрашев А.А. Российские конституционно-политические контрреформы 2012 – 2013 годов: реализация в законодательстве и перспективы правоприменения // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 6. С. 1067 – 1076.
71. Белкин А.Р., Пахомов А.В. Требования к оформлению почерковедческого исследования подписных листов избирательной кампании // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 3. С. 21–24.
72. Белов С.А. Избирательная система как правовой институт: Дис. канд. юрид. наук. СПб., 2003.
73. Белов С.А. Избирательная система как правовой институт: Монография. СПб., 2005. 120 с.
74. Белов С.А. Системное правовое регулирование избирательной системы // Российский юридический журнал. 2011. № 1. С. 88–100.
75. Белоновский А.В. Выборные начала и формирование представительства земских соборов: XVI–XVII вв.: Дис. канд. ист. наук. М., 1999.
76. Белоновский В.Н. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном праве: Историческая практика и современность: Монография / Под ред. А.С. Прудникова. М., 2005. 511 с.
77. Белоновский В.Н. Цензовые квалификации в избирательном праве дореволюционной России // Закон и право. 2005. № 12. С. 75–77.
78. Белоновский В.Н. Электоральное право Российской Федерации. М., 2010. 1080 с.

79. Белоновский В.Н., Белоновский А.В. Представительство и выборы в России с древнейших времен до XVIII века: (Теория, история, практика). М., 1999. 272 с.
80. Белоус Ю.С. Конституционно-правовые основы разграничения предвыборной агитации и информационного обеспечения выборов в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. СПб., 2009.
81. Белявская М.С. Конституционно-правовой статус избирательных комиссий, осуществляющих подготовку и проведение муниципальных выборов в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. Ставрополь, 2009.
82. Беляев А.Ю. Избирательный процесс в современной России: тенденции, противоречия, алгоритм: Дис. канд. полит. наук. М., 2013.
83. Беляев И.Д. Судьбы земщины и выборного начала на Руси. М., 2008 (переиздание работы 1905 года). 168 с.
84. Берлявский Л.Г. Зарубежное избирательное право: Обзор исследований // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 2. С. 38 – 41.
85. Берлявский Л.Г. Избирательное право зарубежных стран. Ростов-на-Дону, 2011.
86. Берлявский Л.Г. Источники избирательного права США // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2011. № 3(9). С. 86 – 91.
87. Берлявский Л.Г. Проблемы избирательного права. Правовое регулирование электоральных отношений. Саарсбрюкен, Германия, 2011.
88. Берлявский Л.Г. Сравнительное избирательное право. М., 2013. 240 с.
89. Берлявский Л.Г. Трансформация избирательной системы Великобритании // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4. С. 47 – 53.
90. Берлявский Л.Г., Тарабан Н.А. Нормы и институты избирательного права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 8. С. 18–22.
91. Биктагиров Р.Т. Принципы российского избирательно-

- го процесса и их правовое содержание // Избирательное право. 2011. № 4. С. 2–9.
92. Биктагиров Р.Т. Развитие института возмещения государству издержек, нанесенных кандидатами и избирательными объединениями // Журнал о выборах. 2011. № 1. С. 17–21.
93. Биктагиров Р.Т. Российский избирательный процесс как вид юридического процесса // Избирательное право. 2012. № 2. С. 2–13.
94. Биктагиров Р.Т. Субъект избирательного права России: теоретико-правовое исследование. Казань, 2009. 320 с.
95. Биктагиров Р.Т. Субъект избирательного права Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: Дис. докт. юрид. наук. М., 2010.
96. Биктагиров Р.Т., Кинзягулов Б.И. Курс современного избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика: Учебное и научное издание в 2-х томах. Уфа, 2007. Т. 1. 387 с.; Т. 2. 264 с.
97. Биктагиров Р.Т., Фомин А.А., Шапиев С.М. Организация выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по пропорциональной системе: Учебное и научное издание. Казань, 2007. 552 с.
98. Биктагиров Р.Ф., Фомин А.А., Шапиев С.М. Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (обзор новейшего законодательства). М., 2007.
99. Бихдрикер Д. Избирательное право в буржуазных странах и в социалистическом государстве. Л., 1937. 64 с.
100. Близняк Р.З. Электоральный процесс «VS» избирательный процесс: к вопросу об оптимизации понятий // Вестник Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина. Саратов, 2010. № 2. С. 70–76.
101. Блохин И.А., Корешков Н.Д., Слизков К.П. и др. В помощь избирательным комиссиям. М., 1971. 96 с.
102. Боброва Н.А. Причины легализации избирательных правонарушений в судебных решениях // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 62–66.
103. Богатова Е.Б. Факторы социально-психологической

- устойчивости избирателей к информационно-психологическим предвыборным воздействиям: Дис. ... канд. психолог. наук. Кострома, 2015.
104. Богданов А.П. Политические партии как субъект региональной политики: Дис. канд. полит. наук. Саратов, 2003.
 105. Богданов С.В. Национальный и зарубежный опыт в формировании Государственной думы и Государственного совета в начале XX века: Дис. канд. ист. наук. 2003.
 106. Большаков С.В. Правовое регулирование участия средств массовой информации в избирательном процессе: Дис. канд. юрид. наук. М., 2002.
 107. Большаков С.В. Правовой статус средств массовой информации как субъектов избирательного права // Журнал о выборах. 2009. № 2. С. 44–48.
 108. Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации. М., 2007. 304 с.
 109. Большаков С.В., Казьмин В.И., Гришина М.В., Бударина Н.А. Средства массовой информации и выборы. М., 2003
 110. Бондарь Н., Джагарян А. Голосование «против всех» как российский социально-политический феномен и его конституционные оценки // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2. С. 128 – 137.
 111. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М., 2005. 336 с.
 112. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Самовыдвижение на выборах: конституционная ценность и (или) социально-политическая целесообразность? // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 5. С. 27 – 40.
 113. Борисов И.Б. Из истории демократии и выборов в США с XVII до XXI века. М., 2014.
 114. Борисов И.Б. Кому нужны наблюдатели на выборах // Журнал о выборах. 2012. № 4. С. 43–47.
 115. Борисов И.Б. Международные наблюдатели в зеркале двойных стандартов // Журнал о выборах. 2012. № 2. С. 44–48.
 116. Борисов И.Б. Основные права и обязанности государств в избирательном процессе: Международно-правовые аспек-

- ты: Дис. канд. юрид. наук. М., 2002.
117. Борисов И.Б. Электоральный суверенитет. М., 2010. 94 с.
118. Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В. Выборы в мире: избирательные системы / Под общ. ред. И.Б. Борисова. СПб., 2015. 200 с.
119. Борисов И.Б., Журавлев В.П. Развитие электронного голосования // Журнал о выборах. 2011. № 3. С. 38–40; № 4. С. 40–47.
120. Борисов И.Б., Заславский С.Е. Партии на выборах. М., 2007. 128 с.
121. Борисов И.Б., Ивайловский Д.А. Соотношение отдельных позиций Европейского Суда по правам человека с национальным избирательным законодательством // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 3. С. 25–29.
122. Борисова Н.П. Эволюция избирательного законодательства в российской государственности (1993-2005 гг.): историко-правовое исследование: Дис. канд. юрид. наук. Казань, 2006.
123. Боровикова И.А. Признание результатов выборов недействительными: конституционно-правовая природа и основания применения: Дис.канд. юрид. наук. Владивосток, 2012.
124. Бородин В.А. Первичные выборы в политической системе США: Дис. канд. полит. наук. М., 2005.
125. Босова Е.Н. Избирательное законодательство: проблемы систематизации: Дис. канд. юрид. наук. Уфа, 2005.
126. Босова Е.Н. Система, системность, систематизация избирательного законодательства Российской Федерации: состояние и перспективы развития: Монография. Уфа, 2014. 131 с.
127. Бочаров А.В. Эволюция законодательства о выборах в органы городского самоуправления и его влияние на развитие системы управления городами в Российской империи: на примере губернских и уездных городов Центрального Черноземья: Дис. канд. юрид. наук. Белгород, 2011.
128. Боярова А.Б. Прямые выборы глав субъектов РФ как

- предмет политической борьбы в 2004–2011 гг.: Дис. канд. полит. наук. Пермь, 2012.
129. Боярских А.В. Социологический анализ избирательных кампаний: Дис. канд. социолог. наук. Тюмень, 2005.
 130. Бровченко В.Н. Юридическая ответственность в избирательном праве Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук., 2004.
 131. Бродович С.М. Советское избирательное право. Л., 1925. 131 с.
 132. Брызгунов В.В. Вопросы юридической ответственности и лишения избирательных прав в советском законодательстве // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 6.
 133. Бузин А.Ю. Административные избирательные технологии и борьба с ними. М., 2007.
 134. Бузин А.Ю. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 3. С. 16–24.
 135. Бузин А.Ю. Проблемы правового статуса избирательных комиссий в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. М., 2004.
 136. Булаков О.Н. Институт выборов в условиях становления в Российской Федерации демократического правового государства (федеральный уровень): Дис. канд. юрид. наук. М., 1995.
 137. Буравченко И.Л. Конституционно-правовой статус избирателя в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. М., 2010.
 138. Бурлаков М.Н. Принципы избирательного права в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. М., 2002.
 139. Бурмистров Л.В. Выборы в странах СНГ: некоторые итоги и уроки для России // Политолог: взгляды на современность. 1995. № 6. С. 146–158.
 140. Бута В. Избирательная система СССР: Дис. канд. юрид. наук / М., 1955.
 141. Бутяйкин И.А. Уголовная ответственность за фальсификацию избирательных документов, документов референдума и итогов голосования: Дис. канд. юрид. наук. М., 2011.

142. Буханова Т.Н. Выборы депутатов региональных парламентов: разговор о главном // Журнал о выборах. 2002. № 1. С. 27-30.
143. Бучин А.А. Конституционные функции выборов в современной России: Дис. канд. юрид. наук. Саратов, 2007.
144. Бушенева Ю.И. Абсентеизм как фактор избирательного процесса в современной России: Дис. канд. полит. наук. СПб., 2007.
145. Бушманов А.П., Воробьев В.С., Согорин А.Н. Особенности рассмотрения судами дел о защите избирательных прав граждан Российской Федерации / Под общ. ред. С.Н. Семенова. Благовещенск, 2006. 160 с.
146. Вавилов С.В. Финансовые основы федеральных выборов // Журнал о выборах. 2011. № 4. С. 9–14.
147. Вавилов С.В. Эффективность расходов на проведение выборов под гражданским контролем // Журнал о выборах. 2012. № 3. С. 8–12.
148. Вагин А. Злоупотребление административным ресурсом в избирательном процессе в современной России // Власть. 2010. № 4. С. 136–137.
149. Вакунов С. Агитация в Интернете: мировой опыт и перспективы законодательного регулирования // Журнал о выборах. 2011. № 3. С. 44–49.
150. Валеев Х. Электронное голосование: от экспериментов – к практике // Журнал о выборах. 2011. № 2. С. 34–39.
151. Варлен М.В. Институт депутатского мандата в теории и практике народного представительства в России: Дис. докт. юрид. наук. М., 2012.
152. Варлен М.В. Эволюция российского парламентаризма: конституционно-правовой аспект // Lex russica. 2013. № 12. С. 1342 – 1353.
153. Василевская А.Р. Федеральное законодательство о правовом статусе должностных лиц в избирательных комиссиях Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. М., 2001.
154. Василенков П.Т. Выборы советских представительных органов. М., 1966. 82 с.
155. Василенков П.Т. Избирательная система СССР. М., 1959.
156. Васин А.В. Конституционно-правовое регулирование ох-

- раны и защиты избирательных прав граждан Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. М., 2010.
157. Вахитов М.М. Конституционно-правовое регулирование участия граждан Российской Федерации в региональном правотворчестве: Дис. канд. юрид. наук. М., 2011.
158. Вдовин Д.Н. Функции суда в избирательном процессе в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. М., 2008.
159. Веденеев Ю.А. Выборная демократия действительный, а не мнимый путь к гражданскому обществу и правовому государству // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1997. № 1. С. 136–145.
160. Веденеев Ю.А. Гражданская правовая культура и избирательное право в контексте международных избирательных стандартов // Журнал о выборах. 2011. № 6. 2012. № 1. С. 53–61; То же // Lex Rossica. 2012. № 2. С. 289–301.
161. Веденеев Ю.А. Развитие избирательной системы Российской Федерации: проблемы правовой институционализации // Журнал российского права. 2006. № 6. С. 47–57.
162. Веденеев Ю.А., Васильев А.В. Сравнительный анализ избирательных систем России и Германии // Журнал о выборах. 2001. № 4. С. 22–26.
163. Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Избирательные правоотношения // Государство и право. 1999. № 3. С. 27–35.
164. Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Избирательные правоотношения: понятие, политико-правовое содержание и структура // Журнал российского права. 1998. № 10–11. С. 71–83; Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1998. № 2. С. 69–81.
165. Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Избирательный процесс в Российской Федерации: политико-правовые и технологические аспекты // Государство и право. 1997. № 8. С. 5–13.
166. Веденеев Ю.А., Миронов Н.М. Современное избирательное право: понятие и система // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2004. № 8. С. 76–84.
167. Веденеев Ю.А., Мостовщиков В.Д. Введение в избирательное право. М., 2003. 208 с.

168. Веденеев Ю.А., Навальский С.В. Избирательное право: роль и место в системе права России // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2003. № 2. С. 63–73.
169. Величинская Ю.Н. Международные избирательные стандарты как ориентир для совершенствования основ построения и функционирования системы избирательных комиссий в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 67–72.
170. Веняминава А.А. Избирательный процесс в советском государстве: 1917 – начало 1990-х гг.: Дис. канд. юрид. наук. Краснодар, 2008.
171. Веревкин А.И. Политико-административный режим регулирования избирательного процесса в современной России: Дис. канд. полит. наук. СПб., 2013.
172. Вешняков А.А. Виды юридической ответственности за нарушение порядка проведения выборов и референдумов с использованием информационных технологий и автоматизированных систем // Юридический мир. 2006. № 12. С. 55–61.
173. Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. М., 1997.
174. Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации: Монография. М., 1997. 184 с.
175. Вешняков А.А. ООН и международные избирательные стандарты: некоторые аспекты становления и развития // Журнал российского права. 2005. № 10. С. 3–15.
176. Вешняков А.А. Развитие избирательного права укрепляет гражданское общество // Журнал российского права. 2003. № 10. С. 3–10.
177. Вешняков А.А. Российское избирательное законодательство и международные стандарты свободных, демократических выборов // Журнал о выборах. 2007. № 1. С. 10–12.
178. Вешняков А.А. Судебная практика по вопросам использования информационных технологий при выборах в Российской Федерации // Российский судья. 2007. № 2. С.

- 20–24.
179. Виль Р. Практика конституционных судов Германии по избирательным делам / Пер. с нем. Т. Сенюшовой, Н. Иващенко // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 1. С. 63 – 82.
180. Вискулова В.В. Гарантии избирательных прав граждан в современной России: вопросы теории и практики: Дис. докт. юрид. наук. М., 2013.
181. Вискулова В.В. Гарантирование избирательных прав граждан в свете принципов избирательного права и правовой самостоятельности субъектов Российской Федерации: Монография. Благовещенск, 2013. 300 с.
182. Вискулова В.В. Конституционное право граждан избирать и быть избранными: к условности и динамичности основ // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 31 – 38.
183. Вискулова В.В. Финансирование федеральных выборов в России: соотношение публично-правового и частного начал (конституционно-правовое исследование): Дис. ... канд. юрид. наук. Благовещенск, 2004.
184. Вишняк М.В. Всероссийское Учредительное собрание. Париж, 1932. 239 с.
185. Водовозов В. Всеобщее избирательное право и применение его в России. СПб., 1906.
186. Водовозов В. Всеобщее избирательное право на Западе. Ростов, 1905.
187. Водовозов В. Избирательное право в Европе и России. СПб., 1906.
188. Водовозов В. Пропорциональные выборы. СПб., 1905.
189. Водолагин В.М., Иванов Г.В., Костин В.П. Спутник избирателя. М. 1962. 256 с.
190. Водорезов Г.М. Выборы в местные Советы депутатов трудящихся РСФСР / Под ред. И.Т. Голякова. М., 1939. 52 с.
191. Волков В.П., Дамаскин О.В. Проблемы обеспечения конституционной законности избирательного процесса в интересах укрепления российской государственности: Научно-практическое пособие / Под общей редакцией

- В.П. Волкова. М., 2009. 262 с.
192. Волков В.П., Дамаскин О.В., Шапиев С.М. Некоторые проблемы и пути их решения для обеспечения законности избирательного процесса в Российской Федерации: Научно-практическое пособие. М., 2009. 288 с.
193. Волкова Л.Д. Проблемы правового регулирования организации и деятельности избирательных комиссий по подготовке и проведению федеральных выборов в России: Дис. канд. юрид. наук. Тюмень, 2000.
194. Волкова Л.Д., Матейкович М.С. Проблемы правового регулирования организации и деятельности избирательных комиссий в Российской Федерации. Тюмень, 2002.
195. Волкова Н.В. Конституционно-правовые процедуры разрешения избирательных споров на стадии выдвижения и регистрации кандидатов (списков кандидатов): Дис. канд. юрид. наук. М., 2006.
196. Волкова О.Н. Проблемы правового регулирования отношений в области использования, эксплуатации и развития Государственной автоматизированной системы «Выборы». М., 2002. 192 с.
197. Володькина Е.А. Институт отмены (переноса) выборов в российской избирательной системе: Дис. канд. юрид. наук. Саратов, 2011.
198. Волченко В.Н. Институт пассивного избирательного права при выборах в органы государственной власти в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2003.
199. Выборы в I-IV Государственные думы Российской империи. (Воспоминания современников. Материалы и документы) / Авторы концепции проекта и составители: И.Б. Борисов, Ю.А. Веденеев, И.В. Зайцев, В.И. Лысенко / Под общей научной редакцией А.В. Иванченко. М., 2008. 860 с.
200. Выборы в механизме народовластия в Российской Федерации / Отв. ред. М.И. Кукушкин. Екатеринбург, 2000.
201. Выборы в России: вчера, сегодня, завтра: Сборник статей / Под общ. ред. С.В. Устименко. М., 2007. 93 с.
202. Выборы в Российской Федерации / Под общей редакцией

- А.В. Иванченко, А.А. Вешнякова, В.И. Васильева, В.И. Лысенко. М., 1998. 144 с.
203. Выборы в Российской Федерации: Материалы научно-практической конференции 16-17 марта 2002 г. / Под ред. М.Б. Горного. СПб, 2002. 336 с.
204. Выборы во всем мире. Электоральная свобода и общественный прогресс. Энциклопедический справочник / Составитель А.А. Танин-Львов. М., 2001.
205. Выборы во Всероссийское Учредительное собрание в документах и воспоминаниях современников / Авторы концепции проекта и составители: И.Б. Борисов, Ю.А. Веденеев, И.В. Зайцев, В.И. Лысенко / Под общей научной редакцией Ю.А. Веденеева и И.Б. Борисова. М., 2009. 832 с.
206. Выборы и журналистское расследование / Отв. ред. Д. Скиллен. М., 2001. 216 с.
207. Выборы как механизм формирования политических институтов в России: Материалы II межвузовской научно-практической конференции, 29 апреля 2011 г. / Редакционная коллегия: Б.П. Копылов и др. Бузулук, 2011.
208. Галушко В.Ф. Правотворчество избирательных комиссий субъектов Российской Федерации: вопросы теории и практики: Дис. канд. юрид. наук. Краснодар, 2005.
209. Галушко И.В. Избирательные споры и судебная практика их разрешения в избирательном праве Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. М., 2004.
210. Гаранников П.С. Роль избирательных комиссий в организации и проведении выборов // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 11. С. 34–36.
211. Гарлицкий Л. Избирательные права в практике Европейского Суда по правам человека / Пер. с англ. К. Агафоновой // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 1. С. 86 – 94.
212. Геворкян В.В. Развитие института выборов в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: Дис. канд. юрид. наук. М., 2011.
213. Генкин Л.Б., Лопатин И.В. Выборы в царской России и выборы теперь. Ярославль, 1939.
214. Герасименко Т.В. Принципы выборов в органы государ-

- ственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук / Тюмень, 2003.
215. Герасимова И.С. Почему Европейский Суд по правам человека не может отменить результаты выборов // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 4. С. 44–49.
216. Гетьман Л.С. Дефекты в избирательных документах: проблемы теоретического понимания и юридической оценки в правоприменительной практике // Избирательное право. 2012. № 3. С. 24–35.
217. Гетьман Л.С. Избирательные документы в российском избирательном праве: Дис. канд. юрид. наук. Владивосток, 2010.
218. Головин А.Г. Основы построения и тенденции развития системы избирательного законодательства в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. М., 2005.
219. Головин А.Г. Эволюция системы избирательного законодательства в Российской Федерации: Тенденции и перспективы. М., 2008.
220. Голубев В.С. По земским вопросам: 1901–1911: В 2-х т. Т. I. СПб., 1913; Т. II. СПб., 1914.
221. Голубкова Н.И. Наблюдатели на выборах: фиксация и предотвращение нарушений избирательных прав граждан. М., 2011.
222. Голубок С.А. Право на свободные выборы: правовые позиции Европейского Суда по правам человека и формирование международно-правовых стандартов Содружества Независимых Государств: Дис. канд. юрид. наук. СПб, 2010.
223. Гонштейн В.Д. Историко-правовые аспекты избирательного процесса в рамках избирательного права в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 5. С. 32–36.
224. Горбунов В.А., Кликушин А.А. Защита судами общей юрисдикции публичных интересов избирательного корпуса // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 6. С. 19–23.
225. Горбунов В.П. Конституционно-правовые аспекты совершенствования избирательной системы в Российской Фе-

- дерации на современном этапе: Дис. канд. юрид. наук. М., 2000.
226. Горшенев А.Н., Челяпов И.Б. Советская избирательная система, 2-е изд., перераб. и доп. М., 1959. 64 с.
227. Горшкова М.А. Сравнительный анализ избирательного права Российской Федерации и Великобритании: Монография. М., 2012. 172 с.
228. Горшкова М.А. Сравнительный анализ избирательного права Российской Федерации и Великобритании: Дис. канд. юрид. наук. М., 2010.
229. Григорьев В. Избирательное право и организация выборов. СПб., 1905.
230. Григорян Л.А. Народовластие в СССР. М., 1972.
231. Гринько В.В. Электоральное сознание и поведение российских избирателей: Дис. канд. социолог. наук. М., 2006.
232. Гришина М., Федотова Е. Единые дни голосования: закон и реальность // Журнал о выборах. 2011. № 6. 2012. № 1. С. 22–28.
233. Гришина М.В. Информационное обеспечение выборов: критерии измерения // Журнал о выборах. 2012. № 2. С. 14–15.
234. Гронский П.П. Земские выборы и пропорциональное представительство // Земское дело. 1910. № 13–14. С. 1023–1028.
235. Гуляков А.Д., Свечников Н.И. Развитие избирательного права в Российской империи (вторая половина XIX века) // Актуальные проблемы политики и права / Пензенский государственный университет. Пенза, 2001. Вып. 2. С. 74–93.
236. Гусева Л.А. Избирательные системы стран мира (формирование парламентов, выборы президентов). Екатеринбург, 1999.
237. Гусева Л.А. Сравнительный анализ региональных избирательных систем (на примере республик и областей Поволжья и Предуралья). Казань, 1998. 130 с.
238. Давиденко И.В. Пропорциональная система и идентичность // Журнал о выборах. 2006. № 6. С. 53–57.
239. Давыдов Б.В. Избирательный процесс в современной Рос-

- сии: состояние и перспективы: Дис. докт. социолог. наук. М., 2005.
240. Дамаскин О.В., Девицкий Э.И., Игнатенко В.В. и др. Избирательное право в судебной практике: Научно-практическое пособие. М., 2008. 316 с.
241. Дамм И.А. Коррупция в российском избирательном процессе: понятие и противодействие: Дис. канд. юрид. наук. Красноярск, 2006.
242. Дамм М.А. Проблемы эволюции теоретических представлений о предмете фальсификации избирательных документов // Избирательное право. 2012. № 2. С. 50–54.
243. Демидов Д.Г. Влияние избирательного законодательства Российской Федерации на легальность и легитимность выборных органов государственной власти: Дис. канд. юрид. наук. М., 2011.
244. Джагарян А.А. Выборы в механизме государственного целеполагания: конституционно-правовые аспекты // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 2. С. 37 – 47.
245. Дискин И.Е. Избирательные комиссии в условиях модернизации политической системы // Журнал о выборах. 2012. № 2. С. 39–40.
246. Дмитриев И.А. Выборы до революции: земский опыт // Журнал о выборах. 2007. № 1. С. 54–58; № 2. С. 48–52.
247. Дмитриев Ю.А., Журавлев А.Л., Комарова В.В. и др. Народовластие в России – очерк истории и современного состояния / Под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 1997. 294 с.
248. Дмитриев Ю.А., Журавлева И.А. Правовое регулирование выборов депутатов в представительные (законодательные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. М., 1999. 416 с.
249. Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации: Учебное пособие. Ростов-на-Дону, 2004. 864 с.
250. Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б., Комарова В.В. и др. Народные голосования в Российской Федерации. М., 2010. 807 с.
251. Догадин А.О. К вопросу об административной ответствен-

- ности за нарушения избирательного законодательства // Административное право и процесс. 2014. № 6. С. 73 – 74.
252. Долгий О.В. Становление и развитие избирательного процесса в Российском государстве: Дис. канд. юрид. наук. М., 2008.
253. Долматова М.Б. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в решениях по вопросам избирательного права: Дис. канд. юрид. наук. Уфа, 2005.
254. Дремова Е.В. Реализация избирательных прав граждан в Российской Федерации: политико-правовой анализ: Дис. канд. юрид. наук. М., 2003.
255. Дубровина Е.П. Политические партии как субъекты избирательного процесса в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. М., 2004.
256. Дуксин П.А. Конституционные ограничения избирательных прав граждан Российской Федерации, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда: Дис. канд. юрид. наук. Саратов, 2010.
257. Думское избирательное право в России // Юрист. 1999. № 2. С. 55–57.
258. Дьячан В. Участие народа в верховной власти в славянских государствах до изменений их государственного устройства в XIV и XV вв. Варшава, 1882. VIII. 193 с.
259. Дэвуд Ясмин. Демократия, власть и Верховный Суд: сравнительный анализ реформ финансирования избирательных кампаний // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 3. С. 166 – 175.
260. Егармин И.П. Правовой статус политических партий как субъектов избирательного процесса: (сравнительно-правовой анализ): Дис. канд. юрид. наук. М., 2010.
261. Егоров С.А. Бедна ли Россия демократическими традициями? // Государство и право. 1997. № 6. С. 102–109.
262. Егоров С.Н. Институционализация избирательного процесса в политической системе Российской Федерации: Дис. докт. юрид. наук. М., 2012.
263. Егоров С.Н. Институционализация избирательного процесса в политической системе Российской Федерации: Монография. М., 2011. 254 с.

264. Егоров С.Н., Красинский В.В. Избирательный процесс в политической системе Российской Федерации: Монография. М., 2010. 292 с.
265. Ежов Д. Институт выборов в зеркале истории // Журнал о выборах. 2011. № 6. С. 55–60.
266. Ежукова О.А. К вопросу о возможности переноса единого дня голосования // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 30–33.
267. Елисеева Т.Н. Уголовно-правовая охрана избирательных прав граждан Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. М., 2004.
268. Елистратова В.С. Избирательная система России: конституционно-правовые основы и политическая практика: Дис. канд. юрид. наук. М., 2008.
269. Елкина Г.Н. Особенности и проявление социальных представлений в период избирательных кампаний: Дис. канд. психол. наук. М., 2001.
270. Елпатьевский С. О земских и городских выборах // Русское богатство. 1906. Октябрь. С. 62–77.
271. Ермакова Э.Л. Избирательный залог: теория, практика, проблемы и пути их решения. М., 2009. 182 с.
272. Ерыгина В.И. Некоторые аспекты публично-правовой ответственности политических партий как участников избирательного процесса // Государство и право. 2009. № 11. С. 37–44.
273. Етимян Л.Г. Современные технологии политической манипуляции в избирательном процессе в постсоветской России: Дис. канд. полит. наук. М., 2009.
274. Ефименко Е.А. Правовой режим регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. Владивосток, 2009.
275. Ефремова Н.Н. Становление избирательного права в России // Государство и право. 1998. № 3. С. 111–118.
276. Жалсараева Э.Б. Институты избирательного права в Бурятии: историко-правовой анализ: Дис. канд. юрид. наук. М., 2003.
277. Желтов М.В. Избирательное право и выборы. Новосибирск, 2004. 184 с.

278. Желтов М.В. Институт выборов: становление, социальные функции, роль в политике. Кемерово, 2003. 253 с.
279. Желтов М.В. Институты избирательного права и выборов: социальные функции и роль в политическом устройстве общества: Дис. докт. социолог. наук. Кемерово, 2005.
280. Жестовская Ф.А. Проблемы правового регулирования ответственности за нарушения законодательства о выборах и референдумах. Казань, 2011.
281. Жилияев А.В. Правовые и организационные основы осуществления иностранного (международного) наблюдения за выборами в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. Омск, 2006.
282. Журавлев В.П. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации в избирательном процессе в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. СПб., 2002.
283. Журавлева И.А. Проблемы правового регулирования выборов депутатов в представительные (законодательные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Дис. канд. юрид. наук. М., 1999.
284. Забайкалов А.П. Реализация конституционного права на участие в выборах и референдумах посредством голосования по почте: Дис. канд. юрид. наук. Белгород, 2009.
285. Заботин В.П. Избирательные права граждан Российской Федерации и роль органов внутренних дел в их реализации: Дис. канд. юрид. наук. М., 2001.
286. Загайнов С.В. Избирательный процесс в современной России: конституционно-правовой аспект: Дис. канд. юрид. наук. Майкоп, 2006.
287. Зайцева О.В. Критерии криминализации посягательств на избирательные права граждан // Российский следователь. 2013. № 14. С. 16 – 18.
288. Зарубежное избирательное право: Учебное пособие / Коллектив авторов: А.С. Автономов, Ю.А. Веденеев, О.В. Дегтярева и др. / Научный редактор В.В. Маклаков. М., 2003. 288 с.
289. Заславский С.Е., Зотова З.М. Правовые основы участия политических партий в выборах. М., 2006.
290. Затонский В.А. Предвыборная агитация и свободное воле-

- изъявление граждан – основа эффективности российского избирательного процесса (политико-правовой аспект) // Избирательное право. 2006. № 1. С. 10–17.
291. Зеленко Б.И. Партии и выборы в современной России. М., 2003. 235 с.
292. Зеленов А.В. Становление и развитие избирательного права России во второй половине XIX – начале XX века (1864-1917 гг.): историко-правовой аспект: Дис. канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2009.
293. Зернов А.В. Политические выборы в системе формирования гражданского общества в России: исторический генезис и современные проблемы: Дис. канд. полит. наук. М., 2007.
294. Зимоха А.Ю. Сравнительный анализ закономерностей электоральной географии в странах разного типа: Дис. канд. геогр. наук. М., 2006.
295. Зиновьев А.В. Отличаются ли выборы Президента США демократизмом и легитимностью? // Правоведение. 2001. № 3. С. 70-76.
296. Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России (теория, практика и перспективы). СПб., 2003. 359 с.
297. Златопольский Д.Л. Некоторые проблемы народного представительства в СССР // Вопросы социалистической конституции / Науч. ред. В.Ф. Коток, Борис П. Спасов. София, 1969. С. 44–83.
298. Зограбян Г.М. Административная ответственность за нарушение избирательных прав граждан Российской Федерации и Республики Армения: сравнительно-правовое исследование: Дис. канд. юрид. наук. М., 2011.
299. Зорькин В.Д. Право на свободные выборы в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 1. С. 69 – 72.
300. Зотова З.М. Взаимодействие избирательных комиссий с политическими партиями // Журнал о выборах. 2007. № 4. С. 9–13.
301. Зражевская Т.Д. Проблема конституционного закрепле-

- ния принципов избирательной системы Российской Федерации // Право и власть. 2001. № 1. С. 24-35.
302. Ивайловский Д.А. Выборы как политический институт // Журнал о выборах. 2010. № 1. С. 26–30.
303. Иванов С.А. Юридическая сила инструкций Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и их место в правовой системе // Журнал российского права. 2006. № 7. С. 28–35.
304. Иванова Е.Л. Значение правовых позиций конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в механизме правового регулирования организации и деятельности избирательных комиссий // Избирательное право. 2012. № 1. С. 26–29.
305. Иванова Е.Л. Некоторые вопросы организации и проведения муниципальных выборов в решениях конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Избирательное право. 2011. № 2. С. 24–26.
306. Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: История, теория, практика (монографическое исследование). М., 1996. 304 с.
307. Иванченко А.В. Место и роль органов, организующих выборы, в истории Российского государства // Жилияков И.С., Фаустова Т.Н. Молодежь выбирает будущее: Методический сборник. Липецк, 1997. С. 14–57.
308. Иванченко А.В. Национальные выборы и принципы международного наблюдения // Журнал о выборах. 2008. № 5. С. 43–47.
309. Иванченко А.В. Организационно-правовая основа избирательного процесса в Российской Федерации: Дис. докт. юрид. наук. М., 1997.
310. Иванченко А.В., Курицын В.М. Российское народовластие: уроки истории / Независимый ин-т выборов. М., 2005. 112 с.
311. Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарёв А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. 333 с.
312. Иванченко А.В., Любарев Л.Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М., 2007. 232 с.

313. Иванченков Ю.В. Избирательное право: понятие, предмет, место в системе российского права // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 2. С. 20 – 23.
314. Ивлев Л.Г. По пути повышения качества избирательных процедур // Журнал о выборах. 2010. № 3. С. 15–19.
315. Игнатенко В.В. Административно-правовая охрана избирательных прав граждан. Иркутск, 2001. 122 с.
316. Игнатенко В.В. Актуальные проблемы современного избирательного права России и зарубежных стран как предмет диссертационных исследований // Избирательное право. 2011. № 3.
317. Игнатенко В.В. Дефекты в российском избирательном праве как предмет диссертационного исследования // Избирательное право. 2011. № 1.
318. Игнатенко В.В. Избирательные цензы на выборах в Государственную Думу России: история и современность // Избирательное право. 2006. № 2. С. 11–14.
319. Игнатенко В.В. Предвыборная агитация: особенности законодательного регулирования и судебной практики разрешения избирательных споров // Избирательное право. 2012. № 1. С. 5–25.
320. Игнатенко В.В. Юридическая ответственность и избирательный процесс. М., 2003. 144 с.
321. Игнатов А.В. «Гражданский контроль» в единый день голосования // Журнал о выборах. 2010. № 6. С. 31–33.
322. Игнатов А.В. Наполнить содержанием каждое из обязательств ОБСЕ в сфере выборов // Журнал о выборах. 2008. № 5. С. 48–49.
323. Избирательная кампания: взгляд изнутри: Сборник статей. М., 2002.
324. Избирательная реформа: опыт, проблемы, перспективы / Под ред. В.И. Васильева. М., 1993.
325. Избирательное законодательство и выборы в регионах: теория и практика / Под ред. С.В. Юсова. М., 2005.
326. Избирательное законодательство и выборы в современном мире / Головин А.Г., Лысенко В.И. / Под общ. ред. В.Е. Чурова. М., 2009. 528 с.

327. Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Азиатско-Тихоокеанский регион / Головин А.Г., Лысенко В.И.; Под общ. ред. В.Е. Чурова. Вып. 3. М., 2013. 1424 с.
328. Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Американский континент / Головин А.Г., Лысенко В.И.; Под общ. ред. В.Е. Чурова. Вып. 2. М., 2010.
329. Избирательное законодательство и избирательный процесс в условиях становления демократического правового государства: Сборник по материалам конкурса: В 2-х ч. Чита, 2005.
330. Избирательное право и избирательный процесс в России: прошлое и настоящее (региональный аспект): Материалы научно-практической конференции / Редакционная коллегия: Н.И. Воробьев, А.М. Дробжев, В.Ф. Пеньков и др. Тамбов, 2000.
331. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. 1993 – 1998: Опыт библиографического указателя / Сост.: Ю.А. Веденеев, И.В. Зайцев, В.В. Луговой; Под общ. ред.: А.В. Иванченко. М., 1998. 188 с.
332. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. А.В. Иванченко. М., 1999. 856 с.
333. Избирательное право и избирательный процесс в субъектах Российской Федерации: состояние, проблемы, перспективы: Материалы Межрегионального научно-практического семинара, 11–13 мая 2000 г. / Под ред. Н.А. Еремеевой и В.В. Невинского. Барнаул, 2000.
334. Избирательное право России: История и современность: Материалы научно-практической конференции профессорско-преподавательского состава и курсантов / Отв. ред. А.П. Яцкова. М., 1999.
335. Избирательные технологии и избирательное искусство / Под ред. С.В. Устименко. М., 2001.
336. Ильенко И.А. Особенности признания судом результатов выборов недействительными // Избирательное право. 2012. № 3. С. 36–42.
337. Институт выборов в истории зарубежных стран. XX век:

- Материалы к библиографическому указателю / Авторы проекта и составители: Ю.А. Веденеев, В.В. Луговой, П.Г. Крученков. Калуга, 2003. 424 с.
338. Институт выборов в истории России. Библиографический указатель / Составители: Ю.А. Веденеев, Л.А. Загуляева, И.В. Зайцев, Л.А. Крючкова, В.В. Луговой, В.В. Тылкин / Под общей редакцией А.А. Вешнякова. Калуга, 2002.
339. Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX вв. / Авторы – составители: Ю.А. Веденеев, И.В. Зайцев, В.В. Луговой; под общей редакцией А.А. Вешнякова. М., 2001. 784 с.
340. Институт выборов в России (история и современность): Библиографический указатель / Сост.: Ю.А. Веденеев, И.В. Зайцев, В.В. Луговой. М., 1999.
341. Институт выборов в России: Библиографический указатель (мультимедийное издание). М., 2009.
342. Институт выборов в России: Междисциплинарная библиография: В трёх томах / Составители Ю.А. Веденеев и И.В. Зайцев; под общей редакцией Н.Е. Конкина и И.Б. Борисова. М., 2013. Том I: Институт выборов в истории России. 544 с. Том II: Избирательное право и процесс на рубеже XX – XXI вв. 616 с. Том III: Выборы в контексте модернизации институтов государственной власти. 544 с.
343. Институт выборов в Советском государстве 1918–1937 гг. в документах, материалах и воспоминаниях современников / Авторы концепции и составители: И.Б. Борисов, Ю.А. Веденеев, И.В. Зайцев, В.И. Лысенко; Под общей научной редакцией Ю.А. Веденева и И.Б. Борисова. М., 2010.
344. Ионов И.А. Защита избирательных прав граждан избирательными комиссиями // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 2. С. 11–15.
345. Иоселиани А.Ю. Наблюдатели как субъект избирательного процесса в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 6. С. 14–17.
346. Ипатова Ю.Л. Избирательный процесс современной России в региональном измерении: Дис. канд. полит. наук.

- Архангельск, 2010.
347. Искандеров У.С. Избирательный процесс в Российской Империи: вторая половина XVIII – начало XX вв.: Дис. канд. юрид. наук. Краснодар, 2007.
 348. Израелян В.Б. Значение перехода к пропорциональной системе выборов в Российской Федерации // Современное право. 2008. № 5. С. 39–43.
 349. Израелян В.Б. Особенности судебной защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. М., 2004.
 350. История выборов в России: Сборник материалов международной научной конференции, 16-17 сентября 2011 г. / Под общей редакцией В.П. Журавлева, В.Н. Скворцова. СПб., 2011. 364 с.
 351. Исхаков А.Д. Юридическая ответственность за нарушения норм избирательного права Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. Казань, 2003.
 352. Исхаков А.Д. Юридическая ответственность за нарушения норм избирательного права Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. Казань, 2003.
 353. Ищенко Е.П., Ищенко А.Е. Избирательные споры: возникновение, разрешение, предупреждение. М., 2002.
 354. Ищенко О.А. Муниципальные выборы в системе народовластия: на примере Дальневосточного федерального округа: Дис. канд. юрид. наук. М., 2005.
 355. Кабышев В.Т. Выборы в России: конституционные функции, тенденции развития // Право и власть. 2001. № 1. С. 7-14.
 356. Кабышев В.Т. Конституционные проблемы народовластия развитого социализма: Дис. докт. юрид. наук. 1980.
 357. Кабышев В.Т. Народовластие развитого социализма: Конституционные вопросы / Под ред. И.Е. Фарбера. Саратов, 1979. 145 с.
 358. Кабышев В.Т. Прямое народовластие в Советском государстве. Саратов, 1974. 149 с.
 359. Казанский П.Е. Избирательные права граждан: Лекция [1906 года]. СПб., 1917. 40 с.
 360. Казанцев А.О. Избирательные споры в Российской Феде-

- рации и порядок их разрешения. Екатеринбург, 2008. 101 с.
361. Казанцев А.О. Избирательные споры в Российской Федерации: (Конституционно-правовое исследование): Дис. канд. юрид. наук. Челябинск, 2005.
362. Как выбирали в Государственную думу. Л., 1938. 136 с.
363. Какителашвили М.М. Избирательное право: институт или подотрасль конституционного права // Российская юстиция. 2010. № 11. С. 2–5.
364. Какителашвили М.М. Конституционно-правовые проблемы финансирования избирательных кампаний в представительные (законодательные) органы государственной власти в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. М., 2008.
365. Кальченко Л.Н. Избирательный процесс в субъектах Российской Федерации: на примере Уральского Федерального округа: Дис. канд. юрид. наук. Челябинск, 2005.
366. Карапетян Л.М. Конституция и партийно-политическая избирательная система в России // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 2. С. 9–19.
367. Карманов А.Б. Организационно-правовое обеспечение финансирования выборов в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук / М., 2005.
368. Карманов Е.Г. Влияние социально-политических ориентаций регионального электората на политический выбор (на примере Республики Башкортостан): Дис. канд. полит. наук. Уфа, 2005. .
369. Карпова Е.В. Проблема использования административного ресурса при финансировании избирательных кампаний // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 4. С. 33–34.
370. Карпова Е.В. Проблема использования при проведении избирательных кампаний средств, не входящих в избирательные фонды // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 12. С. 30–33.
371. Карпова Е.В., Предеин А.Н., Штырляев А.В. Проблемы финансирования избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 7. С. 39–40.

372. Касаткина Н.М. Законодательство, регулирующее подведение итогов голосования // Институты конституционного права иностранных государств: выборы парламента и президента, двухпалатная структура парламента, парламентский контроль, чрезвычайный режим. М., 2002. С. 90–124.
373. Касен М. Политико-правовые аспекты применения электронного голосования // Право и политика. 2011. № 7. С. 1101–1106.
374. Каслова А.А. Метафорическое моделирование президентских выборов в России и США: 2000 г.: Дис. канд. филол. наук. Екатеринбург, 2003.
375. Каюнов О.Н. Незримая логика избирательных законов. М., 1997. 48 с. (Авторская более полная версия, 1996.)
376. Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России IX–XIX столетия: Исторический очерк. 2-е изд. Пг., 1917. 120 с.
377. Ким А.И. Советское избирательное право (Вопросы теории, избирательного законодательства и практики его применения). М., 1965. 212 с.
378. Ким А.И. Теория советского избирательного права и применение избирательного законодательства при формировании представительных органов власти в СССР: Дис. докт. юрид. наук. Томск, 1965.
379. Ким А.И., Барнашов А.М. Народное представительство в СССР. Томск, 1982.
380. Киняшева Ю.Б. Выборы как сложносоставной политический конфликт в современной России: Дис. канд. полит. наук. Тула, 2007.
381. Киселева Л.А. Судебная защита избирательных прав граждан Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. М., 1999.
382. Кликушин А.А., Матейкович М.С. Проблемы судебной защиты активного избирательного права // Российский юридический журнал. 2009. № 3. С. 156–166.
383. Клима Р.Э., Ходж Дж.К. Математика выборов. М., 2007. 224 с.
384. Климова Ю.Н. Избирательные комиссии и правоохранительные органы: взаимодействие // Журнал о выборах.

2007. № 1. С. 28–30.
385. Климова Ю.Н. Криминологическая характеристика нарушений избирательных прав граждан // Журнал о выборах. 2006. № 6. С. 31–32.
386. Ключевский В. Русские выборы. М., 1999.
387. Князев С.Д. Выдвижение кандидатов по законодательству России // Изв. высш. учеб. завед. Сер.: Правоведение. 2000. № 6. С. 55–69.
388. Князев С.Д. Избирательная система Российской Федерации: история и современность (к 100-летию первых выборов в Государственную думу России) // Избирательное право. 2006. № 2. С. 2–11.
389. Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации (Проблемы теории и практики): Дис. докт. юрид. наук. Владивосток, 1999.
390. Князев С.Д. Назначение выборов и образование избирательных округов: законодательство и судебная практика // Избирательное право. 2006. № 3. С. 10–19.
391. Князев С.Д. Назначение выборов: законодательная конструкция и судебная практика // Юридический мир. 2006. № 6. С. 28–35.
392. Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права: Монография. Владивосток, 1999. 416 с.
393. Князев С.Д. Понятие и содержание метода российского избирательного права // Избирательное право. 2011. № 1. С. 3–8.
394. Князев С.Д. Правовой режим образования избирательных округов: законодательство и судебная практика // Российский юридический журнал. 2008. № 3. С. 14–21.
395. Князев С.Д. Российский электоральный федерализм: конституционно-правовое содержание и проблемы реализации // Государство и право. 2008. № 1. С. 23–29.
396. Князев С.Д. Система избирательных комиссий: нужна ли вертикаль? // Академический юридический журнал. Иркутск, 2002. № 1.
397. Князев С.Д. Современное российское избирательное право. Понятие, принципы, источники: Монография. Владивосток, 1999. 160 с.

398. Князев С.Д. Уголовная ответственность за нарушение избирательных прав и права на участие в референдуме // Журнал российского права. 2001. № 2. С. 26–34.
399. Князев С.Д., Арановский К.В. Выборы и избирательное право в современной России: тенденции развития и перспективы // Российское право: образование, практика, наука. 2009. № 4. С. 18–25.
400. Князев С.Д., Арановский К.В. Политическое представительство и выборы: публично-правовая природа и соотношение // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16. С. 21–34.
401. Князев С.Д., Охотников Р.А. Избирательные споры: понятие, природа, значение // Академический юридический журнал. Иркутск, 2006. № 1. С. 16–22; Избирательное право. 2006. № 1. С. 18–25.
402. Князев С.Д., Охотников Р.А. Избирательные споры: юридическая природа и порядок рассмотрения: Монография. Владивосток, 2005. 148 с.
403. Кобзева Т. Земская избирательная система и выборы в местные органы самоуправления в 1907–1916 гг. // Власть. 2011. № 1. С. 113–117.
404. Коваль Д.В. Нарушение законодательства об интеллектуальной собственности в период предвыборной агитации как конституционно-правовой деликт: к вопросу об основаниях ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 58 – 62.
405. Ковлер А.И. Избирательная кампания: организация и методы работы с избирателями. М., 1995. 47 с.
406. Ковлер А.И. Избирательные права российских граждан: нормы права и политическая практика (проблемы реализации избирательных прав граждан) // Права человека и политическое реформирование (юридические, этические, социально-психологические аспекты) / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 1997. С. 113–126.
407. Ковлер А.И. Избирательные технологии: российский и зарубежный опыт. М., 1995. 116 с.
408. Ковлер А.И. Франция: партии и избиратели / Отв. ред. В.А. Туманов. М., 1984.

409. Ковлер А.И., Зотова З.М. Стратегия избирательной кампании и ее планирование. М., 1999. 80 с.
410. Коврижных Л.А. Обеспечение информационной безопасности и проведения выборов (референдума) в условиях применения ГАС «Выборы»: Дис. канд. юрид. наук. М., 2004.
411. Колесников В.Н. Народное представительство и парламентаризм в России: проблемы становления и развития. СПб., 2007. 431 с.
412. Колышницын А.С. Преступления против избирательных прав граждан и права на участие в референдуме: Дис. канд. юрид. наук. Рязань, 2004.
413. Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М., 2010. 384 с.
414. Колюшин Е.И. Избирательное право в системе публичного права // Вестн. Моск.ун-та. Сер. 18: Социология и политология. 1997. № 1. С. 55–64.
415. Колюшин Е.И. Избирательные фонды. Научно-практическое пособие. М., 2009. 136 с.
416. Колюшин Е.И. Концепция модернизации избирательного и связанного с ним законодательства // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. 2010. № 1. С. 68–78.
417. Колюшин Е.И. Право и финансирование выборов: Научно-практическое. пособие. М., 1998. 192 с.
418. Колюшин Е.И. Судебная защита избирательных прав граждан. М., 2005. 144 с.
419. Командирова Т.Г. Избирательные права российских граждан на выборах Президента Российской Федерации: проблемы реализации и гарантии: Дис. канд. юрид. наук. Саратов, 2008.
420. Комаровский В.С. Демократия и выборы в России: теория и история вопроса // СОЦИС (Социологич. исслед.). 1996. № 6. С. 18–31.
421. Комкова Г.Н. Пропорциональная избирательная система и обеспечение равенства фракций в российском парламенте // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 7. С. 31–33.

422. Конджакулян К.М., Зограбян Г.М. Особенности административной ответственности за нарушение избирательных прав (сравнительно-правовое исследование) // Административное право и процесс. 2014. № 8. С. 62 – 64.
423. Кононенко В.М. К вопросу о выборах как методе формирования органов власти // Научные труды. Вып. 5 / Российская академия юридических наук. М., 2005.
424. Кончева В.А. Судебное рассмотрение дел, возникающих из отношений, связанных с осуществлением избирательных прав в России и Германии: Дис.... канд. юрид. наук., 2007.
425. Кораблин В.Е., Никифорова А.А. Федерализм и особенности закрепления гарантий избирательных прав граждан // Журнал о выборах. 2005. № 6. С. 36–39.
426. Корнилов А.А. Из истории вопроса об избирательном праве в земстве: (Происхождение земской избирательной системы 1864 г. и ее дальнейшие изменения). СПб., 1906. 62 с.
427. Коробов В.В. Конституционно-правовое регулирование организации и проведения выборов в органы государственной власти в субъекте Российской Федерации: По материалам Калужской области: Дис. канд. юрид. наук. М., 2004.
428. Коровин С.Т. Избирательные права советских граждан // Советское государство и право. 1954. № 2. С. 3–13.
429. Коротков Л.Н. Правовые аспекты выборов в органы местного самоуправления: Дис. канд. юрид. наук. Пятигорск, 2005.
430. Корчиго Е.В. Актуальные проблемы теории избирательного процесса в России: Дис. канд. юрид. наук. М., 2002.
431. Косак А. Источники избирательного права и процесса // Право и жизнь. 2001. № 42. С. 41–57.
432. Котегова М.А. Пропорциональная избирательная система: российский и зарубежный опыт: Монография. М., 2007.
433. Котегова М.А. Пропорциональная избирательная система: российский и зарубежный опыт: Дис. канд. юрид. наук. М., 2007.

434. Коток В.Ф. Проблемы развития непосредственной демократии в советском государстве: Дис. докт. юрид. наук. М., 1965.
435. Кошемарина С.В. Правовое регулирование информационного обеспечения выборов в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. М., 2006.
436. Кравцов Б.П. Советская избирательная система. М., 1958.
437. Кравченко О.А. Суд присяжных и осуществление адвокатской деятельности (на примере дел о защите избирательных прав) // Адвокат. 2014. № 11. С. 5 – 11.
438. Красинский В.В. Европейский Союз и электоральный суверенитет Российской Федерации // Журнал о выборах. 2012. № 5. С. 52–57.
439. Красинский В.В. Нормативно-правовое обеспечение национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации: Монография. М., 2005. 135 с.
440. Красинский В.В. О правовых позициях Европейского суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам ограничения избирательных прав в связи с наличием судимости // Современное право. 2014. № 2. С. 34 – 41.
441. Красинский В.В. Организованная преступность на выборах и в российских органах власти: Монография. М., 2014. 224 с.
442. Красинский В.В. Правовое обеспечение защиты конституционного строя России в избирательном процессе: Монография. М., 2010. 340 с.
443. Красинский В.В. Правовое обеспечение защиты конституционного строя России в избирательном процессе: Дис. докт. юрид. наук. М., 2011.
444. Красинский В.В. Правовое обеспечение избирательного процесса в интересах национальной безопасности: Монография. Тамбов, 2009. 466 с.
445. Красинский В.В. Юридическое обеспечение выборов в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности: Учебное пособие. М., 2010. 552 с.

446. Краснов К.В. Субъекты избирательного процесса в Российской Федерации. Дис. канд. юрид. наук. М., 2000.
447. Кременецкий С.М. Демократизация избирательной системы и выборов в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. М., 1997.
448. Кривачев А.А. Роль и место выборов и референдумов в процессе становления и развития правового демократического государства в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2000. № 1. С. 38–45.
449. Кривцов В. Новые стандарты информационной открытости в деятельности избирательных комиссий // Журнал о выборах. 2011. № 3. С. 28–33.
450. Крупышев Д.А. Избирательное право и процесс в государствах Центральной Америки: Дис. канд. юрид. наук. М., 2001.
451. Крутоголов М.А. Выборы у нас и у них. М., 1962. 112 с.
452. Кудилинский М.Н. Проблемы правового регулирования муниципальных выборов в Российской Федерации. Дис. канд. юрид. наук. СПб., 2002.
453. Кудинов О.А. Проблемы избирательного права в российской науке конца XIX – начала XX вв. и их реализация в избирательном законодательстве Временного правительства России 1917 г. // История государства и права. 2005. № 4. С. 50–53.
454. Кудряшов Е. Право на выдвижение кандидатов на парламентских выборах в странах СНГ // Журнал о выборах. 2010. № 1. С. 58–60.
455. Кузнецова О.В. Реализация конституционного принципа равенства прав граждан России в пассивном избирательном праве: Дис. канд. юрид. наук. Саратов, 2010.
456. Кузнецова Т.О. Избирательная система Японии: Дис. канд. юрид. наук. М., 2011.
457. Кузьменко С.Г. Первая избирательная система РСФСР: предпосылки появления и основные принципы // Актуальные проблемы российского права. 2007. № 2. С. 16–22.
458. Кузьменко С.Г. Становление и развитие избирательной системы высших представительных органов государствен-

- ной власти России: 1905–2007 годы: Дис. канд. юрид. наук. М., 2008.
459. Кукушкин М.И. Проблемы реализации избирательных прав граждан Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2012. № 4. С. 144 – 147.
460. Кукушкин М.И., Югов А.А. Выборы – конституционный институт прямого народовластия в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 1996. № 2. С. 72–86.
461. Кулиговская Э.Г. Совершенствование правового статуса и организации деятельности избирательных комиссий в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. М., 2005.
462. Кунекова Р. Избирательная система 2013 – 2014 // ЭЖ-Юрист. 2014. № 16-17. С. 1, 8.
463. Куприц Н.Я. Некоторые вопросы советского избирательного права в государственно-правовой литературе СССР периода строительства социализма // Вестник Московского университета. Сер. XII: Право. 1970. № 1. С. 20–29.
464. Куракина А.А. Избирательный процесс и электоральные технологии в современной Испании: Дис. канд. полит. наук. М., 2009.
465. Кутишенко Д.С. Роль правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и Конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в развитии избирательного законодательства: Дис. канд. юрид. наук. Белгород, 2010.
466. Кучеренко П.А. Теория и практика реализации международных избирательных стандартов при формировании органов законодательной власти в Российской Федерации: Монография. Пермь, 2010. 179 с.
467. Кучин А.С. Избирательная кампания кандидата, избирательного объединения: конституционно-правовое исследование: Дис. канд. юрид. наук. Томск, 2006.
468. Лабковская Е.Б. Психологические детерминанты поведения избирателей в ситуации политических выборов: Дис. канд. психол. наук. СПб., 1996.
469. Лазарев В.В., Чучелина Н.Н. Избирательные права граждан: опыт конституционно-правового исследования //

- Журнал российского права. 2005. № 6. С. 164–167.
470. Лазаревский Н.И. Земское избирательное право // Муниципальное право. 2003 (переиздание 1914 года). № 2. С. 65–73.
471. Ларский И. Земские выборы // Современный мир. 1909. № 10. С. 76–90.
472. Лафитский В.И. Выборы в Европейский Парламент. М., 2005. 160 с.
473. Лафитский В.И. Правовое регулирование президентских выборов в США. М., 2004.
474. Лафитский Д.В. Избирательное право Великобритании (институты и тенденции развития): Дис. канд. юрид. наук. М., 2006.
475. Лебедева Ю.Н. Граждане как субъекты избирательного права России: Дис. канд. юрид. наук. Владивосток, 2003.
476. Левин И.Д. Советская избирательная система – избирательная система высшего типа: (К выборам в Верховный Совет СССР III созыва) // Советское государство и право. 1950. № 2. С. 24–36.
477. Левченко Т. Меры конституционно-правовой ответственности в избирательном праве Великобритании // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 3. С. 112 – 117.
478. Левченко Т.Г. Конституционно-правовая ответственность в избирательном праве: сравнительный аспект (на примере России, Великобритании и США): Дис. канд. юрид. наук. М., 2008.
479. Лейкман Э., Ламберт Д.Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. М., 1958. 366 с.
480. Лиджиев Д.В. Правовая культура избирательных комиссий: на примере территориальных избирательных комиссий Волгоградской области: Дис. канд. юрид. наук. Волгоград, 2006.
481. Линик Л.Н. Избирательные системы республик Поволжского региона: развитие и особенности: Дис. докт. юрид. наук. М., 2003.
482. Лисовский С.Ф., Евстафьев В.А. Избирательные технологии: история, теория, практика / Науч. ред. А.П. Ситни-

- ков. М., 2000. 320 с.
483. Лойт Х.Х., Сербин М.В., Пучнин А.С. Актуальные вопросы развития избирательного права в Российской Федерации: Монография. СПб., 2014. 199 с.
484. Лойт Х.Х., Сербин М.В., Пучнин А.С. Избирательное право Российской Федерации: современное состояние и проблемы модернизации: Монография. СПб., 2014. 192 с.
485. Лолочи К., Коларова Р., Димитров Д. и др. Формирование избирательных законов // Сравнительное конституционное обозрение. 1994. № 2. С. 4 – 17.
486. Лоткин И.В., Макаров А.А., Мордвинцева С.А., Новиков С.В. Выборы: политические партии, пресса, избиратель (1988–1995 гг.) / Под общ. ред. С.В. Новикова; НСИА-Центр. Омск, 1996. 72 с.
487. Луговой В.В. Всероссийское Учредительное собрание: опыт библиографического указателя // Вопросы выборов и избирательного права. Калуга, 1998. № 1. С. 95–108.
488. Луговская М.Л. Правовое регулирование участия политических партий в избирательном процессе в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. М., 2003.
489. Лучин В.А. Общественный контроль на выборах и референдуме: Справочник для наблюдателя. М., 2001. 216 с.
490. Лучин В.О., Белоновский В.Н., Пряхина Т.М. Избирательное право России: Учебник / Под ред. В.О. Лучина. М., 2008. 671 с.
491. Лучин В.О., Пряхина Т.М. Избирательное право России. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации // Закон и право. 2007. № 11. С. 3–8.
492. Лысенко В.И. Выборы и представительные органы в новой Европе: политологический опыт и тенденции 80–90-х годов. М., 1994.
493. Лысенко В.И. Представительные начала и избирательные системы в контексте правового регулирования избирательного процесса // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1997. № 3. С. 76–88.
494. Лысенко В.И. Проблемы современного избирательного права в России и в европейских странах: Дис. докт. юрид. наук. М., 1995.

495. Лысенко В.И. Федеральное избирательное законодательство, международные избирательные стандарты как правовые инструменты обеспечения и защиты избирательных прав человека и гражданина в Российской Федерации // Права человека в России и правозащитная деятельность государства: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, 12 мая 2003 г. СПб., 2003. С. 129-151.
496. Лысенко В.И., Евланов И.А. Новый шаг в развитии международных избирательных стандартов // Журнал о выборах. 2008. № 6. С. 8-12.
497. Львова М.С. Выборы как фактор рекрутирования и формирования региональной политической элиты России: Дис. канд. полит. наук. М., 1997.
498. Любарев А.Е. Конституционно-правовые основы многообразия избирательных систем в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. М., 2004.
499. Любарев А.Е. О концепции Избирательного кодекса Российской Федерации // Государство и право. 2010. № 7. С. 46-54.
500. Любарев А.Е. Что препятствует оптимальной пропорциональности? // Журнал о выборах. 2010. № 3. С. 36-39.
501. Любимов А.П. Избирательная система как национальный продукт // Журнал о выборах. 2011. № 1. С. 58-59.
502. Люблинский П.И. Преступления против избирательного права: Выборы и уголовно-правовая защита их. СПб., 1906. С. 231.
503. Мазитов Р.Г. Избирательный процесс как политический субпроцесс и проблемы модернизации: Дис. канд. полит. наук. Уфа, 2009.
504. Майер Х. Избирательное право как инструмент распределения власти или избирательное право и политика // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 1. С. 62 - 68.
505. Макарецев А.А. Дозволения, запреты и позитивные обязательства в избирательном режиме: проблемы метода правового регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 1. С. 6-8.

506. Макарецв А.А. Избирательная комиссия муниципального образования: к проблеме правового статуса // Российская юстиция. 2014. № 8. С. 9 – 13.
507. Макарецв А.А. Избирательный режим в Российской Федерации: Монография. М., 2013. 344 с.
508. Макарецв А.А. Институты прямой демократии в СССР 1935-1937 годов: законодательство и практика реализации: Монография. Новосибирск, 2009. 208 с.
509. Макарецв А.А. Институционально-правовая эффективность норм российского избирательного права: от цели к результату: Монография. Новосибирск, 2011. 199 с.
510. Макарецв А.А. Институционально-правовые основы избирательного режима в Российской Федерации: Монография. Новосибирск, 2012. 216 с.
511. Макарецв А.А. Количественный фактор как условие обоснованности судебных решений по избирательным спорам // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 24. С. 23–26.
512. Макарецв А.А. Неопределенность норм избирательного права // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 43–46.
513. Макарецв А.А. Развитие институтов прямой демократии в СССР в 1935-1937 гг. (на материалах сельских районов Западно-Сибирского края): Дис. канд. юрид. наук. Новосибирск, 2006.
514. Макарецв А.А., Юсубов Э.С. Избирательное право и процесс в Российской Федерации: Учебное пособие. М., 2013. 328 с.
515. Маклаков В.В. Избирательное право и избирательные системы буржуазных и развивающихся стран. М., 1987.
516. Малиновский В.А. Международные наблюдения за выборами: обеспечение объективности или правовая основа для политических манипуляций? // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 42–47.
517. Малый А.Ф. Смешанная избирательная система: существует ли она? // Российская юстиция. 2014. № 6. С. 48 – 50.
518. Малюков А.А. Проблемы правового регулирования пред-

- выборной агитации в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. М., 2004.
519. Манелис Б.Л. Советская избирательная система – самая демократическая в мире. Ташкент, 1958. 95 с.
520. Маркин А.А. Общее и особенное в подходах избирательного законодательства к правовому регулированию статуса наблюдателей в сравнительно-правовом контексте // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 40 – 44.
521. Мартынов С.А. Муниципальные выборы как фактор демократизации политического процесса: Дис. канд. полит. наук. М., 2000.
522. Масловская М.В. Избирательный процесс в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. Волгоград, 1999.
523. Масловская М.В. Избирательный процесс и иные разновидности правовой формы деятельности // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8. С. 23–26.
524. Масловская М.В. Избирательный процесс как разновидность социальной деятельности // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3. С. 29–31.
525. Матвеенков А.С. Конституционные принципы выборов в Советы народных депутатов и их реализация в условиях развитого социализма: Дис. канд. юрид. наук. 1980.
526. Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: Монография. М., 2003. 304 с.
527. Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Дис. докт. юрид. наук. Тюмень, 2003.
528. Матейкович М.С. Правовое регулирование выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации: Монография. Тюмень, 1999. 184 с.
529. Матейкович М.С. Проблемы правового регулирования выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Тюмень, 1999.
530. Матейкович М.С. Проблемы правового регулирования выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. Тюмень, 1998.
531. Матейкович М.С., Сучилин В.Н. Избирательные комис-

- сии муниципальных образований в системе избирательных комиссий // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 10. С. 36 – 40.
532. Матренина К.Ю. Применение комплексов для электронного голосования: достоинства и риски // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 49 – 51.
533. Матренина К.Ю. Реализация конституционных прав граждан посредством использования средств электронного голосования // Государство и право. 2015. № 6. С. 105-108.
534. Матренина К.Ю. Электронное голосование: понятие и виды // Государство и право. 2015. № 2. С. 120-123.
535. Матханов В.Э. Выборы как политико-правовой институт избирательного поведения населения: Дис. канд. полит. наук. Улан-Удэ, 2007.
536. Махашев Р.Ю. Конституционно-правовые основы реализации активного избирательного права: Дис. канд. юрид. наук. Челябинск, 2007.
537. Медведев Ю.С. Факторы успеха на выборах в одномандатных округах российских региональных законодательных собраний: 2003–2009 гг.: Дис. канд. полит. наук. Пермь, 2011.
538. Международные избирательные стандарты. Сборник докладов Выпуск второй / Авт. науч.-издат. проекта и сост.: В.И. Лысенко, И.А. Евланов; Отв. ред. В.И. Лысенко; Центр. избират. комис. Российской Федерации. М., 2009. 1248 с.
539. Мелешкина Е.Ю. Политическая наука. Вып. 2. Избирательный процесс в России и Франции М., 2005.
540. Меликова Н.М. Исторический опыт функционирования советской избирательной системы (1936–1985 гг.): Дис. канд. ист. наук. М., 2001.
541. Минникес И.В. Выборы в истории Российского государства в IX – начале XIX века. СПб., 2010. 526 с.
542. Минникес И.В. Выборы в истории Русского государства IX – XVIII вв.: Дис. докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2004.
543. Минникес И.В. Выборы в истории Русского государства XVI – XVII вв. Историко-правовое исследование: Монография. Иркутск, 2004. 218 с.

544. Минникес И.В. Историко-правовой анализ содержания принципа всеобщего избирательного права // Избирательное право. 2011. № 2. С. 2–5.
545. Минникес И.В. Правовое оформление охранительных норм в электоральном процессе: историко-правовой аспект // Избирательное право. 2012. № 1. С. 2–4.
546. Минникес И.В. Проблема участия избирателей в выборах (историко-правовой аспект) // Государство и право. 2008. № 4. С. 75–82.
547. Минникес И.В. Становление выборных начал в истории Русского государства (выборы в Русском государстве в X–XV вв.). Историко-правовое исследование: Монография. Иркутск, 2003. 211 с.
548. Мирзоян М.Г. Избирательный процесс как условие становления и развития демократии в России: Дис. канд. полит. наук. Орел, 2004.
549. Миронов А.В. Оценочные понятия в избирательном законодательстве Российской Федерации. Иркутск, 2005.
550. Миронов А.В. Оценочные понятия в избирательном законодательстве Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. Владивосток, 2004.
551. Миронов Н.М. Конституционно-правовая институционализация системы избирательных комиссий в свете международных стандартов // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10. С. 19–23.
552. Миронов Н.М. Международные избирательные стандарты и российские выборы // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 4. С. 66 – 77.
553. Миронов Н.М. О роли выборов в демократическом государстве // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 2. С. 12–15.
554. Митин Г.Н. Договор специального избирательного счета: элементы частного права в избирательном процессе // Журнал о выборах. 2009. № 4–5. С. 40–43.
555. Митин Г.Н. Может ли обвиняемый назначаться в состав избирательной комиссии? // Журнал о выборах. 2010. № 1. С. 54–57.
556. Митин Г.Н. Особенности правового регулирования наи-

- менования избирательного объединения и его отображения // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 29–32.
557. Михайлов Г.С. Советское представительство и избирательное право. М., 1922.
558. Михайловская И.Б., Кузьминский Е.Ф. Право избирать и факторы, влияющие на его реализацию / Отв. ред. И.Б. Михайловская. М., 1996. 82 с.
559. Михалева Г.М. Особенности избирательных систем // Журнал о выборах. 2003. № 1. С. 53–55.
560. Михеев Д.С. О направлениях демократизации муниципального избирательного процесса // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 1. С. 2 – 3.
561. Михеева В.И. Избирательный залог в современном российском законодательстве о выборах // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 3. С. 123–127.
562. Мишин А.А. Избирательное право и избирательные системы буржуазных стран. М., 1962. 453 с.
563. Мозолева Т.Г. Понятие конституционно-правовой ответственности в избирательном праве // Журнал о выборах. 2004. № 2. С. 18–21.
564. Морозова Е.Г. Политическое консультирование и избирательный процесс. М., 2001. 118 с.
565. Мостовщиков В.Д. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации и ее финансирования в Российской Федерации: Дис.канд. юрид. наук. 1998.
566. Мотыжева Н.В. Избирательный процесс в системе местного самоуправления: Дис. канд. юрид. наук. Волгоград, 2010.
567. Мукусев В.В. Средства массовой информации и выборы в высшие органы власти: политический и международный аспекты: Дис. канд. полит. наук. М., 1998.
568. Мустафин В.Я. Автоматизация избирательной системы – основа информационного обеспечения выборов в России // Журнал о выборах. 2007. № 2. С. 28–34.
569. Мушкетов К.М. Правовой статус избирательных комиссий в Российской Федерации: к вопросу о соотношении норм конституционного и гражданского права // Ленин-

- градский юридический журнал. 2009. № 3. С. 56–67.
570. Мыльников В.В. Проблемы понятия «политическая реклама» и некоторые подходы к его законодательному определению // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 12. С. 18–22.
571. Мясников А.П. Избирательная система как политико-правовой институт формирования органов государственной власти и местного самоуправления: Дис.докт. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2005.
572. Навальный С.В. Электорально-правовая культура. Вопросы теории и практики: Дис. канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 1999.
573. Назарова И.С. Избирательная система как конституционно-правовой механизм формирования института народного представительства // Российская юстиция. 2013. № 7. С. 55 – 57.
574. Назарова И.С. Избирательная система как форма конституирования института народного представительства: Монография. СПб., 2011.
575. Назарова И.С. Система народного представительства как отражение сущности избирательной системы // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 48 – 50.
576. Насыбуллин А.А. Проблемы электронного голосования // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. № 1. С. 147–151.
577. Насыбуллин А.А. Регулирование социальных конфликтов в избирательном процессе в современной России: Дис. канд. социолог. наук. Казань, 2013.
578. Наумов В.И. Законодательство Российской Федерации о выборах: теория и практика избирательных кампаний 1993–1996 годов: Дис. канд. юрид. наук. М., 1998.
579. Нелюба И.В. Конфликтный потенциал выборов в современной России: причины возникновения и пути регулирования деструктивности: Дис. канд. полит. наук. М., 2005.
580. Неровная Н.Н. Конституционно-правовые основы участия российских политических партий в выборах: Дис. канд. юрид. наук. Челябинск, 2003.
581. Неровная Н.Н. Муниципальные выборы и российские

- политические партии: участвовать или не участвовать? // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 9. С. 24–26.
582. Неронов И.А. К вопросу о проверке избирательной комиссией наличия у кандидатов пассивного избирательного права в свете изменения законодательства // Журнал о выборах. 2012. № 5. С. 36–39.
583. Нечипоренко Т.В. Информационное обеспечение выборов – институт избирательного законодательства Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. М., 2010.
584. Никитин А.А. Концептуальные основы избирательных технологий в современной России: Дис. канд. полит. наук. Саратов, 2012.
585. Никольский В.К. Избирательное право / Под редакцией Л.А. Слонимского. М., 1917. 33 с.
586. Новиков Ю.А. Избирательная система России: 90 лет истории / Под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 1996. 632 с.
587. Новиков Ю.А. Избирательное право и избирательная система России 1906-1996 гг.: общегосударственный уровень: Дис. докт. юрид. наук. СПб, 1997.
588. Новикова Н.А. Избирательное право Российской Империи в конце XVIII – первой половине XIX века (историко-юридическое исследование): Дис. канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006.
589. Нудненко Л.А. Принцип свободных выборов в реализации пассивного избирательного права в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 11. С. 27 – 31.
590. Ныркова Т.Ю. Избирательные системы в субъектах РФ: становление, тенденции развития (опыт Амурской области): Дис. канд. юрид. наук. М., 2011.
591. Овчинников В.А., Антонов Я.В. Юридическая ответственность в системах «традиционного» и «электронного» голосования // Российская юстиция. 2013. № 6. С. 57 – 59.
592. Окулич И.П. Депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: Правовой статус. Природа мандата. Проблемы ответственности: Дис. канд. юрид. наук. Челябинск,

- 2003.
593. Оленников С.М. Ограничение избирательных прав граждан в связи с осуществлением экстремистской деятельности // Адвокат. 2013. № 3. С. 50 – 56.
594. Онохова В.В. Актуальное исследование использования на выборах преимуществ должностного положения как конституционно-правового деликта // Избирательное право. 2011. № 4. С. 62–64.
595. Онохова В.В. Избирательные документы как предмет диссертационного исследования // Избирательное право. 2011. № 2. С. 57–60.
596. Организация и финансирование выборов. СМИ и выборы / Carver R., Stewart J., Carrico J. И др. / Пер. с англ. Института развития избирательных систем; Науч. ред. С.Г. Колесник, Отв. ред. пер. О.И. Ляхович. М., 2001. 210 с.
597. Ордомская Е.А. Президентские выборы в России 1996 года и 2000 года: сравнительно-исторический анализ: Дис. канд. ист. наук. М., 2011.
598. Орлов Д.В. Институт юридической ответственности за избирательные правонарушения в современной России: Дис. канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2007.
599. Орлов Д.П. Принципы российского избирательного права. Ростов-на-Дону, 2005.
600. Орлов Д.П. Проблемы развития федерального избирательного права России: Дис. канд. юрид. наук. Ставрополь, 2005.
601. Орлов Д.П. Проблемы развития федерального избирательного права России: Монография. Ростов-на-Дону, 2005.
602. Орлов Д.П. Становление избирательного права и представительной демократии в истории Российского государства. Ставрополь, 2004.
603. Оспанов Т.А. Региональные выборы 2013 г. в контексте политической конкуренции // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 41 – 45.
604. Оспанов Т.А., Абдрахманов Д.В. Графа «Против всех» в контексте политической конкуренции // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 29 – 33.
605. Ответственность за нарушение избирательных прав граждан

- дан в законодательстве зарубежных стран / Авторский коллектив: И.С. Власов, Н.А. Голованова, С.П. Кубанцев и др. / Научные редакторы В.И. Лысенко и С.М. Шапиев. М., 2005. 144 с.
606. Охотников Р.А. Избирательные споры (понятие, структура, порядок рассмотрения): Дис. канд. юрид. наук. Владивосток, 2006.
607. Очеретько Е.А. Проблемы развития пропорциональной избирательной системы в Российской Федерации и пути их решения: Дис. канд. юрид. наук. М., 2011.
608. Очерки по истории выборов и избирательного права: Учебное пособие / Авторский коллектив: Ю.А. Веденеев, И.В. Зайцев, В.Е. Кораблин и др. / Под редакцией Ю.А. Веденеева и Н.А. Богодаровой. Калуга-М., 2002. 692 с.
609. Павлушкин А.В. Избирательные органы в зарубежных странах (Монографическое исследование). Элиста, 2009. 218 с.
610. Павлушкин А.В., Постников А.Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 5–13.
611. Пальгунова Т.М. Советское избирательное законодательство и вопросы совершенствования организации выборов в местные Советы: (На материалах законодательства РСФСР): Дис. канд. юрид. наук. Саратов, 1972.
612. Панкратов В.В. Избирательная система России как результат правового регулирования выборов в представительные органы власти: Дис. канд. юрид. наук. М., 2005.
613. Пантелеев А.А. Гражданско-правовые аспекты избирательных кампаний: Монография. Абакан, 2010. 227 с.
614. Пантелеев И.Я. Выборы у нас и у них: Выборы в СССР и капиталистических странах. Свердловск, 1939. 120 с.
615. Пархоменко Т. Избирательное законодательство и соблюдение законности // Законность. 2000. № 7. С. 11-16; № 8. С. 17-20.
616. Петрищева Н.С. Советское избирательное право в местном самоуправлении // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 2. С. 22 – 25.

617. Петров А.А. Основы избирательного права и избирательного процесса в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Иркутск, 2004.
618. Петров А.В. Демократические выборы как инструмент формирования многопартийности в Сибирском федеральном округе: Дис. канд. полит. наук. Чита, 2009.
619. Петров И.В. Реализация принципа равенства избирательных прав граждан в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. Саратов, 2004.
620. Петухов Ю.Ф. Особенности правового статуса избирательной комиссии субъекта Российской Федерации в условиях реформирования избирательного законодательства: Дис. канд. юрид. наук. М., 2003.
621. Подшивалов В.Е. Финансирование выборов: законодательное регулирование и судебная практика // Избирательное право. 2006. № 2. С. 23–34.
622. Покровский Е.А. Организационно-правовые основы становления и развития избирательной системы субъекта Российской Федерации: На примере Астраханской области, 1995–2000 гг.: Дис. канд. юрид. наук. Волгоград, 2003.
623. Полев В.А. Организация деятельности контрольно-ревизионных служб при избирательных комиссиях // Журнал о выборах. 2005. № 1. С. 34–36.
624. Полежаева С., Зимин А. Ответственность кандидатов в депутаты за предоставление недостоверных сведений // Журнал о выборах. 2011. № 3. С. 18–23.
625. Политические институты, избирательное право и процесс в трудах западноевропейских мыслителей XVII – начала XX века: Хрестоматия / Составители: Ю.А. Веденеев, И.В. Зайцев, Л.В. Поляков. Ответственный редактор А.А. Вешняков. Калуга, 2003. XXIV, 882 с.
626. Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX–XX веков / Составители: Ю.А. Веденеев, И.В. Зайцев, Л.В. Поляков. Ответственный редактор А.А. Вешняков. М., 2003. 944 с.
627. Полянцев Н.И. Принцип равного избирательного права в Советском государстве: Дис. канд. юрид. наук. Л., 1959.
628. Поляшова И.С. Избирательная система России: Пробле-

- мы теории и практики: Дис. канд. юрид. наук. СПб., 2000.
629. Попов М.А., Балашова О.В. Об инновационных технологиях выборов на международном уровне // Журнал о выборах. 2012. № 5. С. 58–62.
630. Попов О.В., Попова О.О. Проблемы реализации КоАП РФ в части борьбы с правонарушениями в сфере избирательного процесса // Административное право и процесс. 2008. № 5. С. 17–19.
631. Порошин Е.Н. Избирательное законодательство и результаты выборов: взаимосвязь и взаимозависимость // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 24 – 30.
632. Постников А.Е. Избирательное законодательство: необходимо четкое разделение полномочий между различными уровнями власти при проведении выборов // Журнал российского права. 2002. № 5. С. 12–22.
633. Постников А.Е. Избирательное право России. М., 1996.
634. Постников А.Е. Система избирательного законодательства в Российской Федерации: Дис. докт. юрид. наук. М., 1997.
635. Постников А.Е., Алехичева Л.Г. Недействительность выборов: Законодательство и судебная практика. М., 2001. 184 с.
636. Постников М.А. Организация выборов как составная часть советской избирательной системы // Учёные записки Всесоюзного юридического заочного института. Выпуск IX: Вопросы советского финансового и государственного права / Отв. ред. Е.А. Ровинский. М., 1960. С. 145 – 176.
637. Постриганова А.В. Выборы как механизм легитимации государственной власти в современной России: Дис. канд. юрид. наук. М., 2005.
638. Пошивайлова А.В. Избирательные споры: юридическая природа и порядок разрешения в судах: Дис. канд. юрид. наук. СПб., 2009.
639. Предвыборная агитация: теория и практика / Отв. ред. Н.С. Бондарь. М., 2004.
640. Предеин А.Н. Проблема подкупа избирателей и использование организаций «третьего сектора» при проведении из-

- бирательных кампаний // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 9. С. 21–23.
641. Предеин А.Н. Проведение агитационных мероприятий за счет средств, не входящих в избирательные фонды // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 4. С. 27–30.
642. Прокопьев Д.В. Конституционно-правовой статус избирательной комиссии сложноустроенного субъекта Российской Федерации: На примере Тюменской области: Дис. канд. юрид. наук. Сургут, 2003.
643. Пряхин М.Г. Ленинские идеи о выборах и избирательном праве: Дис.... канд. юрид. наук. Саратов, 1973. .
644. Пугачев В.П. Выборы: общая теория в российских иллюстрациях // Вестник Московского университета. Сер. 12: Полит. науки. 1997. № 4. С. 3–31.
645. Пунтус С. Внешний мониторинг избирательного процесса – обязательный фактор прозрачности выборов // Журнал о выборах. 2010. № 1. С. 50–53.
646. Путкарадзе Н.Р. Избирательная система в условиях развития политического плюрализма: Дис. канд. юрид. наук. М., 1993.
647. Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации. СПб., 2003. 561 с.
648. Реснянская Л.Л. В поисках смысла, или о влиянии выборов на средства массовой информации // Вестник Московского университета. Сер. 10: Журналистика. 2001. № 5. С. 7–22.
649. Реснянская Л.Л. Топология СМИ в политическом пространстве постсоветской России // Вестник Московского университета. Сер. 10: Журналистика. 2001. № 1.
650. Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы / Ред. коллегия А.В. Иванченко, А.И. Ковлер и В.И. Лысенко. М., 1995. 156 с.
651. Родионов А.И. Реализация законодательства о выборах в Российской Федерации как условие сохранения ее государственной целостности: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
652. Российские выборы в контексте международных избира-

- тельных стандартов: Материалы международной конференции / Под ред. А.В. Иванченко, А.Е. Любарева. М., 2006.
653. Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия. / Под общ. ред. А.В. Иванченко. М., 2005.
654. Руденко В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург, 2003. — 476 с.
655. Рудик П.Л. История советского избирательного права (1917–1936): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1991.
656. Румянцев А. «Избыточные» мандаты и проблема легитимности в немецком избирательном праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 6. С. 5 – 15.
657. Руппель А.Х. Принципы избирательного права как критерий демократичности избирательных систем: Дис. канд. юрид. наук. М., 1993.
658. Рыжков Н.Е. Конституционно-правовое регулирование института избирательных фондов кандидатов и избирательных объединений в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. М., 2011.
659. Рымарев Д.С. Реализация принципа виновной ответственности в рамках конструкций отдельных составов конституционно-правовых деликтов, посягающих на избирательные права граждан // Избирательное право. 2012. № 2. С. 41–49.
660. Рябчиков Р.В. К вопросу о месте и роли Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в современном избирательном процессе // Право и политика. 2008. № 2. С. 340–343.
661. Рябчиков Р.В. Правовые проблемы соблюдения международных избирательных стандартов в национальном избирательном праве: Дис. канд. юрид. наук. М., 2011.
662. Сабаева С.В. Правовые основы реализации принципа коллегиальности в деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 51 – 56.
663. Сабаева С.В. Пропорциональная избирательная система

- на муниципальных выборах в условиях нового партийного строительства // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 99 – 106.
664. Савин С.Ю. Правовое обеспечение информационной безопасности Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы»: Дис. канд. юрид. наук. М., 2007.
665. Садекова Г.У., Токарева Е.А. Перспективы развития «электронного голосования»: совершенствование законодательства в условиях сближения международного и внутригосударственного права // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 4. С. 28–32.
666. Сазонов А.А. Современные политические процессы. Вып. 4. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 2006.
667. Саламатова М.С. Избирательная система Советской России 1918 – 1936 гг.: новые интерпретации // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 12. С. 1535 – 1542.
668. Самсонов В.А. Конституционные средства защиты избирательных прав граждан: Дис. канд. юрид. наук. Волгоград, 2000.
669. Сафонкина А.В. Роль общественной экспертизы в повышении качества и эффективности избирательного законодательства // Избирательное право. 2011. № 2. – С. 6–7.
670. Сборник конкурсных работ в области избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний, выполненных студентами и аспирантами высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации в 2010/2011 учебном году / Под общ. ред. В.Е. Чурова; науч. ред. Н.Е. Конкин; отв. ред. А.В. Иванченко. М., 2011. С. 146–159.
671. Сборник конкурсных работ в области избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний, выполненных студентами, аспирантами и

- преподавателями высших учебных заведений Российской Федерации в 2011/2012 учебном году / Под общ. ред. В.Е. Чурова; науч. ред. Н.Е. Конкин; отв. ред. А.В. Иванченко. М., 2012.
672. Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации в 2006/2007 учебном году / Под общ. ред. С.В. Вавилова, В.П. Волкова. М., 2007.
673. Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации в 2004/2005 учебном году / Под общ. ред. А.А. Вешнякова, науч. ред. Ю.А. Веденеев. М., 2005.
674. Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации в 2003/2004 учебном году / Под общ. ред. А.А. Вешнякова, науч. ред. Ю.А. Веденеев. М., 2004.
675. Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших юридических учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации в 2007/2008 учебном году / Под общ. ред. В.Е. Чурова, науч. ред. Н.Е. Конкин. М., 2008.
676. Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших юридических учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации в 2008/2009 учебном году / Под общ. ред. В.Е. Чурова;

- науч. ред. Н.Е. Конкин; отв. ред. А.В. Иванченко. М., 2009.
677. Свечников Н.И. Формирование основ земского избирательного права в период подготовки и проведения реформ местного самоуправления во второй половине XIX века: Дис. канд. юрид. наук. Саратов, 2009.
678. Семин А.В. Подача в суд заявлений о защите избирательных прав // Российская юстиция. 2007. № 12. С. 35–39.
679. Семин А.В. Судебная защита избирательных прав граждан // Российский судья. 2005. № 6. С. 41–44.
680. Сербин М.В. Актуальные проблемы избирательного права Российской Федерации (вопросы теории и практики): Монография. СПб., 2010.
681. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М., 2006.
682. Сергеев Д.Б. Избирательное право субъектов Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): Дис. канд. юрид. наук. Владивосток, 2003.
683. Сергеев Д.Б. Избирательное право субъектов Российской Федерации. Теоретико-правовое исследование: Монография. Петропавловск-Камчатский, 2003. 160 с.
684. Сергейчук В.Б. Гарантии свободы выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. СПб., 1996.
685. Серегин Н.С. Президентские выборы в США: исторические тенденции и эволюционные изменения: последняя четверть XX века: Дис. канд. ист. наук. М., 2001.
686. Серков С.В. Конституционно-правовое регулирование голосования на выборах в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. Тюмень, 2007.
687. Сеченова Р.Р. Демократическое формирование власти и актуальные вопросы исследования правосознания субъектов избирательного процесса // Современное право. 2003. № 4. С. 35–38.
688. Сеченова Р.Р. Правосознание избирателей и его роль в обеспечении законности избирательного процесса: Дис. канд. юрид. наук. М., 2003.
689. Сивков С.И. Конституционно-правовой статус личности

- как субъекта избирательного права в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. М., 2002.
690. Сидоров С.С. Осуществление избирательного права граждан как форма управления государством // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 10. С. 41 – 45.
691. Сидякин А.Г. Отказ в регистрации и отмена регистрации кандидата (списка кандидатов): Проблемы теории и практики: Дис. канд. юрид. наук. М., 2006.
692. Сидякин А.Г. Отмена регистрации кандидата (списка кандидатов): Законодательство и судебная практика. М., 2003. 254 с.
693. Сизикова Н.М. Профилактика правонарушений в области избирательного права: Дис. канд. юрид. наук. М., 2008.
694. Сизых Ю.А. Легитимация политической власти посредством проведения выборов // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 27 – 31.
695. Сизько И.А. Совершенствование современного избирательного законодательства в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: Дис. канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2005.
696. Сизько И.А. Совершенствование современного избирательного законодательства в Российской Федерации: Конституционно-правовое исследование: Дис. канд. юрид. наук. Волгоград, 2005.
697. Силкина М.М. Конституционное право граждан России быть избранным в органы местного самоуправления: Дис. канд. юрид. наук. М., 2010.
698. Синцов Г.В. О роли Верховного Суда Российской Федерации в рассмотрении дел о защите избирательных прав граждан Российской Федерации // Российский судья. 2014. № 5. С. 17 – 19.
699. Синцов Г.В. Особенности деятельности Корпуса наблюдателей «За чистые выборы» в регионах России // Юридический мир. 2013. № 8. С. 62 – 65.
700. Синько О.В. Политические партии в избирательных кампаниях: Региональный аспект:
701. Синяева Н.А. Правовые основы и практика выборов в Го-

- сударственную думу Российской империи на региональном уровне: (на примере Нижегородской губернии): Дис. канд. юрид. наук. Мытищи, 2010.
702. Система избирательных комиссий: становление, развитие, перспективы: Сборник статей и материалов III Всероссийской научно-практической Чичеринской конференции / Редколлегия: А.С. Пучнин, Н.И. Воробьев, Д.Г. Сельцер и др. Выпуск 2. Тамбов, 2008. 118 с.
703. Скалон В.Ю. По земским вопросам: Очерки, обозрения, заметки. Т. I: В переходное время, 1880–1882. СПб., 1905.
704. Сквиков А.К. Избирательные системы демократических государств в мировом политическом процессе. М., 2000.
705. Скосаренко Е.Е. Избирательная система в политической жизни России: конституционно-правовые аспекты: Дис. канд. юрид. наук. М., 2006.
706. Скосаренко Е.Е. Избирательная система России: мифы и политическая реальность. М., 2007. 206 с.
707. Скосаренко Е.Е. Некоторые особенности применения пропорциональных систем // Журнал о выборах. 2004. № 4. С. 38–42.
708. Слободчикова С.Н. Правовые особенности проведения предвыборной агитации с использованием сетей сотовой электросвязи // Избирательное право. 2011. № 2. С. 18–19.
709. Смирнов П.В. Меры конституционно-правового принуждения в избирательном праве Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. Сургут, 2005.
710. Смирнова В.В. Возникновение советского избирательного права: Дис. канд. юрид. наук. М., 1973.
711. Смирнова В.В. Критика думского избирательного права // Вестник Московского университета. Сер. XII: Право. 1971. № 6. С. 79–86.
712. Смирнова В.В. Советская избирательная система до образования СССР // Вестник Московского университета. Сер. XII: Право. 1972. № 6. С. 62–69.
713. Смирнова М.А. Конституционно-правовые ограничения пассивного избирательного права в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. Волгоград, 2012.
714. Смолина И.Г. Правовая культура избирательного процес-

- са в Российской рации: Дис. канд. юрид. наук. М., 2006.
715. Смольянов А.А. Избирательная система России: проблемы теории и практики: Дис. канд. юрид. наук. СПб., 1998.
716. Собалирова З.Х. Организационно-правовые основы информационного обеспечения выборов в Российском государстве: теоретический и историко-правовой аспекты: Дис. канд. юрид. наук. Краснодар, 2011.
717. Собачевская Ю.А. Типы и особенности конституционно-правовой ответственности за нарушения избирательного законодательства // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 1. С. 33–35.
718. Соболева А.К. Толкование права на судебную защиту в контексте избирательного законодательства: последнее слово за Конституционным Судом // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 7. С. 791 – 796.
719. Собянин А.А., Суховольский В.Г. Демократия, ограниченная фальсификациями: выборы и референдумы в России в 1991–1993 гг. М., 1995. 263 с.
720. Советников И.В. Злоупотребления правом в избирательном процессе: Монография. М., 2010. 122 с.
721. Советников И.В. Злоупотребления правом в избирательном процессе: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
722. Современные избирательные системы. Выпуск 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша / Научный редактор В.И. Лысенко. М., 2006. 496 с.
723. Современные избирательные системы. Выпуск 2: Аргентина, Германия, Швеция / Научные редакторы Ю.А. Веденеев, В.И. Лысенко. М., 2007. 320 с.
724. Современные избирательные системы. Выпуск 3: Испания, США, Финляндия, Япония / Научные редакторы А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М., 2009. 448 с.
725. Современные избирательные системы. Выпуск 4: Австралия, Венесуэла, Дания, Сербия / Научные редакторы А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М., 2009. 480 с.
726. Современные избирательные системы. Выпуск 5: Индия, Ирак, Уругвай, ЮАР / Научные редакторы А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М., 2010. 496 с.

727. Современные избирательные системы. Выпуск 6: Австрия, Ирландия, Норвегия, Чили / Научные редакторы А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М., 2011. 512 с.
728. Современные избирательные системы. Выпуск 7: Египет, Исландия, Колумбия, Пакистан / Научные редакторы А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М., 2012. 464 с.
729. Современные избирательные системы. Выпуск 8: Бразилия, Франция, Чехия, Южная Корея / Научные редакторы А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М., 2013. 488 с.
730. Современные избирательные системы. Выпуск 9: Индонезия, Словакия, Филиппины, Хорватия / Научные редакторы А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М., 2014. 512 с.
731. Современные международные отношения и международно-правовое регулирование внутригосударственных избирательных стандартов // Московский журнал международного права. 2004. № 2. С. 160–181.
732. Соколов В.И., Демчук А.Л. Всеобщие выборы в Канаде: прежнее «правительство меньшинства» // США – Канада: экономика, политика, культура. 2009. № 1. С. 3 – 12.
733. Соколовский И.Н. Три вопроса земского избирательного права // Земский сборник Черниговской губернии. 1890. № 3–4. С. 129–140.
734. Соловьев В.Н., Панов А.Б. Некоторые аспекты административной ответственности по делам о защите избирательных прав // Вестник ВАС РФ. 2013. № 3. С. 61 – 71.
735. Соловьев С.Г. Денежный подкуп избирателей на муниципальных выборах: проблемы теории и практики // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 9. . 20–23.
736. Соломин В.И. Эффективность управления избирательным процессом: Дис. канд. социолог. наук. М., 1996.
737. Солоцкий Д.Г. Демократические выборы как основа формирования гражданского общества // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 3. С. 24–26.
738. Сорокина Е.В. Очерки об истории избирательной системы России. СПб., 2006. 180 с.

739. Сорокун П.В. Ограничение избирательных прав в процессе выборов местных органов власти на территории Красноярского округа в Сибирском крае во второй половине 20-х гг. XX в. // История государства и права. 2014. № 11. С. 48 – 51.
740. Сравнительное избирательное право: Учебное пособие / Коллектив авторов: А.С. Автономов, Ю.А. Веденеев, В.В. Луговой / Научный редактор В.В. Маклаков. М., 2003. 208 с.
741. Сравнительное изучение парламентов и опыт парламентаризма в России: выборы, голосование, репрезентативность: Материалы Всероссийской научной конференции, посвященной 100-летию принятия закона о выборах депутатов I Государственной думы / С.-Петербургский государственный университет. СПб., 2005. С. 194–197.
742. Станский С.Н. «Избирательная власть» как ветвь государственной власти: к постановке проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 1. С. 16–19.
743. Старкин Е.В. Избирательная система в сложносоставном субъекте Российской Федерации: на примере Тюменской области: Дис. канд. юрид. наук. Казань, 2007.
744. Старовойтова Е.И. Правовые презумпции в избирательном праве Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. Иркутск, 2012.
745. Старостина И.А. (Ирина Аркадьевна) Избирательная система и формирование институтов представительной демократии в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): Дис. канд. юрид. наук. Тюмень, 2009.
746. Старостина И.А. Институт представителей в избирательном праве: нормативно-правовые характеристики // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2010. № 1. С. 79 – 90.
747. Старостина И.А. Российское избирательное право: доктрина и законодательство // Конституционное и

- муниципальное право. 2009. № 24. С. 18 – 23.
748. Старостина И.А. Современные проблемы избирательного права // Юридическая наука и образование. 2011. Том 4.
749. Старостина И.А. Соглашение в избирательном праве // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 30 – 33.
750. Степанов И.Н. Прокурорский надзор за исполнением законодательства Российской Федерации на выборах: Дис. канд. юрид. наук. М., 2008.
751. Степанов Р.Г. Ответственность за правонарушения в сфере избирательного и референдумного права: административно-правовой аспект: Дис. канд. юрид. наук. СПб., 2006.
752. Страшун Б.А. Избирательное право социалистических государств. М., 1963. 248 с.
753. Страшун Б.А. Социалистическое избирательное право: Дис. канд. юрид. наук. М., 1962.
754. Стрельников А.М. Президентские выборы в США и России: аксиологический аспект. Нижний Тагил, 2007.
755. Стрельцов Д.Ю. Правовое регулирование выборов в органы местного самоуправления в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. М., 2006.
756. Стружак Е.П. Правовой статус кандидатов в выборные органы, на выборные муниципальные и государственные должности в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. Тюмень, 2003.
757. Суверенная демократия как конституционная идея России XXI века: Материалы Всероссийской научной конференции, Челябинск, 26–27 октября 2007 г. / Под ред. В.Л. Лебедева, В.А. Киреева. Челябинск, 2008.
758. Судакова С.В. Проблемы обеспечения единства федерального и регионального избирательного законодательства: Дис. канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003.
759. Судариков Ф.Н. Всеобщее избирательное право в СССР: Дис. канд. юрид. наук. М., 1961.
760. Сунцов А.П. Избирательная система субъекта Российской

- Федерации. Тюмень, 1999.
761. Сунцов А.П. Конституционно-правовая ответственность за использование на выборах преимуществ должностного положения как предмет диссертационного исследования // Избирательное право. 2012. № 1. С. 45–47.
762. Сунцов А.П. Правонарушения в избирательной системе субъекта Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): Дис. докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2000.
763. Сунцов А.П. Правонарушения в сфере избирательной системы субъекта Российской Федерации. Тюмень, 1999.
764. Сучилин В.Н. Правовой статус избирательных комиссий муниципальных образований в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. Тюмень, 2014.
765. Таагепера Р., Шугарт М.С. Описание избирательных систем // Полис. 1997. № 3. С. 55 – 68.
766. Тарабан Н.А. К вопросу об административной ответственности за нарушение избирательного законодательства // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 1. С. 30–35.
767. Тарабан Н.А. Становление институтов современного отечественного избирательного права в 1985 – 1993 гг. // История государства и права. 2014. № 15. С. 46 – 52.
768. Таровик С.С. Реализация принципов всеобщности, свободы, равенства в избирательном праве Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. СПб., 2009.
769. Тезикова А.В. Новые методы голосования в XXI веке: (Об опыте применения электронного голосования на примере некоторых зарубежных стран) // Журнал о выборах. 2004. № 3. С. 50–53; № 4. С. 30–34.
770. Теперик А.В. Конституционные основы участия политических партий в российском избирательном процессе: Дис. канд. юрид. наук. Саратов, 2000.
771. Теплова Н.А. Избирательная система стран народной демократии. М., 1956.
772. Теплова Н.А. Советская избирательная система – самая демократическая система в мире: Дис. канд. юрид. наук.

- М., 1952.
773. Тер-Газарян А.В. Выборы как политический институт в условиях современного российского общества: Дис. канд. филос. наук. М., 1995.
774. Титков А.С. Избирательная система в России начала XX века // Ваш выбор. 1995. № 3–4. С. 40–47.
775. Титов М.В., Ипатов Т.В., Зюбанов В.П. Избирательным спорам – компетентное рассмотрение // Журнал о выборах. 2001. № 2. С. 52–54.
776. Тогузаева Е.Н. Пропаганда, агитация и политическая реклама: проблемы и противоречия правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 12. С. 2742 – 2745.
777. Толстикова И.Н. Уголовная ответственность за нарушения законодательства о выборах: Дис. канд. юрид. наук. Красноярск, 2005.
778. Торопов А.В. Правовое регулирование ответственности за преступные нарушения законодательства о выборах, совершаемые членами избирательных комиссий (современное состояние и перспективы): Дис. канд. юрид. на-ук. Тюмень, 2011.
779. Точкин Д.В. Финансирование федеральных выборов в России: конституционно-правовые проблемы: Дис. канд. юрид. наук. М., 2010.
780. Травкина Н.М. Выборы в США XXI века // США – Канада: экономика, политика, культура. 2009. № 2. С. 22 – 37.
781. Треушников М.К. Судебная защита избирательного права // Журнал российского права. 2000. № 3. С. 12-22.
782. Треушников М.К. Судебная защита избирательных прав в России // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2000. № 1. С. 3 – 16.
783. Трофимов А.Г. Контрольно-ревизионная служба при ЦИК России на федеральных выборах // Журнал о выборах. 2008. № 2. С. 62–63.
784. Троицкий Е.С. Проблемы реализации избирательных прав граждан в условиях современной России и механизмы их разрешения: Дис. канд. юрид. наук. М., 2005.

785. Труевцев К.М. Партитура для парламента и партия президента (закономерности развития многопартийности и избирательного процесса в России). М., 2001. 157 с.
786. Трыканова С.А. Актуальные аспекты реализации и пути оптимизации организационно-правовых механизмов регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 47–50.
787. Трыканова С.А. Инновации в сфере электронного содействия проведения региональных выборов: сравнительный анализ российской практики и зарубежного опыта // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 9. С. 31–33.
788. Трыканова С.А. Организационные и правовые ресурсы проведения выборов в условиях модернизации // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 4. – С. 32–35.
789. Трыканова С.А. Эволюция теоретико-методологических подходов к исследованию избирательного права // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 5. С. 36–39.
790. Турищева Н.Ю. Международные избирательные стандарты и система преступлений против избирательных прав: взаимосвязь. М., 2011.
791. Турищева Н.Ю. Преступления против избирательных прав и права на участие в референдуме: уголовно-правовой анализ и перспективы совершенствования законодательного описания: по материалам Краснодарского края: Дис. канд. юрид. наук. Краснодар, 2007.
792. Турищева Н.Ю. Пропорционализация российских выборов: общие направления и особенности // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 46–50.
793. Тучков С.М. Особенности применения технологий публич рилейшнз в региональной избирательной кампании // Вестник Московского университета. Сер. 12: Полит. науки. 2000. № 4. С. 83–95.
794. Уитц Р. Свобода слова во время предвыборных кампа-

- ний. О смысле «кампании молчания» и других ограничений свободы выражения мнения в ходе предвыборного процесса // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 1. С. 95 – 113.
795. Ураев Н.Н. Конституционно-правовой статус наблюдателей в российском избирательном праве: Дис. канд. юрид. наук. Казань, 2006.
796. Устинов Д.Ю. Референдум и выборы как формы прямого народовластия граждан при осуществлении местного самоуправления в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. Саратов, 2000.
797. Фадеев В.И., Рауткин Н.И., Миронов Н.М. Муниципальные выборы в Российской Федерации. М., 2006. – 368 с.
798. Фальков В.Н. Совершенствование правового регулирования предвыборной агитации в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. Тюмень, 2003.
799. Филянина И.М. Конституционно-правовая модель избирательной системы: институционально-правовое исследование. Хабаровск, 2013. 153 с.
800. Хабриева Т.Я. Тенденции, формирующие электоральное пространство // Журнал о выборах. 2012. № 5. С. 20–23.
801. Халитова А.Х. Выборы как институт политической демократии в трансформирующемся российском обществе: федеральный и региональный аспекты: Дис. докт. полит. наук. М., 2004.
802. Хасанов У.Ф. Реализация международных избирательных стандартов в законодательстве субъекта Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. Уфа, 2004.
803. Хафизова Г.З. Акты избирательных комиссий субъектов Российской Федерации: на материалах Республики Татарстан: Дис. канд. юрид. наук. Казань, 2011.
804. Хачатуров Н.В. Право на предвыборную агитацию в избирательном процессе в Российской Федерации / Отв. ред. Н.С. Бондарь. Ростов-на-Дону, 2003.
805. Хачатуров Н.В. Право на предвыборную агитацию: Правовое регулирование и особенности реализации: Дис. канд. юрид. наук. Ростов на-Дону, 2004.

806. Хвалёв С.А. Концепция единых дней голосования в российском избирательном законодательстве: реалии и перспективы // Избирательное право. 2012. № 3. С. 20–23.
807. Хорошева А.А. Место избирательного права в системе российского права // Журнал о выборах. 2008. № 4. С. 16–19.
808. Хорошева А.А. Принципы избирательного права как его системообразующий элемент // Журнал о выборах. 2009. № 6. С. 17–20.
809. Хорошева А.А. Система принципов российского избирательного права: понятие и нормативное закрепление // Журнал о выборах. 2010. № 6. С. 17–22.
810. Худолей Д.М. Анализ связанных и параллельных избирательных систем // Вестник Пермского Университета. Юридические науки. 2013. № 4. С. 93 – 100.
811. Худолей Д.М. Классификация принципов избирательного права Российской Федерации // Вестн. Пермского ун-та. Сер.: Юрид. науки. 2008. Вып. 1. С. 38–49.
812. Худолей Д.М. Международные источники избирательного права и процесса // Вестник Пермского Университета. Юридические науки. 2014. № 2. С. 43 – 49.
813. Худолей Д.М. Принцип равного избирательного права в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. Пермь, 2007.
814. Худолей Д.М. Субъекты избирательного процесса // Вестник Пермского Университета. Юридические науки. 2014. № 4. С. 61 – 71.
815. Хусаинов Р.Р. Выдвижение и регистрация кандидатов на выборах в органы местного самоуправления в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. Казань, 2011.
816. Цибуляк С.И. Дефекты конституционно-правового регулирования избирательных отношений в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. Тюмень, 2010.
817. Чамышев Г.А. Мифологический дискурс российского избирательного процесса: Дис. канд. полит. наук. Саратов, 2006.
818. Черепанов В.А. К вопросу об ограничении избирательных

- прав граждан // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 49–53.
819. Черепанов В.А. Пропорциональная избирательная система: за и против // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 87 – 98.
820. Черепанов В.А. Толкование норм об избирательных правах граждан Конституционным Судом Российской Федерации // Российская юстиция. 2006. № 8. С. 57–59.
821. Чернышев И. О всеобщем избирательном праве и его применении в России // Правовое государство и всенародное голосование: [К реформе государственного строя России]. Вып. II. СПб., 1906. С. 219–351.
822. Чиркин В.Е. О пропорциональной избирательной системе с преференциальным вотумом // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 80 – 87.
823. Чиркин В.Е. Оптимальная избирательная система для России (субъективные заметки) // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 11–15.
824. Чудов П.С. Конституционно-правовое регулирование предвыборной агитации в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа: Дис. канд. юрид. наук. Ставрополь, 2005.
825. Чурин И. Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии избирательного права России: аналитический обзор // Журнал о выборах. 2010. № 1. С. 13–18.
826. Чуркин А.Н., Тучина Ж.А. Некоторые аспекты международной практики финансирования политических партий // Журнал о выборах. 2006. № 5. С. 53–55.
827. Чуров В.Е. Демократия и основные принципы избирательной системы // Журнал о выборах. 2010. № 4. С. 2–10.
828. Чуров В.Е. Институт выборов в России и мировой опыт // Избирательное право. 2012. № 3. С. 2–13.
829. Чуров В.Е., Гришина М.В., Ермакова Э.Л., Ситникова А.Л. О правосубъектности и правообъектности Европейского Суда по правам человека // Журнал российского права. 2011. № 4. С. 5–10.

830. Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 5–20.
831. Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия, свободные выборы и избирательные права граждан (краткий очерк доктрины Конституционного Суда России) // Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации / ЦИК РФ. 2008 – 2012. Том 3. М., 2013.
832. Чучелина Н.Н. Правовая культура в сфере избирательного права и избирательного процесса в Российской Федерации: Вопросы теории: Дис. канд. юрид. наук. М., 2005.
833. Шабуня В.В. Конституционно-правовые основы обеспечения реализации избирательных прав гражданами Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. СПб., 2004.
834. Шайхуллин Г.С. Юридический статус средства массовой информации как субъекта избирательных информационных правоотношений: Дис. канд. юрид. наук. Волгоград, 2003.
835. Шалланд Л.В. Вопросы избирательного права. Вып. I: Тайная подача голосов. СПб., 1905. 40 с.
836. Шалланд Л.В. Вопросы избирательного права. Вып. II: Прямое и равное голосование. СПб., 1906. 44 с.
837. Шамгунов А.И. Система правового регулирования муниципальных выборов в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. Казань, 2006.
838. Шапиев А.С. Конституционная ответственность и избирательное право // Журнал о выборах. 2005. № 4. С. 19–22.
839. Шапиев С., Осавелюк А. Единый день голосования в России и за рубежом: аргументы «за» и «против» // Журнал о выборах. 2012. № 6. С. 26–32.
840. Шапиев С.М. Открепительные удостоверения: механизм оптимального распределения и юридической ответственности // Журнал о выборах. 2012. № 4. С. 18–28.
841. Шапиев С.М., Биктагиров Р.Т., Шапиев А.С. Участники избирательного процесса: статус, полномочия, ответственность. М., 2011. 334 с.

842. Шапошников А.В. Правовые основы финансирования и финансового контроля избирательных кампаний и деятельности избирательных комиссий: Дис. канд. юрид. наук. М., 2003..
843. Шарафутдинова Т.Р. Избирательный процесс в России 90-х годов XX века, методология общественно-политического воздействия на электорат: Дис. канд. ист. наук. Казань, 2006.
844. Шафигулина С.Р. Развитие избирательного права в России во второй половине XIX – начале XX вв. (1864 – 1917 гг.) (историко-правовое исследование): Дис. канд. юрид. наук. Саратов, 2002.
845. Шахназарян Т.Г. Избирательные технологии как средство реализации электоральной политики: историко-правовой аспект // История государства и права. 2009. № 20. С. 43–46.
846. Шведа В.В. Отражение в законодательстве о выборах принципов ответственности по избирательному праву // Избирательное право. 2006. № 3. С. 38–45.
847. Шведа В.В. Принципы конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения: понятие и содержание // Избирательное право. 2006. № 1. С. 42–58.
848. Шевцов А.Л. Выборы в Парламент Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии: (историко-правовое исследование). Курск, 2011.
849. Шелютто Н.В. Законы о выборах в законодательные органы государств – членов СНГ // Журнал российского права. 1997. № 7. С. 94–101.
850. Шемелин А.В. Выборы в России: в поисках ценностей (1993–1999). М., 2008. 134 с.
851. Шемелин А.В. Избирательная система России: политико-правовой опыт 90-х годов. Чита, 2009. 232 с.
852. Шемелин А.В. Избирательное право как политико-нормативная основа моделирования электорального поведения российских избирателей: Дис. докт. полит. наук. Чита, 2011.
853. Шемелин А.В. Институт выборов в политической системе

- России. Чита, 2009. 255 с.
854. Шемелин А.В., Макарова Н.С. Избирательные технологии проведения выборов в условиях реформирования избирательного права // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 12. С. 33–37.
855. Шемелин А.В., Никонова Н.А. Избирательная система как инструмент воздействия на процессы демократических преобразований в странах Латинской Америки // Международное публичное и частное право. 2012. № 5. С. 33 – 36.
856. Шепилов С.В. Подготовка выборов (организационно-правовой аспект): Дис. канд. юрид. наук. Челябинск, 2005.
857. Шин А.Г. Конституционно-правовая ответственность кандидатов в депутаты или на выборные должности за использование на выборах преимуществ своего должностного (служебного) положения: Дис. канд. юрид. наук. Тюмень, 2011.
858. Шишкина О.Е. О некоторых теоретических и практических проблемах реализации свободы слова на выборах // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 44–50.
859. Шишков В.В. Европейская Конвенция и парламентские выборы в России // Журнал о выборах. 2007. № 5. С. 31–36.
860. Школа Н.А. Региональное избирательное законодательство как элемент системы законодательства: историко-правовое исследование: Дис. канд. юрид. наук. Краснодар, 2005.
861. Шлыкова Н.Б. Современные избирательные системы. М., 2006.
862. Шогина Ю.А. Имидж выборов и средства массовой информации: социологический анализ технологий регулирования электорального поведения: Дис. канд. социолог. наук. Казань, 2005.
863. Штурнев А.Е. Конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения в Российской Федерации: общеправовая характеристика и юридическая при-

- рода мер: Дис. канд. юрид. наук. Иркутск, 2004.
864. Штурнев А.Е. Конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения в Российской Федерации: Монография. Иркутск, 2004. 208 с.
865. Штурнева М.В. Конституционно-правовая ответственность за подкуп избирателей в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. Владивосток, 2010.
866. Шугрина Е.С. Некоторые организационно-правовые проблемы в работе избирательных комиссий в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 1. С. 44 – 48.
867. Шуленин В.В. Правовое обеспечение в Российской Федерации равенства прав кандидатов и избирательных объединений при проведении предвыборной агитации: Дис. канд. юрид. наук. М., 2006.
868. Шутов А.Ю. Земские выборы в истории России (1864–1917): Исследование избирательных систем / Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. М., 1997. 245 с.
869. Шутов А.Ю. Земский избирательный процесс в России (1864-1917): Дис. докт. ист. наук. М., 1999.
870. Щедролубова Г.Н. Политико-правовое развитие института выборов в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. М., 2005.
871. Щербаль С.С. Технологии политической пропаганды в избирательных кампаниях российских партий: на примере парламентских выборов: Дис. канд. полит. наук. Краснодар, 2012.
872. Щербина И.С. Актуальные вопросы совершенствования уголовных наказаний за совершение электоральных преступлений // Избирательное право. 2011. № 4. С. 20–25.
873. Щетинин Б.В. К истории всеобщего избирательного права в СССР // Труды Иркутского гос. ун-та им. А.А. Жданова. Т. 77: Серия юридическая. Вып. 11. Ч. 2: Вопросы теории и практики советского государствоведения / Отв. ред. В.А. Пертцки. Иркутск, 1970. С. 137–159.
874. Щетинин Б.В. Советская избирательная система. М.,

1974. 64 с.
875. Юраш Т. Развитие избирательных систем Республики Польша и СССР (сравнительно-правовое исследование): Дис. канд. юрид. наук. М., 1990.
876. Юсов С.В. Принципы избирательного права и их реализация в условиях формирования новой Российской государственности: Дис. канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 1999.
877. Яблокова М.Н. К вопросу о понятии и правовой природе принципов свободных выборов // Журнал о выборах. 2008. № 4. С. 5–9.
878. Янжинов С.А. Институционально-правовой анализ российского избирательного процесса: Дис. канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2005.
879. Яцунская Е. Мифы избирательных кампаний: сравнительный анализ президентских выборов в США и Украине // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 3. С. 56 – 67.
880. Яшин А.А. Конституционно-правовые основы участия молодежи в голосовании: Дис. канд. юрид. наук. М., 1997.

Источники на иностранных языках

881. Aarts, Kees and Jacques Thomassen. Satisfaction with Democracy: Do Institutions Matter? // Electoral Studies. 2008. No. 27(1). P. 5-18.
882. Aarts, Kees, Andrй Blais and Hermann Schmitt (eds). Political Leaders and Democratic Elections. Oxford, 2013.
883. Abbott, David W. and Levine, James P. Wrong Winner: The Coming Debacle in the Electoral College. New York, 1991. xiii, 168 p.
884. Alonso, Sonia, John Keane and Wolfgang Merkel. The Future of Representative Democracy. Cambridge, 2011.
885. Alvarez, Michael R. and Thad E. Hall. Building Secure and Transparent Elections through Standard Operating Procedures // Public Administration Review. 2008. No. 68(5). P. 828 – 838.

886. Alvarez, Michael R. and Thad E. Hall. *Electronic Elections: The Perils and Promises of Digital Democracy*. Princeton, 2008.
887. Alvarez, Michael R. *Information and Elections*. Ann Arbor, Michigan, 1997.
888. Alvarez, Michael R., Thad E. Hall. and Susan D. Hyde (eds). *Election Fraud: Detecting and Deterring Electoral Manipulation*. Washington, D.C., 2008.
889. Amy, Douglas J. *Behind the Ballot Box: A Citizen's Guide to Voting Systems*. Westport, Connecticut, 2000.
890. Amy, Douglas J. *Proportional Representation: The Case for a Better Election System: Pamphlet*. Northampton, Massachussets, 1997. 43 p.
891. Amy, Douglas J. *Real Choices/New Voices: How Proportional Representation Elections Could Revitalize American Democracy*. New York, 2002.
892. Amy, Douglas J. *Real Choices/New Voices: The Case for Proportional Representation Elections in the United States*. New York, 1993. 278 p.
893. Amy, Douglas J. *The Forgotten History of the Single Transferable Vote in the United States // Representation* 34. Winter 1996/97. No. 1. P. 13-20.
894. Anderson, Cameron D. *Economic Voting and Multi-level Governance: A Comparative Individual-Level Analysis // American Journal of Political Science*. 2006. No. 50(2). P. 449-463.
895. Anderson, Christopher J. and Aida Just. *Partisan Legitimacy Across Generations // Electoral Studies*. 2012. No. 31(2). P. 306-316.
896. Anderson, Christopher J. and Pablo Beramendi. *Left Parties, Poor Voters, and Electoral Participation in Advanced Industrial Societies // Comparative Political Studies*. 2012. No. 45(6). P. 714-746.
897. Anderson, Christopher J., Andr  Blais, Shaun Bowler, Todd Donovan and Ola Listhaug (eds). *Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy*. Oxford, 2007.

898. Andrews, Josephine T. and Jackman, Robert. Strategic Fools: Electoral Rule Choice Under Extreme Uncertainty // *Electoral Studies*. 2005. No. 24/1. P. 65-84.
899. Anglin, Christopher. *Bibliography on the Electoral College: It's Creation, History, and Prospects for Reform*. Houston, Texas, 1992.
900. Anglin, Douglas G. International Election Monitoring: The African Experience // *African Affairs*. 1998. No. 97. P. 471-495.
901. Appel, Andrew W. *Effective Audit Policy for Voter-Verified Paper Ballots*. Princeton, New Jersey, 2007.
902. Arms, Dave. *Evaluation of the Alternative Vote System*. Suva, Fiji, 1999.
903. Arrow, Kenneth J. *Social Choice and Individual Values*. New Haven, CT, 1963.
904. Asmal, Kader. *Electoral Systems: A Critical Survey*. Bellville, Cape Town, 1990.
905. Atkeson, Lonna Rae, Bryant, Lisa Ann, and Hall, Thad E. A New Barrier to Participation: Heterogeneous Application of Voter Identification Policies // *Electoral Studies*. 2010. No. 29(1). P. 66-73.
906. Baek, M. Political Communication Systems and Voter Participation // *Government*. Austin, Texas, 2009. P. 162.
907. Baker, A., Scheiner, E. Electoral System Effects and Ruling Party Dominance in Japan: A Counterfactual Simulation Based on Adaptive Parties // *Electoral Studies*. 2007. No. 26. P. 477 – 491.
908. Baker, G.E. *The Reapportionment Revolution: Representation, Political Power, and the Supreme Court*. New York, 1966.
909. Baldini, Gianfranco and Adriano Pappalardo (eds). *Elections, Electoral Systems and Volatile Voters*. New York, 2008.
910. Balinski, M.L. and Young, H. *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*. New Haven, Connecticut, 1982.
911. Ballington, Julie (ed). *The Implementation of Quotas: African Experiences: Quota Report Series*. Stockholm, Sweden, 2004. 133 p.

912. Ballington, Julie and Francesca Binda. The Implementation of Quotas: European Experiences: Quota Report Series. Stockholm, Sweden, 2005. 164 p.
913. Ballington, Julie, Cecilia Bylesjo, Najma Chowdhury et al. The Implementation of Quotas: Asian Experiences: Quota Workshops Report Series. Jakarta, Indonesia, 25 September 2002. Stockholm, Sweden, 2003. 72 p.
914. Ballington, Julie, Clara Araujo, Christina Alnevall et al. The Implementation of Quotas: Latin American Experiences: Workshop Report. Lima, Peru, 23-24 February 2003. Stockholm, Sweden, 2003. 140 p.
915. Barber, James D. (ed). Choosing The President. Englewood Cliffs, New Jersey, 1974.
916. Barber, Kathleen (ed). Proportional Representation and Election Reform in Ohio. Columbus, Ohio, 1995.
917. Barber, Kathleen. A Right to Representation: Proportional Election Systems for the Twenty-First Century. Columbus, Ohio, 2000.
918. Barkan, Joel D. Elections in Agrarian Societies // *Journal of Democracy*. 1995. No 6. P. 106 – 116.
919. Barkman, Kerstin. Politics and Gender: The Need for Electoral Reform // *Politics*. 1996. Vol. 15. No. 3. P. 141-146.
920. Barnes, John. Proportional Deception // *National Review*. July 20, 1992.
921. Bean, C. Electoral Law, Electoral Behaviour and Electoral Outcomes: Australia and New Zealand Compared // *The Journal of Commonwealth and Comparative Politics*. 1986. No. 24(1).
922. Beaulieu, E. and Susan D. Hyde. In the Shadow of Democracy Promotion: Strategic Manipulation, International Observers, and Election Boycotts // *Comparative Political Studies*. 2009. No. 42(3). P. 392-415.
923. Bédard, Marc-André. La proportionnelle régionale: un nouveau système électoral. Québec, Canada, 1983. 31 p.
924. Benoit, Jean-Pierre and Lewis A. Kornhauser. Social Choice in a Representative Democracy // *American Political Science Review*. 1994. No. 88.1. P. 185–192.
925. Benoit, K. Duverger's Law and the Study of Electoral Systems // *French Politics*. 2006. No. 4. P. 69 – 83.

926. Benoit, K. Models of Electoral System Change // *Electoral Studies*. 2004. No. 23. P. 363 – 389.
927. Benson, J.F. Voter Fraud or Voter Defrauded? Highlighting an Inconsistent Consideration of Election Fraud // *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*. 2009. No. 44(1). P. 1-42.
928. Beramendi, Virginia, Andrew Ellis, Bruno Kaufman et al. *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*. Stockholm, Sweden, 2008. 240 p.
929. Berelson, B.R., Lazarsfeld, P.F. and McPhee, W.N. *Voting*. Chicago, 1954.
930. Bernhagen, Patrick and Michael Marsh. Missing Voters, Missing Data: Using Multiple Imputation to Estimate the Effects of Low Turnout // *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*. 2010. No. 20(4). P. 447-472.
931. Bernhagen, Patrick and Michael Marsh. The Partisan Effects of Low Turnout: Analyzing Vote Abstention as a Missing Data Problem // *Electoral Studies*. 2007. No. 26(3). P. 548-560.
932. Bernhagen, Patrick and Michael Marsh. Voting and Protesting: Explaining Citizen Participation in Old and New European Democracies // *Democratization*. 2007. No. 14(1). P. 44-72.
933. Berns, W. (ed). *After the People Vote: A Guide to the Electoral College*. Washington, D.C., 1992.
934. Best, Judith. *The Case against Direct Election of the President: A Defense of the Electoral College*. Ithaca, 1975. 235 p.
935. Best, Judith. *The Choice of the People? Debating the Electoral College*. Lanham, Maryland, 1996. 163 p.
936. Best, Robin E., Ian Budge and Michael D. McDonald. Representation as a median mandate: Taking cross-national differences seriously // *European Journal of Political Research*. 2012. No. 51(1). P. 1-23.
937. Bickel, Alexander M. *Reform and Continuity: The Electoral College, the Convention, and the Party System*. New York, 1971. 122 p.
938. Bielasiak, Jack. The Institutionalization of the Electoral and Party Systems in Postcommunist States // *Comparative Politics*. 2002. No 2(34). P. 189-210.

939. Birch, Sarah, *Embodying Democracy: Electoral System Design in Post-Communist Europe*. New York, 2002.
940. Birch, Sarah. *Electoral Institutions and Popular Confidence in Electoral Processes: A Cross-National Analysis // Electoral Studies*. 2008. No. 27(2). P. 305-320.
941. Birch, Sarah. *Electoral Malpractice*. Oxford, 2012.
942. Birch, Sarah. *Electoral Systems and Electoral Misconduct // Comparative Political Studies*. 2007. No. 40(12). P. 1533-1556.
943. Birch, Sarah. *Electoral Systems and Political Transformation in Post-Communist Europe*. Basingstoke, England, 2003.
944. Birch, Sarah. *Full Participation: A Comparative Study of Compulsory Voting*. Tokyo / New York / Paris / Manchester, 2009.
945. Birch, Sarah. *Perceptions of Electoral Fairness and Voter Turnout // Comparative Political Studies*. 2010. No. 43(12) P. 1601-1622.
946. Birch, Sarah. *Post-Soviet Electoral Practices in Comparative Perspective // Europe-Asia Studies*. 2011. No. 63(4) P. 703-725.
947. Birch, Sarah. *Single-Member District Electoral Systems and Democratic Transition // Electoral Studies*. June 2005. No. 24/2. P. 281-301.
948. Birnir, Jyhanna Kristhn. *Divergence in Diversity? The Dissimilar Effects of Cleavages on Electoral Politics in New Democracies // American Journal of Political Science*. 2007. No. 51(3). P. 602-619.
949. Bjornlund, Eric C. *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*. Washington, D.C. / Baltimore, 2004.
950. Black, Duncan. *A Mathematical Approach to Proportional Representation: Duncan Black on Lewis Carroll / Edited by Iain McLean, Alistair McMillan, and Burt L. Monroe*. Boston, 1996. 189 p.
951. Blair, George S. *Cumulative Voting: An Effective Electoral Device in Illinois Politics*. Champaign, Illinois, 1960.
952. Blais, Andrĳ (ed). *To Vote or Not to Vote: The Merits and Limits of Rational Choice Theory*. Pittsburgh, 2000.

953. Blais, Andrй and Marc Andrй Bodet. Does Proportional Representation Foster closer Congruence between Citizens and Policy Makers? // Comparative Political Studies. 2006. No. 39(10). P. 1243-1262.
954. Blais, Andrй and R.K. Carty. Does Proportional Representation Foster Voter Turnout? // European Journal of Political Research. 1990. No. 18. P. 167-181.
955. Blais, Andrй. The Classification of Electoral Systems // European Journal of Political Research. 1988. No. 16. P. 99-110.
956. Blais, Andrй. To Keep or to Change First Past the Post? The Politics of Electoral Reform. Oxford, 2008.
957. Blais, Andrй. The Debate over Electoral Systems. London, Ontario, Canada, 1990. 46 p.
958. Blake, Donald E. Electoral Democracy in the Provinces. Montrйal, 2001.
959. Blanc, Jarrett, Aanund Hylland and Kare Volla, State Structures and Electoral Systems in Post-Conflict Situations. Washington, D.C, 2006.
960. Bogdanor, Vernon and David Butler (eds). Democracy and Elections: Electoral Systems and Their Political Consequences. New York / Cambridge, 1983.
961. Bogdanor, Vernon. Electoral Reform and British Politics // Electoral Studies. 1987. No. 6. P. 115-121.
962. Bogdanor, Vernon. Governing Under Proportional Representation: Lessons from Europe // Australian Journal of Political Science. November 1999. No. 34(3). P. 448.
963. Bogdanor, Vernon. What is Proportional Representation? Oxford, 1984.
964. Boix, Carles. Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies // American Political Science Review. September 1999. No. 93(3). P. 609-624.
965. Bone, H.A. and A. Ranney. Politics and Voters. New York, 1985.
966. Borooah, Vani K., Anastasios B. Katos and Eleni Katsouli.

- Inter-Country Differences in Voter Satisfaction with the Democratic Process: A Study of World Elections // *Public Choice*. 2013. No. 157(3-4). P. 569-584.
967. Borresen, C. and G. Meacham. *The Youth Vote and the Study of Values*. Wichita, Kansas, 1975.
968. Boston, Jonathan, Stephen Levine, Elizabeth Mcleay and Nigel S. Roberts. *New Zealand Under MMP: A New Politics?* Auckland, 1996.
969. Bowler, Shaun and Bernard Grofman (eds). *Elections in Australia, Ireland and Malta under the Single Transferable Vote: Reflections on an Embedded Institution*. Ann Arbor, Michigan, 2000.
970. Bowler, Shaun and Bernard Grofman (eds). *STV in Australia, Ireland, and Malta: Proceedings of a UCI Center for the Study of Democracy Conference*. Irvine, California, 1997.
971. Bowler, Shaun, Todd Donovan, David Brockington, and Sheila Mello. *Electoral Reform and Minority Representation: Local Experiments With Alternative Elections*. Ohio, 2003.
972. Brams, Steven J. and Peter C. Fishburn. *Approval Voting*. Boston, 1983.
973. Brams, Steven J. *The Presidential Election Game*. New Haven, Connecticut, 1978. 242 p.
974. Breckenridge, Adam C. and Larry Berman. *Electing the President*. Lanham, Maryland / Washington, D.C., 1982, 157 p.
975. Brockington, David, Todd Donovan and Shaun Bowler. *Minority Representation under Cumulative and Limited Voting // The Journal of Politics*. November 1998. No. 4(60). P. 1108-1125.
976. Broh, C. *Toward a Theory of Issue Voting*. Beverly Hills, California, 1973.
977. Brown, Adele, Vaughne Miller and Claire Taylor. *Germany: elections, the new Government and Anglo-German relations*. London, 2005.
978. Brownlee, Jason. *Authoritarianism in an Age of Democratization*. New York, 2007.

979. Brownlee, Jason. Executive Elections in the Arab World: When and How Do They Matter? // *Comparative Political Studies*. 2011. No. 44(7). P. 807-828.
980. Buchanan, J.M. and Tullock, G. *The Calculus of Consent*. Michigan, 1962.
981. Buckalew, C.R. *Proportional Representation*. Philadelphia, 1872.
982. Budge, I., and D.J. Farlie (eds). *Explaining and Predicting Elections: Issue Effects and Party Strategies in Twenty-Three Democracies*. Boston, 1983.
983. Bull, Martin and James L. Newell. Electoral Reform in Italy: When Consequences Fail to Meet Expectation // *Representation*. Winter 1996/97. No. 34(1). P. 53-61.
984. Bullock, C.S. and L.K. Johnson. *Runoff Elections in the United States*. Chapel Hill, North Carolina, 1992.
985. Bunce, Valerie J. and Sharon L. Wolchik. Favorable Conditions and Electoral Revolutions // *Journal of Democracy*. 2006. No. 17(4). P. 5-18.
986. Bunce, Valerie J. and Sharon L. Wolchik. International Diffusion and Postcommunist Electoral Revolutions // *Communist and Post-Communist Studies*. 2006. No. 39(3). P. 283-304.
987. Butler, David and B.E. Cain. *Congressional Redistricting: Comparative and Theoretical Perspectives*. New York, 1992.
988. Butler, David, Howard Penniman and Austin Ranney. *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*. Washington, D.C., 1981.
989. Calingaert, Daniel. Election Rigging and How to Fight It // *Journal of Democracy*. 2006. No. 17(3). P. 138-151.
990. Calvo, Ernesto and Juan Abal. Institutional Gamblers: Majoritarian Representation, Electoral Uncertainty, and the Coalition Costs of Mexico's Hybrid Electoral System. Мехико, 2001.
991. Calvo, Ernesto and Timothy Hellwig. Centripetal and Centrifugal Incentives under Different Electoral Systems // *American Journal of Political Science*. 2010. No. 55(1). P. 27-41.

992. Campbell, Angus, G. Gurin and W.E. Miller. *The Voter Decides*. Evanston, Illinois, 1954.
993. Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller et al. *Elections and the Political Order*. New York, 1966.
994. Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller et al. *The American Voter*. New York / Chicago, 1960 / 1980.
995. Campbell, Angus. *The American Electorate: Attitudes and Action*. New York, 1979.
996. Campbell, J.E. *The Presidential Pulse of Congressional Elections*. Lexington, Kentucky, 1997.
997. Cantillon, Estelle. *Electoral Rules and the Emergence of New Issue Dimensions*. London, 2001.
998. Cantor, R.D. *Voting Behavior and Presidential Elections*. Itasca, Illinois, 1975.
999. Carey, John M. and Matthew S. Shugart. *Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas // Electoral Studies*. 1995. No. 14. P. 417-440.
1000. Carty, R. Kenneth. *Doing Democracy Differently: Has Electoral Reform Finally Arrived?* Saskatoon, Canada, 2004.
1001. Catt, Helena, Paul Harris and Nigel S. Roberts. *Voter's Choice: Electoral Change in New Zealand?* Palmerston North, New Zealand, 1992.
1002. Ceaser, James W. *Presidential Selection: Theory and Development*. Princeton, New Jersey, 1979. xiv, 371 p.
1003. Chen, Tse-hsin. *Uncovering the Micro-Foundations of Turnout and Electoral Systems // Electoral Studies*. 2011. No. 30(2). P. 295-308.
1004. Choe, Yonhyok. *How to Manage Free and Fair Elections: A Comparison of Korea, Sweden and the United Kingdom*. Gothenburg, Sweden, 1997.
1005. Christensen, R.V. *The New Japanese Election System // Pacific Affairs*. 1996. No. 69. P. 49 – 70.
1006. Christian, S. *Electing Our Government: Everything You Need to Know to Make Your Vote Really Count*. New York, 1996.
1007. Claude, Richard P. *The Supreme Court and the Electoral*

- Process. Baltimore, Maryland, 1970. 296 p.
1008. Clubb, J.M. and H.W. Allen (eds). *Electoral Change and Stability in American Political History*. New York, 1971.
1009. Clubb, J.M., W.H. Flanigan and N.H. Zingale (eds). *Analyzing Electoral History: A Guide to the Study of American Voter Behavior*. Beverly Hills, California 1981.
1010. Cohen, Frank. *Proportional versus Majoritarian Ethnic Conflict Management in Democracies // Comparative Political Studies*. October 1997. Vol. 30. P. 607-630.
1011. Colomer, Josep M. (ed). *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstoke, England, 2004.
1012. Colomer, Josep M. *It's Parties That Choose Electoral Systems (or, Duverger's Laws Upside Down) // Political Studies*. 2005. No. 53. P. 1 – 21.
1013. Commons, John R. *Proportional Representation*. New York, 1907.
1014. Cotteret, Jean-Marie. *Les systimes йlectoraux*. Paris, 1970. 127 p.
1015. Courtney, John C. *Elections*. Vancouver, Canada, 2004.
1016. Cox, Gary W. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. London / New York, 1997.
1017. Crittenden, John A. *Parties and Elections in the United States*. Englewood Cliffs, N.J., 1982. xvi, 364 p.
1018. Crotty, W.J. (ed). *Paths to Political Reform*. Lexington, Kentucky, 1980.
1019. Crotty, W.J. (ed). *Political Participation and American Democracy*. New York, 1991.
1020. Crotty, W.J. (ed). *Political Reform and the American Experiment*. New York, 1977.
1021. Curtice, John. *The State of Election Studies: Mid-Life Crisis or New youth? // Electoral Studies*. 2002. No. 21(2). P. 161-168.
1022. D'Hondt, Victor. *La representation proportionnelle des parties*. Ghent, 1878.
1023. Dahlberg, S. *Voters' Perceptions of Party Politics. A Multilevel Approach / Department of Political Science*.

- Gothenburg, 2009. P. 231.
1024. Dahlberg, Stefan. Does context matter – The Impact of Electoral Systems, Political Parties and Individual Characteristics on Voters' Perceptions of Party Positions // *Electoral Studies*. 2013. No. 32(4). P. 70-683.
1025. Dahlberg, Stefan. Political Parties and Perceptual Agreement: The Influence of Party Related Factors on Voters' Perceptions in Proportional Electoral Systems // *Electoral Studies*. 2009. No. 28(2). P. 270-278.
1026. Dahlerup D., Nordlund A. Gender Quotas: a key to equality? A case study of Iraq and Afghanistan // *European Political Science*. 2004. P. 91 – 98.
1027. Dalton, Russel J. and Christopher J. Anderson (eds). *Citizens, Context, and Choice: How Context Shapes Citizens' Electoral Choices*. Oxford, 2011.
1028. Dalton, Russel J. and Yunhan Zhu (eds). *Party Politics in East Asia: citizens, elections, and democratic development*. Boulder, CO, 2008.
1029. Dalton, Russel J., David M. Farrell and Ian McAllister (eds). *Political Parties and Democratic Linkage. How Parties Organize Democracy*. Oxford, UK, 2011.
1030. Dalton, Russell J. (ed). *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford, 2004.
1031. Dalton, Russell J. and Steven A. Weldon. Public Images of Political Parties: A Necessary Evil? // *West European Politics*. 2005. No. 28(5). P. 931-951.
1032. Dalton, Russell J. The Quantity and the Quality of Party Systems. Party System Polarization, Its Measurement, and Its Consequences // *Comparative Political Studies*. 2008. No. 41(7). P. 899-920.
1033. Darcy, R., Susan Welch, and Janet Clark. *Women, Elections, and Representation*. New York, 1987.
1034. David Marker, John Gardenier, and Arlene Ash. Statistics Can Help Ensure Accurate Elections // *Amstat News*. June. 2007.

1035. Dawisha, Karen, and Stephen Deets. Political Learning in Post-Communist Elections // East European Politics and Societies. 2006. No. 20(4). P. 691-728.
1036. De Vries, Catherine E., van der Brug, Wouter, van Egmond, Marcel H., and Cees van der Eijk). Individual and contextual variation in EU issue voting: The role of political information // Electoral Studies. 2011. No. 30(1). P. 16-28.
1037. Di Cortona, Pietro Grilli and Henry Milner. Evaluation and Optimization of Electoral Systems. Philadelphia, 1999. 230 p.
1038. Diamond, Larry Jay, and Marc F. Plattner. Electoral Systems and Democracy. Baltimore, 2006.
1039. Dixon, R.G. Democratic Representation: Reapportionment in Law And Politics. New York, 1968.
1040. Dixon, Robert G., Jr. Democratic Representation: Reapportionment in Law and Politics. New York, 1968. 654 p.
1041. Douglas W. Jones, Auditing Elections // Communications of the ACM. Volume 47 Issue 10, October. 2004. P. 46-50.
1042. Dow, Jay K. Party-System Extremism in Majoritarian and Proportional Electoral Systems // British Journal of Political Science. 2011. No. 41(02). P. 341-361.
1043. Droop, Henry R. Methods of Electing Representatives. London, 1868.
1044. Droop, Henry R. On Methods of Electing Representatives // Journal of the Statistical Society of London. 1881. Vol. 4. No. 2.
1045. Drummond, Andrew J. Assimilation, Contrast and Voter Projections of Parties in Left-Right Space: Does the Electoral System Matter? // Party Politics. 2011. No. 17(6). P. 711-743.
1046. Drummond, Andrew J. Thinking Outside the (Ballot) Box: Gauging the Systemic and Cognitive Consequences of Electoral Rules for Parties, Partisans and Partisanship // Political Science. Irvine, 2006. P. 243.
1047. Duch, Raymond M., Jeff May and David A. Armstrong. Coalition-directed Voting in Multiparty Democracies // American Political Science Review. 2010. No. 104(4). P. 22.

1048. Dudley, Robert L. Shiraev Eric. *Counting Every Vote: The Most Contentious Elections in American History*. Washington, D.C., 2008.
1049. Dummett, M. *Principles of Electoral Reform*. New York, 1997.
1050. Dunham, P. *Electoral Behavior in the United States*. Englewood Cliffs, New Jersey, 1991.
1051. Dunleavy P., Margetts H. *The Impact of UK Electoral Systems // Parliamentary affairs*. 2005. No. 58. P. 854 – 870.
1052. Dutcher, Samuel. *Minority or Proportional Representation*. New York, 1872.
1053. *Election System in Japan*. New York, 2007.
1054. *Electoral Systems: A World-wide Comparative Study*. Geneva, 1993. 87 p.
1055. Elklit, Jorgen and Andrew Reynolds. *A Framework for the Systematic Study of Election Quality // Democratization*. 2005. No. 12/2. P.147-162
1056. Elklit, Jorgen and Andrew Reynolds. *Analysing the Impact of Election Administration on Democratic Politics // Representation*. 2001. No. 38(1). P. 3-10.
1057. Elklit, Jorgen and Andrew Reynolds. *Judging Elections and Election Management Quality by Process // Representation*. 2005. No. 41(3). P. 189-207.
1058. Elklit, Jorgen and Andrew Reynolds. *The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Research Agenda // Working Paper no. 281, Kellogg Institute, Notre Dame, Ind. 2000*.
1059. Elklit, Jorgen and Andrew Reynolds. *The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Comparative Politics Research Agenda // Commonwealth and Comparative Politics*. 2002. No. 40(2). P. 86–119.
1060. Elklit, Jorgen and Palle Svensson. *What makes elections free and fair? // Journal of Democracy*. 1997. 8 (3). P. 32-46.
1061. Elklit, Jorgen. *Electoral Institutional Change and Democratization: You Can Lead a Horse to Water, But You Can't Make It Drink // Democratization*. Winter 1999/2000.

- No. 6/4. P. 28-51
1062. Elklit, Jorgen. *Simpler than its Reputation: The Electoral System in Denmark since 1920* // *Electoral Studies*. 1993. No. 12. P. 41-57.
1063. Elliott, E. W. *Issues and Elections: Presidential Voting in Contemporary America: A Revisionist View*. Boulder, 1989.
1064. Elmendorf C. *Election Commissions and Electoral Reform: An Overview* // *Election Law Journal*. 2006. No. 4. P. 425 – 446.
1065. Emerson, P. J. *Defining Democracy: Decisions, Elections and Good Governance*. Belfast, 2002.
1066. Engstrom, Richard L. and Charles Barrilleaux. *Native Americans and Cumulative Voting: The Sisseton-Wahpeton Sioux* // *Social Science Quarterly*. June 1991. Vol. 72. No. 2. P. 388-393.
1067. Engstrom, Richard L. *Modified Multi-Seat Election Systems As Remedies for Minority Vote Dilution* // *Stetson Law Review*. Summer 1992. Vol. 21. No. 3. P. 743-770.
1068. Engstrom, Richard L. *The Single Transferable Vote: An Alternative Remedy for Minority Vote Dilution* // *University of San Francisco Law Review*. Summer 1993. Vol. 27. P. 781-813.
1069. Engstrom, Richard L., Delbert A. Taebel, and Richard Cole. *Cumulative Voting as a Remedy for Minority Vote Dilution: The Case of Alamogordo, New Mexico* // *Journal of Law and Politics*. 1989. No. 5. P. 469-97.
1070. Fair, Ray C. *Predicting presidential elections and other things*. Stanford, Calif., 2012.
1071. Falguera, Elin, Samuel Jones and Magnus Ohman. *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*. Stockholm, Sweden, 2014. 436 p.
1072. Farquharson, Robin. *A Theory of Voting*. New Haven, CT, 1969.
1073. Farrell, David M. and Ian McAllister. *The Australian Electoral System: Origins, Variations and Consequences*. Sydney, 2005 / 2006.

1074. Farrell, David M. and Ian McAllister. *Voter Satisfaction and Electoral Systems: Does Preferential Voting in Candidate-Centered Systems Make a Difference?* Irvine, California, 2004; // *European Journal of Political Research*. 2006. No. 45(5). P. 723-749.
1075. Farrell, David M. *Electoral Systems: A Comparative Introduction*. London / New York, 2001.
1076. Farrell, David M. *Comparing Electoral Systems*. London / New York, 1997. 191 p.
1077. Farrell, David M., and Roger Scully, *Representing Europe's Citizens?: Electoral Institutions and the Failure of Parliamentary Representation*. Oxford, 2007.
1078. Farrell, David, Malcolm Mackerras, and Ian Mcallister. *Designing Electoral Institutions: STV Systems and their Consequences* // *Political Studies*. 1996. XLIV. P. 24-43.
1079. Feig Vishnia, Rachel. *Roman Elections in the Age of Cicero: Society, Government, and Voting*. Routledge, 2012.
1080. Fenger, Menno. *The Diffusion of Revolutions: Comparing Recent Regime Turnovers in Five Post-Communist Countries* // *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization* 15. 2007. No. 1. P. 5-28.
1081. Ferrara, Federico, Erik S. Herron and Misa Nishikawa. *Mixed Electoral Systems: Contamination and Its Consequences*. New York, 2005.
1082. Fife, Brian L. *Reforming the Electoral Process in America*. Santa Barbara, CA, 2010.
1083. Finer, S.E. (ed). *Adversary Politics and Electoral Reform*. London, 1975.
1084. Fisher, Stephen D. and Sara B. Hobolt. *Coalition Government and Electoral Accountability* // *Electoral Studies*. 2010. No. 29(3). P. 358-369.
1085. Fisher, Stephen D., L. Lessard-Phillips, Sara B. Hobolt and John Curtice. *Disengaging Voters: Do Plurality Systems Discourage the Less Knowledgeable from Voting?* // *Electoral Studies* 2008. No. 27(1). P. 89-104.
1086. Fishkin, Joseph. *Equal Citizenship and the Individual Right to Vote*

- // *Indiana Law Journal*. 2011. No. 86(4). P. 1289-1360.
1087. Foley E. The Analysis and Mitigation of Electoral Errors: Theory, Practice, Policy // *Stanford Law and Policy Review*. 2007. No. 18. P. 340 – 381.
1088. Ford, Gerald R. (ed). *To Assure Pride and Confidence in the Electoral Process: Report of the National Commission on Federal Election Reform*. Washington, D.C., 2001.
1089. Foweraker, Joseph, and R. Krznaric. The uneven performance of third wave democracies: electoral politics and the imperfect rule of law in Latin America // *Latin American Politics and Society*. 2002. No. 44(3). P. 29-60.
1090. Fraile, Marta. La influencia del conocimiento político en las decisiones de voto (The influence of political knowledge in voting decisions) // *Revista Espanola de Investigaciones Sociológicas*. 2007. No. 120. P. 41-74.
1091. Franklin, Mark N. (ed). *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies Since 1945*. New York, 2004.
1092. Franklin, Mark N. and Christopher Wlezien (eds). *The Future of Election Studies*. Amsterdam, 2002.
1093. Franklin, Mark N. and Christopher Wlezien. Reinventing Election Studies // *Electoral Studies*. 2002. No. 21(2). P. 331-338.
1094. Franklin, Mark N. *European Elections and the European Voter* / Richardson Jeremy (ed). *European Union: Power and Policy-Making* (second edition). London/New York, 2001. P. 197-213.
1095. Franklin, Mark N. The Voter Turnout Puzzles // *Analise Social*. 2003. No. 38. P. 321-338.
1096. Franklin, Mark N., Electoral Engineering and Cross-National Turnout Differences: What Role for Compulsory Voting? *British Journal of Political Science*. 1999. No. 29. P. 205-216.
1097. Fund, John H. *Stealing Elections: How Voter Fraud Threatens Our Democracy*. San Francisco, CA, 2004.
1098. Fusaro C. *Party System Developments and the Electoral Legislation in Italy (1948 – 2009)*. Rome, 2009.
1099. Gallagher, Michael and Paul Mitchell (eds). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford, 2005.
1100. Gallagher, Michael. *Comparing Proportional Representation Elec-*

- toral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes, and Majorities // *British Journal of Political Science* 1992. No. 22. P. 469-496.
1101. Gallego, Aina. Understanding Unequal Turnout: Education and Voting in Comparative Perspective // *Electoral Studies*. 2010. No. 29(2). P. 239-248.
1102. Gandhi, Jennifer, and Ellen Lust-Okar. Elections under authoritarianism. *Annual Review of Political Science*. 2009. No. 12. P. 403-22.
1103. Garber, Larry, and Eric Bjornlund. *The New Democratic Frontier: A Country by Country Report on Elections in Central and Eastern Europe*. Washington, D.C., 1992. 247 p.
1104. Gardner, James A. and Guy-Uriel E Charles. *Election Law in the American Political System*. New York, 2012.
1105. Gay, Oonagh. *Voting Systems – the Alternatives*. London, U.K., 1997. 52 p.
1106. Geisler, Gisela. Fair? What Has Fairness Got to Do with It? Vagaries of Election Observations and Democratic Standards // *Journal of Modern African Studies*. 1993. Vol. 31. No. 4. P. 613-637.
1107. Georghiou, Mary and Martin Linton. *Arguments for Electoral Reform*. Guilford, U.K., 1991.
1108. Gerard Newman, Scott Bennett. *Electoral systems*. Canberra, 2006.
1109. Gersbach, Hans, and Markus Müller. *Elections, Contracts and Markets*. London, 2006.
1110. Gideon Doron (ed). *The Electoral Revolution*. Tel Aviv, 1996.
1111. Giger, Nathalie. *The Risk of Social Policy? The Electoral Consequences of Welfare State Retrenchment and Social Policy Performance in OECD Countries*. London, New York, 2011.
1112. Gilpin, Thomas. *On the Representation of Minorities of Electors to Act with the Majority in Elected Assemblies*. Philadelphia, 1844 (Reprinted in the *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1896).
1113. Gimpel, J.G. *National Elections and the Autonomy of American State Party Systems*. Pittsburgh, 1996.
1114. Ginsberg, B. and A. Stone. *Do Elections Matter?* M.E. Sharpe, 1991.
1115. Ginsberg, B. *Elections and Public Policy* // *American Political Science Review*. 1976. No. 70. P. 41-49.

1116. Ginsberg, B. *The Consequences of Consent: Elections, Citizen Control and Popular Acquiescence*. Redding, 1982.
1117. Gladdish, Ken. *Choosing an Electoral System: The Primacy of the Particular* // *Journal of Democracy*. 1993. No. 4.1. P. 53-65.
1118. Glennon, Michael J. *When No Majority Rules: The Electoral College and Presidential Succession*. Washington, D.C., 1992. 162 p.
1119. Golder, Matt and Jacek Stramski. *Ideological Congruence and Electoral Institutions* // *American Journal of Political Science*. 2010. No. 54(1). P. 90-106.
1120. Golder, Matt. *Democratic Electoral Systems Around the World 1946-2000* // *Electoral Studies*. 2005. No. 24/1. P. 103-121.
1121. Golder, Sona N. *Pre-Electoral Coalitions in Comparative Perspective: A Test of Existing Hypotheses* // *Electoral Studies*. 2005. No. 24. P. 643-663.
1122. Goodwin-Gill, Guy. *Free and Fair Elections*. Geneva, 2006.
1123. Graham, G. *One Man, One Vote: Baker vs. Carr and the American Levelers*. Boston, 1972.
1124. Gray, M.M., *In the Midst of Fellows: The Social Context of the American Turnout Decision*, in *Political Science*. University of California, Irvine: Irvine. 2003. 234 p.
1125. Grofman, B. and Davidson, C. (eds). *Controversies in minority voting: The Voting Rights Act in perspective*. Washington, 1992.
1126. Grofman, B., Handley, L., and Niemi, R.G. *Minority representation and the quest for voting equality*. New York, 1992.
1127. Grofman, Bernard and Arend Lijphart (eds). *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York, 1986.
1128. Grofman, Bernard and Arend Lijphart (eds). *The Evolution of Electoral and Party System in the Nordic Countries*. New York, 2002.
1129. Grofman, Bernard and Chandler Davidson, (eds).

- Controversies in Minority Voting. Washington, D.C., 1992.
1130. Grofman, Bernard, and Jon Fraenkel, Special Issue on Political Culture, Representation and Electoral Systems in the Pacific Islands. London, 2005.
1131. Grofman, Bernard, Arend Lijphart, Robert McKay and Howard Scarrow (eds). Representation and Redistricting Issues. Lexington, Maryland, 1982.
1132. Grofman, Bernard, Sung-Chull Lee, Edwin A. Winckler and Brian Woodall (eds). Elections in Japan, Korea and Taiwan under the Single Non-Transferable Vote. Ann Arbor, 1999.
1133. Grofman, Bernard. (ed). Toward Fair and Effective Representation: Political Gerrymandering and the Courts. New York, 1990.
1134. Grofman, Bernard. A Review of Macro-election Systems // German Political Yearbook (Sozialwissenschaftliches Jahrbuch fuer Politik). (ed). Rudolph Wildenmann. Vol. 4. Munich. 1975.
1135. Grofman, Bernard. Alternatives to Single-Member Plurality Districts: Legal and Empirical Issues // Policy Studies Journal, special issue 3. 1980-1981. P. 875-98.
1136. Guiner, Lani. The Triumph of Tokenism: The Voting Rights Act and the Theory of Black Electoral Success // Michigan Law Review. 1991. Vol. 89. No. 5. March. P. 1077-1154.
1137. Guiner, Lani. The Tyranny of the Majority: Fundamental Fairness in Representative Democracy. New York, 1994 / 1995. 324 p.
1138. Guy S. Goodwin-Gill. Free and Fair Elections. New expanded edition. Part 1: Further Steps along the Democracy Road and Part 2: The Development of International Law and Practice. Inter-Parliamentary Union. Geneva, 2006.
1139. Hacker, A. Congressional districting: The issue of equal representation. Westport, 1986.
1140. Hadley, A.T. The empty polling booth. Englewood Cliff. 1978.
1141. Hain, Peter. Proportional Misrepresentation. Aldershot, 1986.

1142. Hallett, George H. *Proportional Representation: The Key to Democracy*. Washington, D.C., 1937; New York, 1940. 177 p.
1143. Hamm, Keith E. and Hogan Robert E. Campaign finance laws and decisions in state legislative candidacy elections. *Political Research Quarterly* 61(3). 2008. P. 458-467.
1144. Hannan E. *Audit of Institutional Structures and Electoral Systems at Local Level in six EU member states*. Dublin, 2004.
1145. Hardaway, R.M. *The electoral college and the Constitution: The case for preserving federalism*. Westport, 1994.
1146. Hardaway, Robert M. *Crisis at the Polls: An Electoral Reform Handbook*. Westport, 2008.
1147. Hare, Thomas. *On the Election of Representatives, Parliamentary and Municipal: A Treatise*. London, 1873.
1148. Hare, Thomas. *The Election of Representatives, Parliamentary and Municipal*. London, 1859.
1149. Harper, Marcus A. G. Economic Voting in Postcommunist Eastern Europe. *Comparative Political Studies* 33. 2000. No. 9. P. 1191-227.
1150. Harris J. *Election Administration in the United States*. Washington, 1934.
1151. Harris J. P. Practical Workings of Proportional Representation in the United States and Canada // *National Municipal Review*. May 1930. No. 19(5). P. 337-83.
1152. Hart, Jenifer. *Proportional Representation: Critics of the British Electoral System, 1820-1945*. Oxford, 1992. 312 p.
1153. Hartlyn, Jonathan, McCoy, Jennifer and Mustillo, Thomas M. Electoral governance matters: Explaining the quality of elections in contemporary Latin America // *Comparative Political Studies*. 2008. No. 41(1). P. 73-98.
1154. Harvey L. Schantz (ed). *American Presidential Elections: Process, Policy, and Political Change*. Albany, 1996. 258 p.
1155. Hasen R. *The Supreme Court and Election Law: Judging Equality from Baker v. Carr to Bush v. Gore*. New York, 2003.
1156. Hasen, Richard L. Do the Parties or the People Own the Electoral Process? *University of Pennsylvania Law Review*. January 2001. Vol.

149. No. 3. P. 815-841.
1157. Hassall, Graham and Cheryl Saunders (eds). *The People's Representatives: Electoral Systems in the Asia-Pacific Region*. St. Leonards, N.S.W., Australia, 1997. 265 p.
1158. Hayduk, R. and Mattson, K. (eds). *Democracy's moment: Reforming the American political system for the 21st century*. Washington, 2002.
1159. Hazan, Reuven Y. *Presidential Parliamentarism: Direct Popular Election of the Prime Minister, Israeli's New Electoral and Political System* // *Electoral Studies*. 1996. No. 15(1). P. 21-37.
1160. Hellwig, Timothy T. *Interdependence, Government Constraints, and Economic Voting* // *The Journal of Politics*. 2001. No. 63(4). P. 1141-1162.
1161. Henderson, Ailsa. *Satisfaction with Democracy: The Impact of Winning and Losing in Westminster Systems* // *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*. 2008. No. 18(1). P. 3-26.
1162. Hermet, G., R. Rose, and A. Rouquié (eds). *Elections without Choice* London, 1978.
1163. Herron, Erik S. *Elections and Democracy after Communism?* New York, 2009.
1164. Hertzberg, Hendrik. *Let's Get Representative*. New Republic. 1987. June 28. P. 15-18.
1165. Hill, D. B., and Luttbeg, N. R. *Trends in American Electoral Behavior*. Itasca, 1980.
1166. Hill, Steven. *Fixing Elections: The Failure of America's Winner-Take-All Politics*. New York, 2002.
1167. Hloušek, Vít, and Roman Chytilék. *Parliamentary Elections and Party Landscape in the Visegrád Group Countries* // *Comparative political science*. 2007. No. 7.
1168. Hoag, Clarence G. and George H. Hallett, JR. *Proportional Representation*. New York, 1926.
1169. Hobolt, Sara B. and Jeffrey A. Karp. *Voters and coalition governments* // *Electoral Studies*. 2010. No. 29(3). P. 299-307.
1170. Hoffman A.L. *Political parties, electoral systems and democracy: A cross-national analysis* // *European Journal of Political Research*. 2005. No. 44. P. 231 – 242.

1171. Holme, Richard and Hilary Muggridge. *The Fair Votes Guide: Facts, Figures and Arguments About Electoral Reform*. London, 1988.
1172. Horowitz, Donald L., *Electoral Systems: A Primer for Decision Makers // Journal of Democracy*. 2003. No. 14. P. 115-127
1173. House of Commons. *Voting systems in the UK*. London, 2008.
1174. *How Democracy Works: Political Representation and Policy Congruence in Modern Societies : Essays in Honour of Jacques Thomassen*, (eds). Martin Rosema, Bas Denters and Kees Aarts. Amsterdam: Pallas Publications. Amsterdam, 2011.
1175. Howard, M. M. and P. G. Ressler. *Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes // American Journal of Political Science*. 2006. No. 50(2). P. 365-81.
1176. Howell, David. *Enhancing Quality and Comparability in the Comparative Study of Electoral Systems (CSES)*. In *Survey Methods in Multicultural, Multinational, and Multiregional Contexts*. (eds). Janet A. Harkness, Michael Braun, Brad Edwards, Timothy P. Johnson, Lars E. Lyberg, Peter Ph. Mohler, Beth-Ellen Pennell and Tom Smith. Wiley, 2010.
1177. Howell, Patrick and Florian Justwan. *Nail-biters and no-contests: The effect of electoral margins on satisfaction with democracy in winners and losers // Electoral Studies*. 2013. No. 32(2). P. 334-343.
1178. Huang, Min-hua, Yu-tzung Chang and Yun-han Chu. *Identifying Sources of Democratic Legitimacy: A Multilevel Analysis // Electoral Studies*. 2008. No. 27(1). P. 45-62.
1179. Huber, John D. *Measuring ethnic voting: Does proportional representation politicize ethnicity? // American Journal of Political Science*. 2012. No. 56(4). P. 986-1001.
1180. Huber, John D. *The Vote of Confidence in Parliamentary Systems // American Political Science Review*. 1996. No. 90(2). P. 269-283.
1181. Humphreys, John H. *Proportional Representation*. London, 1911.
1182. Hunt, Graeme. *Why MMP Must Go: The Case for Ditching the Electoral Disaster of the Century*. Auckland, N.Z., 1998. 200 p.

1183. Ikeda, Ken'ichi, Tetsuro Kobayashi and Maasa Hoshimoto. Does Political Participation Make a Difference? The Relationship Between Political Choice, Civic Engagement and Political Efficacy // *Electoral Studies*. 2008. No. 27(1) P. 77-88.
1184. Inman, Mary A. C.P.R. (Change through Proportional Representation): Resuscitating a Federal Electoral System // *University of Pennsylvania Law Review*. 1993. No. 141. P. 1991-2053.
1185. Irvine, William F. Does Canada Need a New Electoral System? Kingston, Ontario, 1979.
1186. Ishiyama, John. Electoral System Experimentation in the New Eastern Europe: The Single Transferable Vote and the Additional Member System in Estonia and Hungary. *Eastern European Quarterly*. 1996. Vol. 29. No. Jan. P. 487-507.
1187. Issacharoff, Samuel, Pamela S. Karlan and Richard H. Pildes. *The Law of Democracy: Legal Structure of the Political Process*. New York, NY, 2012.
1188. Jackson, Robert J. and Doreen Jackson (eds). *Comparative Government: An Introduction to Political Science*. Toronto, Ontario, 1996.
1189. Jacobson, G. C., and Kernell, S. *Strategy and choice in congressional elections*. New Haven, 1981.
1190. James, Peter. *Elections and Electoral Systems in Germany*. Burlington, Vermont, 2004.
1191. James, Peter. *The German Electoral System*. Aldershot, Hants, England, 2003.
1192. James, Wilmot Godfrey. *Values and the Electoral System*. Cape Town, 2002.
1193. Janda K. *Political Parties and Democracy in theoretical and practical perspectives. Adopting Party Law*. Wash., 2005.
1194. Jansen, Giedo, Geoffrey Evans and Nan Dirk de Graaf. Class voting and Left-Right party positions: A comparative study of 15 Western democracies, 1960-2005 // *Social Science Research*. 2013. No. 42(2) .P. 376-400.
1195. Johnsen, Julia E., Comp. *Direct Election of the President*. New

- York: H.W. Wilson Co., 1949. 300 p.
1196. Johnson, Nevil, *Electoral Reform: The Risks of Unintended Consequences : a Submission to the Independent Commission on the Voting System*. London, 1998.
1197. Johnston, James Paul and Harvey E. Pasis (eds). *Representation and Electoral Systems: Canadian Perspectives*. Scarborough. Ontario, Canada, 1990. 494 p.
1198. Johnston, Lawrence Walker, *From Votes to Seats: Four Families of Electoral Systems: Proportional Representation Majority, Plurality, Mixed* Toronto, 2007.
1199. Johnston, Ron, Charles Pattie, Danny Dorling and David Rossiter, *From Votes to Seats: The Operation of the UK Electoral System since 1945*. Manchester, 2002.
1200. Johnston, Ron. Learning about Ourselves from Learning about Others: Comparative Studies of Elections // *The British Journal of Politics and International Relations*. 2005. No. 7(2). P. 281 – 291.
1201. Jonathan Wand. *Auditing an Election Using Sampling: The impact of bin size on the probability of detecting manipulation*. Stanford University, 2004.
1202. Jones, Mark P. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame, Indiana, 1995. 246 p.
1203. Jou, Willy. The Heuristic Value of the Left-Right Schema in East Asia // *International Political Science Review*. 2010. No. 31(3) P. 366-394.
1204. Kang M.S. To Here from Theory in Election Law // *Texas Law Review*. 2009. No. 87. P. 786 – 810.
1205. Karakamiševa, Tanja, *Elections and Electoral Systems: Analyses, Situations, Dilemmas, Solutions*, Edition XXI century. Skopje, 2004.
1206. Karam, Azza (ed). *Women in Parliament: Beyond the Numbers*. Stockholm, Sweden, 1998.
1207. Karp, Jeffrey A. and Suasn A. Banducci. Political Efficacy and Participation in Twenty-Seven Democracies: How Electoral Systems Shape Political Behaviour // *British Journal of Political Science*. 2008. No. 38(2). P. 311-334.
1208. Karp, Jeffrey A. and Susan A. Banducci. Party Mobilization and Political Participation in New and Old Democracies // *Party Politics*.

2007. No. 13(2). P. 217-234.
1209. Karp, Jeffrey A. and Susan A. Banducci. When Politics is not just a Man's Game: Women's Representation and Political Engagement // *Electoral Studies*. 2008. No. 27(1). P. 105-115.
1210. Karp, Jeffrey A. Electoral Systems, Party Mobilisation and Political Engagement // *Australian Journal of Political Science*. 2012. No. 47(1). P.71-89.
1211. Karp, Jeffrey A., Susan A. Banducci and Shaun Bowler. Getting Out the Vote: Party Mobilization in a Comparative Perspective // *British Journal of Political Science*. 2007. No. 38(1). P. 91-112.
1212. Karp, Jeffrey and David Brockington. Social Desirability and Response Validity: A Comparative Analysis of Over-Reporting Turnout in Five Countries // *The Journal of Politics*. 2005. No. 67(3). P. 825-840.
1213. Karp, Jeffrey and Susan A. Banducci. The Impact of Proportional Representation on Turnout: Evidence from New Zealand. *Australian Journal of Political Science* 34. 1999. No. 3 (Nov.). 363 p.
1214. Katz, Elihu and Yael Warshel (eds). *Election Studies: What's Their Use?* Boulder, CO, 2001.
1215. Katz, Richard S. *Democracy and Elections*. Oxford, 1990 / 1997.
1216. Katz, Richard S. *A Theory of Parties and Electoral Systems*. Baltimore, Maryland, 1980.
1217. Katz, Richard S. Electoral Reform and the Transformation of Party Politics in Italy // *Party Politics*. January 1996. Vol. 2. No. 1. P. 31-53.
1218. Kayser, Mark Andreas and Michael Peress. Benchmarking across Borders: Electoral Accountability and the Necessity of Comparison // *American Political Science Review*. 2012. No. 106(3). P. 661-684.
1219. Kedar, Orit. How Diffusion of Power in Parliaments Affects Voter Choice // *Political Analysis*. 2005. No. 13(4). P. 410-429.
1220. Kedar, Orit. How Voters Work around Institutions: Policy Balancing in Staggered Elections // *Electoral Studies*. 2006. No. 25(3). P. 509-527.
1221. Kedar, Orit. *Voting for Policy, Not Parties: How Voters Compensate for Power Sharing*. New York, 2009.

1222. Kedar, Orit. When Moderate Voters Prefer Extreme Parties: Policy Balancing in Parliamentary Elections // *American Political Science Review*. 2005. No. 99(2) P. 185-199.
1223. Kellermann, M.R. *Essays on Parties and Elections in Federal Systems, in Government*. Harvard University: Cambridge, 2009. p. 210.
1224. Kelley, Judith. Assessing the complex evolution of norms: the rise of international election monitoring // *International Organization*. 2008. No. 62(2). P. 221-255.
1225. Kelley, Judith. *Monitoring Democracy: When International Election Observation Works and Why it Often Fails*. Princeton, NJ, 2012.
1226. Kelley, Stanley, Jr. *Interpreting Elections*. Princeton, N.J., 1983. xv, 267 p.
1227. Kenneth L. Port. *Comparative Law. Law and the Legal Process in Japan*. Durham, 2003. P. 181 – 358.
1228. Kernell, G., *Political Party Organizations and Representations: Party Responsiveness, Candidate Heterogeneity, and Voter Behavior in Mature Parliamentary Democracies*, in *Political Science*. Columbia University: New York City. 2008. p. 176.
1229. Key, V.O. *The Responsible Electorate*. Harvard, 1966.
1230. Keyssar, Alexander. *The Right to Vote: The Contested History of Democracy in the United States*. New York, 2000 / 2009.
1231. Kim, Myunghee. Cross-National Analyses of Satisfaction with Democracy and Ideological Congruence // *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*. 2009. No. 19(1). P. 49-72.
1232. Kim, Myunghee. System support and ideological congruence between voters and policy positions, in *Political Science*. 2004, State University of New York at Binghamton: Binghamton. p. 194.
1233. Kimball D., Kropf M., Battles L. Helping American Vote? Election Administration, Partisanship, and Provisional Voting in the 2004 Election // *Election Law Journal*. 2006. No. 4. P.

- 447 – 461.
1234. Kleppner, P., W. Burnham, R. Formisano et. al. *The Evolution of American Electoral Systems*. Greenwood, 1981.
1235. Kleppner, Paul. *The Third Electoral System 1853 – 1892: Parties, Voters and Political Cultures*. North Carolina, 1979.
1236. Klingemann, Hans-Dieter (ed). *The Comparative Study of Electoral Systems*. Oxford / New York, 2009.
1237. Klingemann, Hans-Dieter and Ekkehard Mochmann. *Elections in Central and Eastern Europe: the First Wave*. Berlin, 2000. 353 p.
1238. Klingemann, Hans-Dieter, Dieter Fuchs, Ronald Inglehart and Jan Zielonka (eds). *Pathways to Democratic Community*. Oxford, 2004.
1239. Knight, Kathleen and Michael Marsh. *Varieties of Election Studies // Electoral Studies*. 2002. No. 21(2). P. 169-187.
1240. Kostadinova, Tatiana. *Abstain or Rebel: Corruption Perceptions and Voting in East European Elections // Politics and Policy*. 2010. No. 37(4). P. 691-714.
1241. Kroh, M. *Parties, Politicians, and Policies: Orientations of Vote Choice Across Voters and Contexts*, in *Faculty of Social and Behavioral Science*. Amsterdam, 2003.
1242. Kumar, Krishna (ed). *Postconflict Elections, Democratization and International Assistance*. Boulder, Colo., 1998.
1243. Laanela, Therese, *Crafting Sustainable Election Processes in New Democracies // Representation*. 1999. No. 36/4. P. 284-293.
1244. Ladner R, Andreas and Henry Milner. *Do Voters Turn out More Under Proportional than Majoritarian Systems? The Evidence from Swiss Communal Elections // Electoral Studies* 18 1999. No. 2 (June). P. 235-50.
1245. Lakeman, Enid and James Lambert. *Voting in Democracies*. London, 1959.
1246. Lakeman, Enid. *How Democracies Vote*. London, 1970 / 1974.
1247. Lakeman, Enid. *Power to Elect: The Case for Proportional*

- Representation. London, U.K., 1982. 178 p.
1248. Lakeman, Enid. Twelve Democracies: Electoral Systems in the European Community. London, U.K., 1991. 40 p.
1249. Lal, Brij V. and Peter Larmour. Electoral Systems in Divided Societies: the Fiji Constitution Review. Canberra, Australia, 1997.
1250. Landman, Todd and Neil Robinson (eds). The SAGE Handbook of Comparative Politics. London, 2009.
1251. Lang, K., and Lang, G.E. Voting and nonvoting: Implications of broadcasting returns before polls are closed Waltham, 1968.
1252. Latin American Democratic Transformations: Institutions, Actors, Processes. (ed). William C. Smith. Miami, 2009.
1253. Latner, Michael, and Anthony J. McGann, Geographical Representation Under Proportional Representation: The Cases of Israel and the Netherlands. Irvine, CA, 2004.
1254. Lau, Richard R., Parina Patel, Dalia F. Fahmy and Robert R. Kaufman. Correct Voting Across Thirty-Three Democracies: A Preliminary Analysis // British Journal of Political Science. 2014. No. 44. P. 239-259.
1255. Lawrence Norden and Eric Lazarus, The Machinery of Democracy: Protecting Elections in an Electronic World: Brennan Center Task Force on Voting System Security // Brennan Center for Justice at NYU School of Law. New York, Aug. 2006.
1256. Lazarsfeld, P. F., Berelson, B., and Gaudet, H. The people's choice: How the voter makes up his mind in a presidential campaign. New York, 1968.
1257. Leaders' personalities and the outcomes of democratic elections / Compiled by Larry Bartels. (ed) by Anthony King. Oxfords, 2002.
1258. Lebanon, Iran, Afghanistan, and Iraq / Casey L. Addis, Kenneth Katzman. Washington, 2009.
1259. LeDuc, Lawrence, Richard G. Niemi and Pippa Norris (eds). Comparing Democracies 2: Elections and Voting in Global Perspective. Thousand Oaks. California, 2002.

1260. LeDuc, Lawrence, Richard G. Niemi and Pippa Norris (eds). *Comparing Democracies 3: Elections and Voting in the 21st Century*. London, 2010.
1261. LeDuc, Lawrence, Richard G. Niemi and Pippa Norris (eds). *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. Thousand Oaks, California. London, 1996. 428 p.
1262. *Legislative Politics in Latin America*. (eds). Scott Morgenstern and Benito Nacif. Cambridge, 2002.
1263. Lehoucq, Fabrice E., *Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization*, *International Political Science Review*. 2002. No. 23/1. P. 29-46.
1264. Lehoucq, Fabrice Edouard, and Iv6n Molina Jim6nez. *Stuffing the Ballot Box: Fraud, Electoral Reform, and Democratization in Costa Rica*. New York, 2002.
1265. Lijphart, Arend and Bernard Grofman (eds). *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. New York, 1984.
1266. Lijphart, Arend and Carlos H. Waisman. (eds). *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*. Boulder, Colo., 1996. 265 p.
1267. Lijphart, Arend and Robert W. Gibber. *Thresholds and Payoffs in List Systems of Proportional Representation // European Journal of Political Research*. 1977. No. 5, Appendix 2. P. 241-242.
1268. Lijphart, Arend. *Advances in the Comparative Study of Electoral Systems // World Politics*. 1984. No. XXXVI/3. P. 424-436.
1269. Lijphart, Arend. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. New York, 1994. 209 p.
1270. Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Government forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, Connecticut, 1999.
1271. Lijphart, Arend. *The Political Consequences of Electoral Laws, 1945 – 85 // The American Political Science Review*. 1990. Vol. 84. No. 2. P. 481 – 496.
1272. Lijphart, Arend. *Thinking about democracy: power sharing and majority rule in theory and practice*. London, New York, 2008.

1273. Lijphart, Arend. Australian Democracy: Modifying Majoritarianism? *Australian Journal of Political Science* 34 . 1999. No. 3 (Nov.). P. 313.
1274. Lijphart, Arend. The Pattern of Electoral Rules in the United States: A Deviant Case Among the Industrialized Democracies. *Government and Opposition* 20. 1985. (Winter). P. 18-28.
1275. Lijphart, Arend. The South African Electoral System. In *Voting and Democracy Report 1995*. Washington, D.C., 1995. P. 149-150.
1276. Lindberg, Stafan (ed). *Democratization by Elections: A New Mode of Transition*. Baltimore, MD, 2009.
1277. Lindberg, Stafan. I. Consequences of electoral systems in Africa: A preliminary inquiry. *Electoral Studies*. 2005. No. 24(1). P. 41-64.
1278. Lindberg, Staffan I. *Democracy and Elections in Africa*. Baltimore, Maryland, 2006.
1279. Lo, B.B. Russian elections: Uncivil state. *World Today*. 2003. No. 59(11). P. 22-24.
1280. Loenen, Nick. *Citizenship and Democracy: A Case for Proportional Representation*. Toronto, 1997. 192 p.
1281. Loevy, Robert D. *The Flawed Path to the Presidency, 1992: Unfairness and Inequality in the Presidential Selection Process*. Albany, 1995. 319 p.
1282. Longley, L.D., and Peirce, N.R. *The electoral primer*. New Haven, 1996.
1283. Longley, Lawrence D., and Alan G. Braun. *The Politics of Electoral College Reform*. New Haven, 1972. 222 p.
1284. Lopatto, P. *Religion and the presidential election*. New York, 1985.
1285. López-Pintor, R. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. New York, 2000.
1286. López-Pintor, Rafael and Fischer, Jeff. *Getting to the CORE: On the Cost of Registration and Elections*. New York, 2005.
1287. López-Pintor, Rafael. *Assessing Electoral Fraud in New Democracies: A Basic Conceptual Framework*. Washington DC, 2010.
1288. Low-Beer, John R. The Constitutional Imperative for Proportional Representation // *Yale Law Journal* 94. 1984. No. 1 (Novembe). P. 163-88.
1289. Lowenstein, Daniel H. and Richard L. Hasen. *Election Law: Cases and Materials*. Carolina, 2004.

1290. Lublin, D. The paradox of representation: Racial gerrymandering and minority interests in Congress. Princeton, 1997.
1291. Luke P. McLoughlin. The Elysian Foundations of Election Law // Temple Law review. 2009. Vol. 82. P. 89 – 148.
1292. Lundberg, Thomas Carl. Proportional representation and the constituency role in Britain. Basingstoke, New York, 2007.
1293. Lundberg, Thomas. Electoral Reform in Japan: New Law May not Live Up to Expectations. In Voting and Democracy Report 1995. Washington, D.C., 1995. P. 179-180.
1294. Lundell, Krister, Contextual Determinants of Electoral System Choice: A Macro-Comparative Study 1945-2003. 2005.
1295. Lust-Okar, Ellen. Rulers and rules: Reassessing the influence of regime type on electoral law formation // Comparative Political Studies. 2002. No. 35 (3). P. 337-66.
1296. MacArthur, John R. You Can't Be President: The Outrageous Barriers to Democracy in America. Brooklyn, NY, 2008. 288 p.
1297. Macbride, James P. Positive Aspects of PR-STV for the Irish Political System // Representation 34. 1996-1997. No.1 (Winter). P. 7-12.
1298. MacBride, Roger Lea. The American Electoral College. Caldwell, Idaho, 1953. 89 p.
1299. Mackie, Thomas and Richard Rose, A Decade of Election Results: Updating the International Almanac // Studies in Public Policy. Glasgow, 1997.
1300. Mackie, Thomas and Richard Rose. The International Almanac of Electoral History. Washington, D.C., 1982/1991; Glasgow, Scotland, 1997.
1301. Macklin, Philip A. Election Systems and their Consequences. Oxford, 1989.
1302. Magaloni, Beatriz. The game of electoral fraud and the ousting of authoritarian rule. American Journal of Political Science. No. 54(3). P. 751-65.
1303. Mahler, Vincent. Electoral Turnout and Income Redistribution by the State: A Cross-National Analysis of the Developed Democracies // European Journal of Political Research. 2008. No. 47(2). No. 161-183.
1304. Maimone, C.R., Voter Decision-Making from a Comparative Perspective, in Political Science. Stanford University. 2007. p. 189.
1305. Mainwaring, Scott. Politicians, Parties, and Electoral Systems:

- Brazil in Comparative Perspective // *Comparative Politics* 24. 1991. No. 1 (October).
1306. Mair, Peter. The Question of Electoral Reform. *New Left Review*. 1992. July/August. P. 75-97.
1307. Maisel, Louis Sandy and J. Cooper (eds). *The impact of the electoral process*. Beverly Hills, 1977.
1308. Maisel, Louis Sandy. *American Political Parties and Elections. A Very Short Introduction*. Oxford, New York, 2007.
1309. Maloney, John, Andrew Pickering, and Bernard R. Pearson, *Behind the Cube Rule: Implications of and Evidence against a Fractal Electoral Geography*. Exeter, 2001.
1310. Maravall, José María and Ignacio Sanchez-Cuenca (eds). 2008. *Controlling Governments: Voters, Institutions, and Accountability*. New York / Cambridge, 2007 / 2008.
1311. Mark R. Thompson and Philipp Kuntz. More than just the final straw: Stolen elections as revolutionary triggers // *Comparative Politics*. 2009. No. 41(3). P. 253-272.
1312. Marks, Gary and Marco Steenbergen (ed), *European Integration and Political Conflict*. Cambridge, 2004.
1313. Markus Klein, Wolfgang Jagodzinski, Ekkehard Mochmann and Dieter Ohr (eds). *50 Jahre Empirische Wahlforschung in Deutschland*. Opladen, 2000.
1314. Marsh, Michael and Bernhard Weßels. Territorial Representation // *European Journal of Political Research*. 1997. No. 32 (2). P. 227-241.
1315. Marsh, Michael and Pippa Norris. Political Representation in the European Parliament // *European Journal of Political Research*. 1997. No. 32 (2) Special issue. P. 153-164.
1316. Marsh, Michael. Electoral Context // *Electoral Studies*. 2002. No. 21(2). P. 207-217.
1317. Martin, Pierre. *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*. Paris, 1994. 160 p.
1318. Martinez R. Greater Impartiality in Election Administration: Prudent Steps Toward Improving Voter Confidence // *Election Law Journal*. 2006. No. 5. P. 235 – 249.
1319. Marulanda, Lorraine, El Obaid A. El Obaid, Lazhar Aloui (eds). *International Foundation for Election Systems. Arab Election Law Compendium*. Washington, 2003.
1320. Masella, Robert T. *The History of Presidential Elections*. S.l.:

- Masella, 1995. 326 p.
1321. Massicotte, Louis, Andrew Blais and Antoine Yoshinaka, *Establishing the Rules of the Game: Election Laws in Democracies*. Toronto, 2003.
1322. Massicotte, Louis. *Changing the Canadian electoral system*. Montreal, 2001.
1323. Massicotte, Louis. *Do Candidates Reside in Their Electoral Districts? Evidence from Recent Federal and Provincial Canadian Elections*. Montréal, 2001.
1324. Matland, Richard E. and Donley Studlar. *The Contagion of Women Candidates in Single-Member Districts and Proportional Representation Electoral Systems: Canada and Norway* // *The Journal of Politics*. 1996. Vol. 58, No. 1. p. 707.
1325. Matthews, Donald R. (ed). *Perspectives on Presidential Selection*. Washington, 1973.
1326. Matthews, Donald R. *Perspectives on Presidential Selection*. Washington, 1973. xii, 246 p.
1327. Maude, Angus. *Why Electoral Change?* London, 1982.
1328. McAllister, Ian. *Accountability, Representation and Satisfaction with Democracy* // *International Journal of Public Opinion Research*. 2005. No. 17(3). P. 371-379.
1329. McAllister, Ian. *Public Support for Democracy: Results from the Comparative Study of Electoral Systems Project* // *Electoral Studies* 2008. No. 27(1). P. 1-4.
1330. McAllister, Ian. *The Mixed Member Electoral System in Russia*, *Studies in public policy*, no. 319. Glasgow, 1999.
1331. McDonald, Michael, and Ian Budge, *Elections, Parties, Democracy: Conferring the Median Mandate*. Oxford, 2005.
1332. McDougall Trust. *Submission to the Independent Commission on the Voting System*. London, 1998.
1333. McFaul, Michael, and N. Petrov. *What the Elections Tell Us* // *Journal of Democracy*. 2004. No. 15(3). P. 20-31.
1334. McKay, R.B. *Reapportionment: The Law and Politics of Equal Representation*. New York, 1965.
1335. McKnight, David A. *The Electoral System of the United States: A Critical and Historical Exposition of its Fundamental Principles in the Constitution and the Acts and Proceedings of Congress Enforcing it*. Littleton, Colo., 1993. 433 p. Originally

- published: Philadelphia : Lippincott, 1878.
1336. Meleshevich, Andrey A. Party Systems in Post-Soviet Countries: A Comparative Study of Political Institutionalization in the Baltic States, Russia, and Ukraine. New York, NY, 2007.
1337. Menendez, A.J. Religion at the polls. Philadelphia, 1977.
1338. Merloe, Patrick, Democratic Elections: Human Rights, Public Confidence and the Level Playing Field. Washington, D.C., 1997.
1339. Michael, J. The demobilization of American voters: A comprehensive theory of voter turnout. Westport, 1989.
1340. Michener, James. Presidential Lottery: The Reckless Gamble in Our Electoral System. New York, 1969. 240 p.
1341. Mill, John Stuart. Considerations on Representative Government. London, 1861 / 1993.
1342. Millard, F., Elections, Parties, and Representation in Post-Communist Europe. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, 2004.
1343. Milner, Henry (ed). Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System. Peterborough, Canada, 1999 / 2001.
1344. Milner, Henry. Civic Literacy: How Informed Citizens Make Democracy Work. Hanover, NH, 2002.
1345. Milner, Henry. Obstacles to Electoral Reform in Canada // American-Canadian Studies. Spring 1994. Vol. 24. P. 39-55.
1346. Minnite, Lorraine Carol. The Myth of Voter Fraud. Ithaca, 2010.
1347. Minority Vote Dilution, edited by Davidson, 249-67. Washington D.C., 1984.
1348. Miragliotta, Narelle L., Little Differences, Big Effects: An Example of the Importance of Choice of Method For Transferring Surplus Votes in PR-STV Voting Systems // Representation. 2004/2005. No. 41(1). P. 15-23.
1349. Molina, I., and Fabrice Edouard Lehoucq. Political competition and electoral fraud: A Latin American case study // Journal of Interdisciplinary History. 1999. No. 30 (2). P 199.
1350. Morelli, Massimo, and Michele Tertilt, Policy Stability Under Different Electoral Systems. Columbus, Ohio, 2000.
1351. Morelli, Massimo, Party Formation and Policy Outcomes

- Under Different Electoral Systems, Nota di lavoro, 66.98. Milano, Italy, 1998.
1352. Moser, Robert G. and Ethan Scheiner, Mixed Electoral Systems and Electoral System Effects: Controlled Comparison and Cross-National Analysis, *Electoral Studies // An International Journal*. December 2004. No. 23(4). P. 575-600.
1353. Moser, Robert G., *Unexpected Outcomes: Electoral Systems, Political Parties, and Representation in Russia*. Pittsburgh, 2001.
1354. Mottiar, Shauna, *Elections and the Electoral System in South Africa: Beyond Free and Fair Elections*. Johannesburg, 2005.
1355. Mozaffar, Shaheen and Schedler, Andreas. The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction // *International Political Science Review* 2002. No. 23/1. P. 5-27.
1356. Mozaffar, Shaheen. Patterns of Electoral Governance in Africa's Emerging Democracies // *International Political Science Review*. 2002. No. 23/1. P. 85-101.
1357. Mudambi, Ram, Pietro Navarra, and Giuseppe Sobbrino. *Rules, Choice and Strategy: The Political Economy of Italian Electoral Reform: The Locke Institute series*. Cheltenham, UK, 2001.
1358. Mueller, Dennis C. *Constitutional Democracy*. New York / Oxford, 1996. 382 p.
1359. Mueller, Dennis C. *Public Choice III*. Cambridge, 2006.
1360. Myagkov, Mikhail, Peter C. Ordeshook and Dimitri Shakin. *The Forensics of Election Fraud: Russia and Ukraine*. New York / Cambridge, 2009.
1361. Nagel, Jack H. and Rogers M. Smith (eds). *Representation. Elections and Beyond*. Philadelphia, 2013.
1362. Nagle, J.C. How not to count votes // *Columbia Law Review*. 2004. No. 104 (6). P. 1732-63.
1363. Nagle, Jack H. What Political Scientists Can Learn from the 1993 Electoral Reform in New Zealand // *Political Science and Politics*. 1994. Vol. 27. No. 3, September. P. 525-529.
1364. Nagle, Jack H. *New Zealand's Method for Representing Minorities // Voting and Democracy Report*. Washington, D.C., May 1995. P. 173-175.
1365. Nalen, James E. *Comparative Elections: Building a Basic Reference*

- Collection // Reference and User Services Quarterly. 2001. No. 41(2). P. 119-126.
1366. Narud, Hanne Marthe, Anne Krogstad, and Henry Valen, Elections, Parties, and Political Representation. Oslo, 2004.
1367. National Commission on Federal Election Reform. To assure pride and confidence in the electoral process. Washington, 2002.
1368. Navrat P. Comparative study of Electoral Systems and their Features. Hyderabad, 2003.
1369. Negative campaigning: an analysis of U.S. Senate elections / Richard R. Lau and Gerald M. Pomper Lanham. Rowman and Littlefield, cop. 2004.
1370. Nelson, Candice J. Grant Park : The Democratization of Presidential Elections, 1968-2008. Brookings, 2011. ix, 149 p.
1371. Neufeld, Harry, Computerizing Electoral Administration: Part One // Elections Today. May 1995. P. 18-21.
1372. Neufeld, Harry, Computerizing Electoral Administration: Part Two // Elections Today. October 1995. P. 22-23.
1373. Newland, Robert A. and Frank S Britton. How to Conduct an Election by the Single Transferable Vote. London, 1973 / 1976 / 1997.
1374. Newland, Robert A. Comparative Electoral Systems. London, U.K., 1982. 95 p.
1375. Newman, Terry. Tasmania's Unique Electoral System // Representation. Winter 1996/1997. No. 34(1). P. 37-42.
1376. Niemi, R.G. and H.F. Weisberg (eds). Classics in Voting Behavior. Washington, D.C., 1993.
1377. Niemi, R.G. and H.F. Weisberg (eds). Controversies in Voting Behavior. Washington, D.C., 1984.
1378. Nishikawa, Misa and Erik S. Herron, Mixed Electoral Rules Impact on Party Systems, Electoral Studies // An International Journal. December 2004. No. 23(4). P. 753-768.
1379. Nixon, David, Dganit Olomoki, Norman Schofield and Itai Sened Multiparty Probabilistic Voting: An Application to the Knesset. Political Economy Working Paper, School of Business and Center in Political Economy. Washington, 1996.
1380. Nohlen, Dieter et al. Elections in Africa. Oxford / New York, 1999.
1381. Nohlen, Dieter et al. Elections in the Asia-Pacific Region. Oxford / New York, 2001.

1382. Nohlen, Dieter. Elections and Electoral Systems. Delhi, 1996.
1383. Nohlen, Dieter. Elections in the Americas: A Data Handbook. New York, 2005.
1384. Norris, Pippa (ed). Elections and Voting Behavior. New Challenges, New Perspectives, Aldershot, 1998.
1385. Norris, Pippa (ed). Radical Right: Voters and Parties in the Electoral Market. New York, 2005.
1386. Norris, Pippa and Mark N. Franklin Social Representation // European Journal of Political Research, 1997. No. 32. P. 185-210.
1387. Norris, Pippa and Ronald Inglehart. Religious Parties and Electoral Behavior. In Sacred and Secular: Religion and Politics Worldwide. Cambridge (UK), 2004.
1388. Norris, Pippa. Ballot Structures and Legislative Behavior: Changing Role Orientations via Electoral Reform // Exporting Congress? The Influence of The U.S. Congress on World Legislatures, eds Timothy J. Power and Nicol C. Rae. Pittsburgh, 2006.
1389. Norris, Pippa. Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian, and Mixed Systems // International Political Science Review. July 1997. Vol. 18. No. 3. P. 297.
1390. Norris, Pippa. Does the World Agree about Standards of Electoral Integrity? Evidence for the Diffusion of Global Norms // Electoral Studies. 2013. No. 32(4). P. 563-588.
1391. Norris, Pippa. Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior. Cambridge / New York, 2004.
1392. Norris, Pippa. Women's Power at the Ballot Box. In Voter Turnout from 1945 to 2000: A Global Report on Political Participation. Stockholm, 2001.
1393. Opello, Katherine A. R., Gender Quotas, Parity Reform, and Political Parties in France. Lanham, Maryland, 2006.
1394. Owen, Bernard. Le systime ęlectorale et son effet sur la repręsentation parlementaire des partis: le cas europęen. LGDJ, 2002.
1395. Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency. Caretaker Government during Election: A Comparative Study of Pakistan, Bangladesh and India.

- Islamabad, 2006.
1396. Panday, Devendra Raj, Anand Aditya, and Dev Raj Dahal. Comparative Electoral Processes in South Asia. Kathmandu, 1999.
1397. Papadakis, E. and C. Bean. Independents and minor parties: the electoral system // Australian Journal of Political Science. 1995.
1398. Parliament. Parties and Voting Behavior in Cross-National Comparison. Budapest, 2005. P. 155-176.
1399. Paskevičiute, A. The Role of Political Parties for Political System Support in Established and New Democracies, in Political Science. State University of New York at Binghamton, 2005. P. 224.
1400. Pastor, Robert A. A Brief History of Election Commissions // A. Schedler, L. Diamond and M. F. Plattner (eds). The Self-Restraining State. Boulder, Colo., 1999.
1401. Pastor, Robert A. The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research // Democratization. Winter 1999/2000. No. 6/4. P. 1 – 27.
1402. Patterson, T. The Vanishing Voter: Public Involvement in an Age of Uncertainty. New York, 2002.
1403. Paul Salem. Electoral Law Reform in Lebanon. The Experience and Recommendations of the National Commission. Paris, 2006.
1404. Peirce, Neal R. and Lawrence D. Longley. The People's President: The Electoral College in American History and the Direct Vote Alternative. New Haven, Connecticut, 1981. 342 p.
1405. Persson, Mikael. Is the Effect of Education on Voter Turnout Absolute or Relative? A Multi-level Analysis of 37 Countries // Journal of Elections, Public Opinion and Parties. 2013. No. 23(2). P. 111-133.
1406. Persson, Torsten, Guido Tabellini, and Francisco Trebbi. Electoral Rules and Corruption // Journal of the European Economic Association. 2003. No. 1.4. P. 958-959.
1407. Philip B. Stark. Conservative Statistical Post-Election Audits // Annals of Applied Statistics. 2008. Vol. 2. No. 2. P. 550 – 581.

1408. Philip B. Stark. Election Audits by Sampling with Probability Proportional to an Error Bound: dealing with discrepancies // University of California at Berkeley Department of Statistics. Berkeley, 2008.
1409. Phukon, Girin, and Adil-ul- Yasin. Working of Parliamentary Democracy and Electoral Politics in Northeast India. New Delhi, 1998.
1410. Pildes, Richard and Donoghue, Kristen. Cumulative Voting in the United States // The University of Chicago Legal Forum. 1995. P. 241-313.
1411. Pilon, Dennis, The Politics of Voting: Reforming Canada's Electoral System. Toronto, 2007.
1412. Politik heute: Das Ende der politisierten Sozialstruktur?, eds Frank Brettschneider, Jan van Deth and Edeltraud Roller. Opladen, 2002.
1413. Polsby, Nelson W. and Aaron B. Wildavsky. Presidential Elections: Strategies of American Electoral Politics. Chatham, N.J., 1996. 358 p.
1414. Pomper, G.M. Elections in America. New York, 1977.
1415. Pomper, G.M. Voter's Choice: Varieties of American Electoral Behavior. New York, 1975.
1416. Pomper, G.M. Voters, Elections, and Parties: The Practice of Democratic Theory. New Brunswick, 1988.
1417. Pop-Eleches, Grigore. Throwing out the Bums: Protest Voting and Unorthodox Parties after Communism // World Politics. 2010. No. 62(2). P. 221-260.
1418. Popkin, S.L. The reasoning voter: Communication and persuasion in presidential campaigns. Chicago, 1994.
1419. Powell, G. Bingham Jr. The Ideological Congruence Controversy: The Impact of Alternative Measures, Data, and Time Periods on the Effects of Election Rules // Comparative Political Studies. 2009. No. 42(12). P. 1475-1497.
1420. Powell, G. Bingham. Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions. New Haven, Connecticut, 2000. 298 p.
1421. Powell, G. Bingham. Representation in Context: Election Laws and Ideological Congruence Between Citizens and Governments // Perspectives on Politics. 2013. No. 11(1). P.

- 9-21.
1422. Power, Max S.A Theoretical Analysis of the Electoral College and Proposed Reform, Ph.D. Dissertation, Yale Univ., 1971.
1423. Prendergast, W.B. The Catholic voter in American politics: The passing of the democratic monolith. Washington, 1999.
1424. Rae, Douglas W. The Political Consequences of Electoral Laws, New Haven, Connecticut, 1967 / 1971.
1425. Raymond, Christopher. The continued salience of religious voting in the United States, Germany, and Great Britain // Electoral Studies 2011. No. 30(1). P. 125-135.
1426. Reeve, Andrew and Alan Ware. Electoral Systems: A Comparative and Theoretical Introduction. London, U.K., 1992. 190 p.; New York, 2001.
1427. Rehm, Philipp and Timothy Reilly. United We Stand: Constituency Homogeneity and Comparative Party Polarization // Electoral Studies. 2010. No. 29(1). P. 40-53.
1428. Reichley, A. (ed). Elections: American style. Washington, 1987.
1429. Reif, Karlheinz (ed). Ten European Elections. Aldershot, 1985.
1430. Reif, Karlheinz and Hermann Schmitt. Nine Second-Order National Elections. A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results // European Journal of Political Research. 1980. No. 8. P. 3-44.
1431. Reilly, Ben, and Andrew Reynolds. Electoral Systems and Conflict in Divided Societies // Papers on international conflict resolution. Washington, D.C., 1999. No. 2.
1432. Reilly, Ben. Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management Cambridge, 2001.
1433. Reilly, Ben. The Global Spread of Preferential Voting: Australian Institutional Imperialism? // Australian Journal of Political Science. July 2004. No. 39/2. P. 253-266.
1434. Reitman, A. and Davidson, R.B. The Election Process: Voting Laws and Procedures. Dobbs Ferry, 1972.
1435. Reynolds, Andrew (ed). The Architecture of Democracy. Oxford, 2001.
1436. Reynolds, Andrew (ed). The Architecture of Democracy:

- Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy. Oxford, 2002.
1437. Reynolds, Andrew and Ben Reilly. The International IDEA Handbook of Electoral System Design. Stockholm, Sweden, 1997. 167 p.
1438. Reynolds, Andrew and Timothy D. Sisk (eds). Elections and Conflict Management in Africa. Washington, D.C., 1997 / 1998.
1439. Reynolds, Andrew, Ben Reilly and Andrew Ellis. Electoral System Design: The New International IDEA Handbook. Stockholm, Sweden, 2005. 223 p.
1440. Reynolds, Andrew. Electoral Systems and Democratization in Southern Africa. Oxford, 1998 / 1999.
1441. Reynolds, Andrew. Electoral Systems and the Protection and Participation of Minorities. London, 2006.
1442. Reynolds, Andrew. Testing Voting Systems in South Africa // Voting and Democracy Report 1995. Washington, D.C., 1995. P. 151-156.
1443. Reynolds, Andrew. The Case for Proportionality // Journal of Democracy. October 1995. Vol. 6. No. 4. P. 117-124.
1444. Reynolds, Andrew. Voting for a New South Africa, Cape Town, 1993.
1445. Richie, Rob and Steven Hill, et al. Whose Vote Count? Boston, 2001.
1446. Richie, Rob and Steven Hill. Proportional Representation – Are Winner-Take-All Elections Fair? Social Policy. Summer 1996. Vol. 26. No. 4. P. 25-37.
1447. Richie, Robert and Steven Hill. Reflecting All of Us: The Case for Proportional Representation. Edited by Joshua Cohen and Joel Rogers. Boston, 1999. 96 p.
1448. Richie, Robert. Full Representation: The Future of Proportional Election Systems. National Civic Review. Spring 1998. Vol. 87. No. 1. P. 85-95.
1449. Riker, William. Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice. Prospect Heights, IL, 1980.
1450. Roberts, Nigel S., Living Up to Expectations? The New Fijian Electoral System and the 1999 General Election.

- Wellington, N.Z., 2000.
1451. Robinson, Chris. Electoral Systems and Voting in Britain. Edinburgh, 2008.
1452. Rogers, D.W. (ed). Voting and the Spirit of American Democracy: Essays on the History of Voting Rights in America. Urbana, 1992.
1453. Romanelli, Raffaele. How Did They Become Voters? The History of Franchise in Modern European Representation. The Hague, 1998.
1454. Rose, Richard (ed). Electoral Participation: A Comparative Analysis. Beverly Hills, 1980.
1455. Rose, Richard (ed). International Encyclopedia of Elections. Washington D.C. / Oxford, 2000.
1456. Rose, Richard and Neil Munro. Elections and Parties in New European Democracies. Washington, D.C., 2003. 309 p.
1457. Rose, Richard and Neil Munro. Elections Without Order: Russia's Challenge to Vladimir Putin. Cambridge, 2002.
1458. Rose, Richard and William Mishler. How Do Electors Respond to an «Unfair» Election? The Experience of Russians // Post-Soviet Affairs. 2009. No. 25(2). P. 118-136.
1459. Rose-Ackerman, Susan. From Elections to Democracy in Central Europe: Public Participation and the Role of Civil Society // East European Politics and Societies. 2007. Vol. 21. No. 1. P. 31-47.
1460. Rosebloom E.H. A History of Presidential Elections. 1970.
1461. Rosenblum, Darren. Geographically Sexual?: Advancing Lesbian and Gay Interests Through Proportional Representation. Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review. 1996. Vol. 31. P. 119-154.
1462. Rosenstone, S.J. Forecasting presidential elections. New Haven, 1983.
1463. Roulston, Carmel. Elections in Northern Ireland: Systems for Stability and Success. Working paper series (Democratic dialogue). Belfast, 1998.
1464. Roy G. Saltman. Effective Use of Computing Technology in Vote-Tallying. Washington, D.C., 1975.
1465. Rudi, Tatjana. Wahlentscheidungen in postsozialistischen Demokratien in Mittel- und Osteuropa. Baden-Baden, 2010.

1466. Rule, Wilma and Joseph F. Zimmerman (eds). *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*. Westport, Connecticut, 1994.
1467. Rule, Wilma and Joseph F. Zimmerman (eds). *United States Electoral Systems: Their Impact on Women and Minorities*. New York, 1992 / 1993.
1468. Rule, Wilma. *Women's Underrepresentation and Electoral Systems // Political Science and Politics*. 1994. No. 4. P. 689-692.
1469. Rush, M.E. *Does redistricting make a difference? Partisan representation and electoral behavior*. Baltimore, 1993.
1470. Rush, Mark, Richard Lee Engstrom and Bruce E. Cain. *Fair and Effective Representation?* New York, 2001.
1471. Ryden, David K. (ed). *The U.S. Supreme Court and the electoral process*. Washington, D.C., 2000.
1472. Saltman, Roy G. *The history and politics of voting technology: in quest of integrity and public confidence*. New York; Basingstoke, Hants., 2006.
1473. Samore S.A. and B.G. *Candidates, Parties, and Campaigns*. 1985.
1474. Samples, John Curtis. *The Fallacy of Campaign Finance Reform*. Chicago / London, 2006.
1475. Sapiro, Virginia and Larry M. Bartels. *The American National Election Studies: A Progress Report // PS: Political Science and Politics* 1998. No. 31(1). P. 64-68.
1476. Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes*. New York, 1994.
1477. Sayre, Wallace S. and Judith H. Paris. *Voting for President: The Electoral College and the American Political System*. Washington, 1970. 169 p.
1478. Schaffer, F.C., (ed). *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*, Boulder and London, 2007.
1479. Schagen, J. A. van, *Electoral Systems and Representative Government*. Comparative constitutional and administrative law. Nijmegen, 2000.
1480. Schattschneider, E.E. *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York, 1960.

1481. Schedler, Andreas (ed). Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition. Boulder, Colorado / London, 2006.
1482. Scheele Paul (ed). We Get What We Vote For ... Or Do We? Westport, CN, 1999.
1483. Schier, S. You call this an election?: America's peculiar democracy. Washington, 2003.
1484. Schlesinger, Arthur, Jr. (ed). The Coming to Power: Critical Presidential Elections in American History. New York, 1972. 550 p.
1485. Schlesinger, Arthur, Jr., and Fred Israel, eds History of American Presidential Elections, 1789-1968. 4 vols. New York, 1971. 4v., 3959 p.
1486. Schlozman, K.L. (ed.). Elections in America. Boston, 1987.
1487. Schmitt, Hermann and Angelika Scheuer. Region – Nation – Europa. Drei Ebenen politischer Steuerung und Gestaltung in der Wahrnehmung der Bürger // König, Thomas, Elmar Rieger and Hermann Schmitt (eds). Das Europäische Mehrebenensystem, Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung. Vol. 1. Frankfurt, 1996. P. 160-179.
1488. Schmitt, Hermann and Cees van der Eijk. Die politische Bedeutung niedriger Beteiligungsraten bei Europawahlen. Eine empirische Studie über die Motive der Nichtwahl // Bretschneider, Frank, Jan van Deth and Edeltraud Roller (eds). Europäische Integration in der Öffentlichen Meinung, Opladen, 2003. P. 279-302.
1489. Schmitt, Hermann and Jacques Thomassen (eds). Political Representation and Legitimacy in the European Union. Oxford, 1999 / 2002.
1490. Schmitt, Hermann and Jacques Thomassen. Dynamic Representation: The Case of European Integration // European Union Politics. 2000. No. 1. P. 319-340.
1491. Schmitt, Hermann and Karlheinz Reif. Der Hauptwahlzyklus und die Ergebnisse von Nebenwahlen // Wüst, Andreas (ed). Politbarometer. Opladen, 2003.
1492. Schmitt, Hermann and Oskar Niedermayer (ed). Wahlen und Europäische Einigung, Opladen, 1994.
1493. Schmitt, Hermann. Neue Politik in alten Parteien. Opladen,

- 1987.
1494. Schmitt, Hermann. Parteibindungen und Issuekompetenz der Parteien als Determinanten der Wahlentscheidung, in: Schmitt, Hermann and Oskar Niedermayer (ed). *Wahlen und Europäische Einigung*. Opladen, 1994. P. 161-199.
1495. Schmitt, Hermann. Party Government in Public Opinion: A Cross-National Comparison // *European Journal of Political Research*. 1983. No. 11. P. 353-376.
1496. Schmitt, Hermann. *Politische Repräsentation in Europa. Eine empirische Studie zur Interessenvermittlung durch allgemeine Wahlen*. Frankfurt, 2001.
1497. Schofield, Norman and Itai Sened. *Multiparty democracy: elections and legislative politics*. Cambridge, 2006.
1498. Schofield, Norman. *Representative Democracy and Electoral Rules*. St. Louis, Montana, 2000.
1499. Schwab, L.M. *The impact of congressional reapportionment and redistricting*. Lanham, 1988.
1500. Seeber, Gilg U.H. and Markus Steinbrecher. Why Europeans (don't) turnout to vote // Maier, Michaela, Strumbäck, Jesper, and Lynda Lee Kaid (eds). *Political Communication in European Parliamentary Elections*. 2011. Farnham: Ashgate, 978-1-4094-1132-1. P. 213-232.
1501. Selb, Peter. A Deeper Look at the Proportionality—Turnout Nexus // *Comparative Political Studies*. 2009. No. 42(4). P. 527-548.
1502. Seymour, Charles. *Electoral Reform in England and Wales*. UK, 1970.
1503. Sgier, Lea. Discourses of Gender Quotas // *European Political Science*. 2004. P. 67 – 72.
1504. Shaffer, W.R. *Computer Simulations of Voting Behavior*. New York, 1972.
1505. Shock, David R. Securing a line on the ballot: Measuring and explaining the restrictiveness of ballot access laws for non-major party candidates in the United States // *Social Science Journal*. 2008. No. 45(1). P. 48-60.
1506. Shugart, Matthew Soberg and Martin P. Wattenberg. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford, 2001 / 2003 / 2004.

1507. Shugart, Matthew Soberg and John Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, 1992.
1508. Silbey, J. (ed). *The United States Congress: The electoral connection, 1789-1989*. Brooklyn, 1991.
1509. Silbey, J.H., A.G. Bogue and W.H. Flanigan (eds). *The History of American Electoral Behavior*. Princeton, 1978.
1510. Singer, M. *The Electoral Politics of Vulnerability and the Incentives to Cast an Economic Vote* // *Political Science*. Durham, 2007. P. 603.
1511. Singh, S.P. *Political Structure across Nations: How Dimensionality of Politics affect Electoral Behavior* // *Political Science*. Michigan State University, 2009. P. 210.
1512. Singh, Shane P. and Judd Thornton. *Compulsory voting and the dynamics of partisan identification* // *European Journal of Political Research*. 2013. No. 52(2). P. 188-211.
1513. Singh, Shane P. *Contextual influences on the decision calculus: A cross-national examination of proximity voting* // *Electoral Studies*. 2010. No. 29(3). P. 425-434.
1514. Singh, Shane. *Contradictory Calculi: Differences in Individuals' Turnout Decisions across Electoral Systems* // *Political Research Quarterly*. 2011. No. 64(3). P. 646-655.
1515. Sisk, Timothy D. *Electoral System Choice in South Africa: Implications for Intergroup Moderation* // *Nationalism and Ethnic Politics*. Summer 1995. Vol. 1. No. 2. P. 178-204.
1516. Smith, C.E. *Voting and Election Laws*. New York, 1960.
1517. Smith, E.R. *The Unchanging American Voter*. Berkeley, 1989.
1518. Smith, Sam. *Unrigging America's Elections* // *The Progressive Review*. November 1992. P. 1-4.
1519. Smith-Butler, Lisa and Carol Yecies. *Selected Materials: Federal and Florida Election Law: Bibliography*. Fort Lauderdale, Florida, 2000.
1520. Soudriette, Richard W., Juliana Geran Pilon (eds). *Every Vote Counts: The Role of Elections in Building Democracy*. University Press of America, 2007.
1521. Squires J. *Gender quotas: comparative and contextual analyses* // *European Political Science*. 2004. P. 51 – 58.

1522. Stanciulescu, A.M., Electoral Accountability in Central Eastern Europe: Bulgaria, Czech Republic, Hungary and Romania. Florence, 2008.
1523. Stanig, P., Essays on Political Corruption and Media Freedom, in Political Science. Columbia University. New York, 2009. p. 152.
1524. Still, Edward and Pamela Karlan. Cumulative Voting as a Remedy in Voting Rights Cases. National Civic Review. 1995. Vol. 84 (Fall/Winter). P. 337-346.
1525. Stoker, Laura and Jake Bowers. Designing Multi-Level Studies: Sampling Voters and Electoral Contexts // Electoral Studies. 2002. No. 21(2). P. 235-267.
1526. Stoll, Heather. Social Cleavages and the Number of Parties: How the Measures You Choose Affect the Answers You Get // Comparative Political Studies. 2008. No. 41(11). P. 1439-1465.
1527. Taagepera, Rein and Matthew S. Shugart. Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems. New Haven, Connecticut, 1989.
1528. Taagepera, Rein. Arend Lijphart's Dimensions of Democracy: Logical Connections and Institutional Design // Political Studies. 2003. Vol. 51. P. 1 – 19.
1529. Taagepera, Rein. Predicting Party Sizes: The Logic of Simple Electoral Systems. Oxford, 2007.
1530. Tancangco, Luzviminda G. The Anatomy of Electoral Fraud: Concrete Bases for Electoral Reforms. Manila, 1992.
1531. Teixeira, R.A. The Disappearing American Voter. Washington, 1992.
1532. Tenscher, Jens (ed). Wahl-Kampf um Europa. Wiesbaden, 2005.
1533. Teorell, Jan and Catharina Lindstedt. Measuring Electoral Systems // Political Research Quarterly. 2010. No. 63(2). P. 434-448.
1534. The Political Parties and Elections Act 2009. London, 2009.
1535. Theriault, Sean M., The Power of the People: Congressional Competition, Public Attention, and Voter Retribution. Columbus, 2005.
1536. Thernstrom, A.M. Whose Votes Count? Affirmative Action and Minority Voting Rights. Cambridge, 1987.

1537. Thompson, Dennis F. *Just Elections: Creating a Fair Electoral Process in the U.S.* Chicago, 2004.
1538. Thompson, K.W. *Cross-National Voting Behavior Research: An Example of Assisted Multivariate Analysis of Attribute Data.* Beverly Hills, 1970.
1539. Tideman, Nicolaus. *Collective Decisions and Voting: The Potential for Public Choice.* London, 1996 / 2006.
1540. Tillman, Erik R. *Economic Judgments, Party Choice, and Voter Abstention in Cross-National Perspective // Comparative Political Studies.* 2008. No. 41(9):1290-1309.
1541. Tyka, Góbor. *Citizen Information, Election Outcomes and Good Governance // Electoral Studies.* 2008. No. 27(1). P. 31-44.
1542. Tyka, Góbor. *In the Footsteps of Zaller's Theory of Media Effects: Does New Information Have A Declining Marginal Utility?, Presentation given at: General Conference of the European Consortium for Political Research, Potsdam, Germany.* 2009. No.10-13 September.
1543. Tyka, Góbor. *Issue Voting and Party Systems in Central and Eastern Europe. In Bürger und Demokratie in Ost und West. Studien zur politischen Kultur und zum politischen Prozess – Citizens and Democracy in East and West. Studies in Political Culture and the Political Process, eds Dieter Fuchs, Edeltraud Roller and Bernhard Wessels. Opladen (Ger): Westdeutscher Verlag.* 2002.
1544. Tolchin, S.J. *The angry American: How Voter Rage is Changing the Nation.* Boulder, 1998.
1545. Tonge, Jonathan. *British Elections and Parties Review.* London, Portland, 2001.
1546. Trilling, R.J. *Party Image and Electoral Behavior.* New York, 1976.
1547. Tworzecki, Hubert. *Learning to Choose: Electoral Politics in East-Central Europe.* Stanford, 2003. 290 p.
1548. Uhr, John. *Rules for Representation: Parliament and the Design of the Australian Electoral System, The vision in hindsight: Parliament and the Constitution: paper, no. 5.* Canberra, 2000.
1549. Ule, Wilma. *Electoral Systems, Contextual Factors*

- and Women's Opportunity for Election to Parliament in Twenty-Three Democracies. *Western Political Quarterly*. September 1987. No. 40(3). P. 477-498.
1550. Uleri P. *Initiatives and Referenda in Italian Democracy: Imperfect Forms and Hard-Won Institutionalisation*. Buenos Aires, 2007.
1551. Van Biezen, Ingrid. *Financing Political Parties and Election Campaigns: Guidelines*. Strasbourg, 2003.
1552. Van der Brug, Wouter and Cees van der Eijk (eds). *European Elections and Domestic Politics. Lessons from the Past and Scenarios for the Future*. Notre Dame, Indiana, 2007. 336 p.
1553. Van der Brug, Wouter, Cees van der Eijk and Mark N. Franklin. *The Economy and the Vote. Economic Conditions and Elections in Fifteen Countries*. Cambridge, 2007.
1554. Van der Brug, Wouter, Mark Franklin, and G6bor Tyka. *One Electorate or Many? Voting Behavior in New and Established Democracies in Europe // Electoral Studies*. 2008. 27 (4). P. 589-600.
1555. Van der Brug, Wouter. *Issue Ownership and Party Choice // Electoral Studies*. 2004. No. 23 (2), P. 209-233.
1556. Van der Eijk, Cees and Hermann Schmitt. *Multi-level electoral systems of the European Union: elaborating existing approaches and defining the research agenda for the future*. in: van der Eijk, Cees and Hermann Schmitt (ed), *The Multilevel Electoral System of the EU*, Mannheim, 2008. P. 1-20.
1557. Van der Eijk, Cees and Marcel van Egmond . *Political Effects of Low Turnout in National and European Elections // Electoral Studies*. 2007. No. 26. P. 561-573.
1558. Van der Eijk, Cees and Mark N. Franklin (ed). et al. *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*. Ann Arbor, 1996. P. 516.
1559. Van der Eijk, Cees and Mark N. Franklin. *Europdische Integration und Elektorale Reprdsentation // Niedermayer, Oskar and Hermann Schmitt (eds). Wahlen und Europdische Einigung*, Opladen, 1994. P. 113-134.
1560. Van der Eijk, Cees, Mark N. Franklin and Michael Marsh. *What Voters Teach Us About Europe- Wide Elections; What*

- Europe-Wide Elections Teach Us About Voters // *Electoral Studies*. 1996. No. 15 (2). P. 149-166.
1561. Van der Eijk, Cees, Wouter van der Brug and Mark N. Franklin. Rethinking the dependent variable in electoral behavior – on the measurement and analysis of utilities // *Electoral Studies*. 2006. No. 25. P. 423-446.
1562. Van der Eijk, Cees. De Rol van de Kiezers. in: Aarsen, Carla (ed). *Democratisch Europa*, Amsterdam, 1999. P. 37-49.
1563. Van der Eijk, Cees. Ongerustheid over kiezersopkomst Terecht of niet? // *Namens*. 1990. 5 (8). P. 18-22.
1564. Van der Eijk, Cees. Why Some People Vote and Others do not. in: Агнй, Hans et al. (ed). *Citizen Participation in European Politics*. Stockholm, 2000. P. 13-55.
1565. Van Kempen, Hetty. *Context in Political Communication – Measurement and Effects on Political Behavior*. Amsterdam, 2008.
1566. Vengroff, Richard. The Impact of Electoral System on the Transition to Democracy in Africa: The Case of Mali // *Electoral Studies*. 1994. No.13. P. 29-37.
1567. Vickery, Chad (ed). *Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections*. Washington, D.C., 2011.
1568. *Voter Turnout: a Social Theory of Political Participation* / Meredith Rolfe Cambridge etc. Cambridge, 2012.
1569. *Voting Systems: The Jenkins Report*. London, 1998.
1570. Wahman, Michael. Offices and policies – Why do oppositional parties form pre-electoral coalitions in competitive authoritarian regimes? // *Electoral Studies*. 2011. No. 30(4). P. 642-657.
1571. Walker, Rachel and Marcia Freed Taylor (eds). *Information Dissemination and Access in Russia and Eastern Europe: Problems and Solutions in East and West*. Netherlands, 1998.
1572. Wall, Alan, Andrew Ellis, Ayman Ayoub et al. *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*.

- Stockholm, Sweden, 2006. 373 p.
1573. Walter R. Mebane, Jr., Jasjeet S. Sekhon, and Jonathan Wand, *Detecting and Correcting Election Irregularities*. Stanford University, 2003.
1574. Ware, Alan. *Citizens, Parties and the State*. Princeton, 1987.
1575. Warwick, Paul V. Representation as a median mandate? A response to Best, Budge and McDonald // *European Journal of Political Research*. 2012. No. 51(1). P. 57-63.
1576. Wattenberg, M. *Where have all the voters gone?* Cambridge, 2002.
1577. Wattenberg, Martin P. (ed), *Where Have All The Voters Gone?* Cambridge, MA, 2002.
1578. Wattenberg, Martin P. Electoral Turnout: The New Generation Gap // *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*. 2003. No. 13(1). P. 159-173.
1579. Wattenberg, Martin P. Electoral Turnout: The New Generation Gap // *British Elections and Parties Review* 13. Colin Rallings, Roger Scully, Jonathan Tonge and Paul Webb (eds). London, UK, 2003.
1580. Watts, Duncan. *British Electoral Systems: Achieving a Sense of Proportion*. Sheffields, 2000.
1581. Watts, Duncan. *Electoral Reform: Achieving a Sense of Proportion*. Sheffield, U.K., 1994. 84 p.
1582. Wayne, S. J., and Wilcox, C. (eds). *The quest for the national office: Readings on elections*. New York, 1992.
1583. Weaver, Leon. *Women and Minorities in the Proportional Representation System of New York Community School Boards*. Atlanta, 1989.
1584. Webb, Paul and Stephen White (eds). *Party Politics in New Democracies*. Oxford, 2007.
1585. Weisberg, H.F. (ed). *Democracy's feast: Elections in America*. Chatham, 1995.
1586. Western, Jon W. *East European Elections: Players, Process and Prospects*. Washington, D.C., 1990. 40 p.
1587. Wiesner U. *e-Voting. Hacking the Electoral Law*. Berlin,

- 2006.
1588. Wilmerding, Lucius. The Electoral College. New Brunswick, NJ, 1958. 224 p.
1589. Wlezien, Christopher and Mark N. Franklin. The Future of Election Studies: Introduction // *Electoral Studies*. 2002. No. 21(2). P. 157-160.
1590. Wolfinger, R. E., and Rosenstone, S.J. Who votes? New Haven, 1980.
1591. Wright, G.C. Electoral choice in America: Image, party, and incumbency in state and national elections. Chapel Hill: Institute for Research in Social Science, University of North Carolina, 1974.
1592. Wьst, Andreas M. Deutsche Parteien und Europawahlen: ProgrammatISChe Schwerpunkte 1979-2004 // Niedermayer, Oskar and Hermann Schmitt (ed). *Europawahl, 2004*. Wiesbaden, 2005. P. 76-93.
1593. Yasuo Hasebe. The Supreme Court of Japan: Its adjudication on electoral systems and economic freedoms // *International Journal of Constitutional Law*. 2007. No. 5. P. 296 – 307.
1594. Young, John Hardin. *International Election Principles: Democracy and the Rule of Law*. Chicago, 2009.
1595. Young, Lisa. *Electoral Systems and Representative Legislatures: Consideration of Alternative Electoral Systems*. Ottawa, 1994. 53 p.
1596. Yunker, J.H. and Longley, L.D. Electoral college, its biases newly measured for 1960s and 1970s. Beverly Hills, California, 1976.
1597. Zeidenstein, Harvey G. *Direct Election of the President*. Lexington, Massachusetts, 1973. xi, 118 p.
1598. Zielinski, Jakub, Kazimierz M. Slomczynski and Goldie Shabad. Electoral Control in New Democracies: The Perverse Incentives of Fluid Party Systems // *World Politics*. 2005. No. 57(3). P. 365-395.
1599. Zimmerman, Joseph F. Alternative Local Election Systems // *National Civic Review*. January-February 1990. No. 79(1). P. 23-36.
1600. Zimmerman, Joseph F. Electoral Reform Needed to End Political Alienation // *National Civic Review*. January 1971. No. 60(1). P. 6-11, 21.

**УЧЕБНОЕ ИЗДАНИЕ
EDUCATIONAL EDITION**

**Учебно-методический комплекс
Под ред. профессора Авакьяна С.А.
Право избирать и быть избранным
в российских политических реалиях:
основные конституционно-правовые проблемы**

Исследование выполнено за счет гранта
Российского научного фонда (проект № 14-18-00168)

**Training Materials
Editor Prof. S.A. Avakyan**

**The Right to Elect and Be Elected in the Russian
Political Realities: the Basic Constitutional
Law Problems**

The book was prepared with the support by a grant
from the Russian Science Foundation (project No 14-18-00168)

**ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЮСТИЦИНФОРМ»
юридическая, экономическая и иная деловая литература;
журналы «Право и экономика», «Вестник арбитражной практики»
«YUSTITSINFORM» PUBLISHING HOUSE**

Главный редактор
В.А. Вайпан
Chief editor
V.A. Vaypan
Генеральный директор
В.В. Прошин
General Director
V.V. Proshin

Санитарно-эпидемиологическое заключение
№ 77.99.60.953.Д.010271.09.08 от 25.09.2008 г.
Sanitary-epidemiology authorization
No. 77.99.60.953.D.010271.09.08 of 25 September 2008

Подписано в печать 20.11.2015.
Формат 60x90/16. Бумага офсетная.
Печ. л. 42,5. Тираж 500 шт.
Signed in print 20.11.2015.
Format 60x90/16. Offset paper.
42,5 printer's sheets. Print run: 500 copies
ООО «Юстицинформ»

Limited Liability Company «Yustitsinform»
119607, г. Москва, ул. Лобачевского, 94, оф. 7
119607, Russia, Moscow, Lobachevsky street, 94
Тел. (Tel.): (495) 232-12-42
<http://www.jusinf.ru> E-mail: info@jusinf.ru