

СОВРЕМЕННАЯ СПЕЦИФИКА НЕКОТОРЫХ СУБЪЕКТОВ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ежевский Д.О.¹

АННОТАЦИЯ

В настоящей статье рассматриваются особенности современного законодательства о выборах в Российской Федерации с учетом последних изменений. Рассматривается правовое регулирование статуса участников избирательного процесса. В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 32) «Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Практика избирательных кампаний в России показывает, что имеют место случаи, когда часть избирателей не принимает участия в выборах. Легитимность свободных и справедливых выборов на всех уровнях требует, чтобы они опирались на прочную правовую базу, создаваемую демократическим государством и поддерживаемую его органами. Проводимые в Российской Федерации реформы политической и экономической систем призваны через демократизацию всех сторон жизни соединить интересы личности и общества, фактически поставить человека в центр общественного развития, обеспечить ему достойные условия жизни, свободу и возможность участия в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих избранных представителей. В этих условиях демократизации государства и общества существенную роль играют избирательные правоотношения, базирующиеся на избирательном праве и избирательном процессе в Российской Федерации. В заключении автор отмечает, что если политическая система нашего общества имеет демократическую перспективу, то она, скорее всего, будет развиваться в сторону образования партий, но партий парламентского типа, главной целью и обязанностью которых будет формирование государственной власти посредством участия в выборах.

Ключевые слова: выборы, референдум, избирательное право, избирательная система, демократия, участники избирательного процесса, власть.

MODERN SPECIFICS OF SOME ELECTORAL PROCESS SUBJECTS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Dmitriy O. Ezhevskiy¹

ABSTRACT

In the present article features of the current legislation of the Russian Federation on the elections with the latest changes is analyzes. Author analyzes legal regulation of the of electoral process participants status. In accordance with the Constitution of the Russian Federation (Art. 32), "Citizens of the Russian Federation have the right to elect and to be elected to the bodies of state power and local self-government and to participate in the referendum". Practice of the election campaigns in Russia shows that there are cases, when some voters do not participate in the elections. Legitimacy of free and fair elections at all levels requires a solid legal basis, created by the democratic state and its supporting bodies. Ongoing reforms in the Russian Federation's political and economic systems are designed through the democratization of all aspects of life to connect the interests of the individual and society, in fact, to put people at the center of the social development, to provide them with decent living conditions, freedom and opportunity to participate in the managing the state affairs both directly and through their elected representatives. In the circumstances of the democratization of state and society, electoral relationships, based on the electoral law and the electoral process in the Russian Federation play an important role. In the conclusion author notes that if the political system of our society has a democratic perspective, it is likely to evolve toward the formation of parties, but the parties of the parliamentary type, the main purpose of which is the responsibility of the formation of state power by participating in the elections.

Key words: elections, referendum, election law, electoral system, democracy, participants of the electoral process, authority.

Ежевский Д.О. Современная специфика некоторых субъектов избирательного процесса в Российской Федерации
Ezhevskiy D.O. Modern Specifics of Some Electoral Process Subjects in the Russian Federation

Легитимность свободных и справедливых выборов на всех уровнях требует, чтобы они опирались на прочную правовую базу, создаваемую демократическим государством и поддерживаемую его органами. Проводимые в Российской Федерации реформы политической и экономической систем призваны через демократизацию всех сторон жизни соединить интересы личности и общества, фактически поставить человека в центр общественного развития, обеспечить ему достойные условия жизни, свободу и возможность участия в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих избранных представителей. В этих условиях демократизации государства и общества существенную роль играют избирательные правоотношения, базирующиеся на избирательном праве и избирательном процессе в Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 32) «Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме [3. . С. 99-104]. Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда». Однако, практика избирательных кампаний в России показывает, что кроме указанных категорий лиц, не участвующих в выборах, имеют место случаи, когда часть избирателей не принимает участия в выборах.

Важнейшими субъектами избирательного процесса являются кандидаты на выборные должности и их представители. В системе органов государственной власти избираются депутаты Государственной Думы, Президент России, депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации. В системе органов местного самоуправления - депутаты соответствующих представительных органов, главы муниципальных образований. Выборными являются также должности мировых судей [5. С. 122].

Кандидаты, выдвинутые в установленном порядке, реализуют свое пассивное избирательное право. Каждый кандидат должен быть зарегистрирован соответствующей избирательной

комиссией: с момента такой регистрации возникает правовой статус кандидата на выборную должность. Все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности (за исключением случаев, установленных федеральным избирательным законодательством). Для обеспечения такого равенства [6. С. 40-45] закон устанавливает ряд требований. Кандидаты, замещающие государственные или муниципальные должности либо находящиеся на государственной или муниципальной службе, являющиеся должностными лицами, журналистами, творческими работниками организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации (СМИ), при проведении избирательной кампании не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения. Зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе, работающие в СМИ, на время участия в выборах освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей и представляют в зарегистрировавшую их избирательную комиссию заверенные копии соответствующих приказов [1. С. 126-129].

Закон определяет, что следует понимать под использованием преимуществ должностного или служебного положения:

- привлечение лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, государственных и муниципальных служащих к осуществлению в служебное время деятельности, способствующей выдвижению или избранию кандидата;
- использование помещений, занимаемых органами государственной власти или местного самоуправления, для осуществления вышеуказанной деятельности, если иным кандидатам не будет гарантировано использование таких помещений в тех же целях;
- использование для проведения предвыборной агитации телефонной, факсимильной и иных видов связи, информационных услуг, оргтехники, обеспечивающих функционирование государственных или муниципальных органов;
- использование в избирательной кампании на безвозмездной основе или на льготных условиях

Ежевский Д.О. Современная специфика некоторых субъектов избирательного процесса в Российской Федерации
Ezhevskiy D.O. Modern Specifics of Some Electoral Process Subjects in the Russian Federation

транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности;

- сбор подписей, ведение предвыборной агитации с привлечением государственных или муниципальных служащих в ходе служебных командировок;

- преимущественный по сравнению с другими кандидатами доступ к государственным и муниципальным СМИ в целях сбора подписей или ведения предвыборной агитации и др.

Для обеспечения эффективного участия кандидатов в избирательной кампании законом устанавливаются гарантии деятельности зарегистрированного кандидата.

В период выборной кампании работодатель, руководитель государственного органа, командир воинской части или администрация учебного заведения, где работает, служит или учится зарегистрированный кандидат, со дня регистрации и до дня официального опубликования общих результатов выборов обязаны по заявлению (рапорту) освободить его от исполнения служебных обязанностей или учебных занятий в любой день и на любое время. Соответствующая избирательная комиссия за счет средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, выплачивает зарегистрированному кандидату денежную компенсацию. В течение указанного срока зарегистрированный кандидат не может быть уволен с работы, со службы, отчислен из образовательного учреждения или без его согласия переведен на другую работу, направлен в командировку, призван на военную службу или направлен на альтернативную гражданскую службу. Время участия кандидата в выборах засчитывается в трудовой стаж.

Зарегистрированный кандидат без согласия прокурора (Генерального прокурора РФ) не может быть привлечен к уголовной ответственности, арестован или подвергнут в судебном порядке административному наказанию. О даче такого согласия прокурор немедленно извещает соответствующую избирательную комиссию. Кандидат вправе в любое время, но не позднее срока, указанного в законе, снять свою кандидатуру, подав письменное заявление в избирательную комиссию.

Такое заявление не подлежит отзыву. Если кандидат был зарегистрирован, то избирком принимает решение об аннулировании регистрации. Отзыв кандидата вправе также политическая партия по решению органа, выдвинувшего кандидата на выборную должность. Кандидат утрачивает свои права и освобождается от обязанностей, связанных с его статусом, с момента официального опубликования результатов выборов, а при досрочном выбытии - с даты выбытия.

В избирательной кампании наряду с кандидатом активно участвуют его представители: доверенные лица, наблюдатели, члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса. Полномочия указанных лиц начинаются и прекращаются одновременно с регистрацией кандидата или утратой им своего статуса.

Доверенные лица назначаются кандидатом после его регистрации. Такими лицами могут быть граждане РФ, обладающие активным избирательным правом. Не могут быть доверенными представителями лица, находящиеся на государственной или муниципальной службе, работники аппаратов избирательных комиссий. Предельная численность доверенных лиц устанавливается законодательством в зависимости от видов и уровней выборов. Так, кандидат на должность президента РФ вправе назначить до 600 доверенных лиц, политическая партия - до 500. Указанные лица регистрируются соответственно Центральной избирательной комиссией РФ или окружной избирательной комиссией.

Доверенные лица осуществляют агитационную и иную деятельность в пользу назначивших их субъектов избирательного процесса. Они могут представлять их предвыборные платформы, выступать на предвыборных собраниях, встречах с избирателями, участвовать в предвыборных дебатах и т.д. Доверенные лица имеют также полномочия наблюдателей.

Кандидаты, политические партии в любое время могут отозвать своих доверенных лиц, уведомив об этом избирательную комиссию, которая аннулирует выданное такому лицу удостоверение. Доверенное лицо вправе в любое время по собственной инициативе сложить свои полномочия.

Ежевский Д.О. Современная специфика некоторых субъектов избирательного процесса в Российской Федерации
Ezhevskiy D.O. Modern Specifics of Some Electoral Process Subjects in the Russian Federation

Наблюдатели - граждане РФ, уполномоченные наблюдать за ходом проведения голосования (в день голосования, в дни досрочного голосования), за подсчетом голосов избирателей и иной деятельностью избирательных комиссий. Наблюдателей вправе назначить каждый зарегистрированный кандидат, политическая партия. Не могут назначаться наблюдателями выборные должностные лица, лица, находящиеся в их непосредственном подчинении, судьи, прокуроры. Иностранные и международные организации также вправе участвовать в указанных мероприятиях через иностранных (международных) наблюдателей [4].

Наблюдатели имеют право знакомиться со списками избирателей, находиться в помещении для голосования соответствующего избирательного участка, наблюдать за выдачей избирательных бюллетеней, присутствовать при голосовании вне помещений для голосования, знакомиться с протоколами избирательных комиссий, в которую они направлены, а также нижестоящих избирательных комиссий, обжаловать решения и действия (бездействие) комиссий в вышестоящую избирательную комиссию или в суд и др.

Закон запрещает наблюдателям выдавать избирательные бюллетени, расписываться за избирателя (в том числе по его просьбе) в получении бюллетеня, заполнять его по просьбе избирателя, предпринимать действия, нарушающие тайну голосования, непосредственно участвовать в подсчете голосов, проводить предвыборную агитацию среди избирателей, участвовать в принятии решений соответствующим избиркомом и др.

Иностранные (международные) наблюдатели получают разрешение на въезд в Российскую Федерацию в установленном законом порядке и при наличии соответствующего приглашения аккредитуются ЦИК РФ. Приглашения могут быть направлены Президентом, Советом Федерации и Государственной Думой, Правительством РФ, Уполномоченным по правам человека, ЦИК РФ после официального опубликования решения о назначении выборов. ЦИК выдает иностранному наблюдателю удостоверение, позволяющее ему осуществлять свою деятельность в период подготовки и проведения выборов. Срок полномочий иностранного наблюдателя начинается со дня его

аккредитации и заканчивается в день официального опубликования общих результатов выборов. В период осуществления своей деятельности иностранный наблюдатель находится под покровительством Российской Федерации. Федеральные и региональные органы государственной власти, избирательные комиссии обязаны оказывать ему необходимое содействие. В то же время закон запрещает иностранному наблюдателю использовать свой статус в целях, не связанных с наблюдением за ходом избирательной кампании.

ОБСЕ (Организация по вопросам безопасности и сотрудничества в Европе) устанавливает для своих наблюдателей следующие правила и принципы: строго соблюдать непредвзятость в исполнении своих обязанностей, не выражать предубеждения или предпочтения по отношению к властям, партиям, кандидатам, а также по вопросам, возникающим в процессе выборов; не вмешиваться в избирательный процесс в день выборов или при подсчете голосов; не давать никаких инструкций и не предпринимать действий, расходящихся с решениями избирательных комиссий; основывать свои заключения на документированных, действительных и поддающихся проверке фактах; воздерживаться от личных или преждевременных комментариев о своих наблюдениях в беседах с представителями СМИ или другими заинтересованными лицами; соблюдать законы и правила страны пребывания.

Опыт проведения избирательных кампаний подтверждает, что присутствие наблюдателей на избирательных участках повышает уверенность граждан в справедливости выборов. Следя за подсчетом голосов, они обеспечивают параллельное определение общих итогов голосования или используют иные способы и методы контроля, являясь источником информации, на основе которой могут быть сделаны оценки и заключения относительно подлинности официальных итогов голосования. Например, общественный контроль над выборами депутатов Государственной Думы в 2003г. осуществляли около 800 тысяч наблюдателей от кандидатов и политических партий, а также около 1200 иностранных (международных) наблюдателей. Анализ выявленных им нарушений (наиболее распространенных, хотя и не всегда преднамеренных) позволяет совершенствовать

Ежевский Д.О. Современная специфика некоторых субъектов избирательного процесса в Российской Федерации
Ezhevskiy D.O. Modern Specifics of Some Electoral Process Subjects in the Russian Federation

избирательное законодательство и процесс реализации избирательных прав граждан.

Одной из особенностей избирательной кампании является широкое участие в них средств массовой информации - прессы, телевидения и радио. В частности, для освещения выборов в депутаты Государственной Думы четвертого созыва аккредитацию при Центральной избирательной комиссии получили более 1200 российских и иностранных журналистов. Правовой статус и формы участия СМИ в избирательных кампаниях регулируются Законом РФ «О средствах массовой информации» и Федеральным законом об основных гарантиях.

Государственные и муниципальные СМИ обязаны предоставлять избирательным комиссиям бесплатное эфирное время для информирования избирателей, а также бесплатную печатную площадь для опубликования их решений и актов, размещения иной печатной информации, обеспечивать зарегистрированным кандидатам и политическим партиям равные условия проведения предвыборной агитации как бесплатно, так и на платной основе. Негосударственные СМИ также вправе предоставлять указанные возможности за плату. При этом условия оплаты должны быть едиными для всех названных участников избирательного процесса.

Представители СМИ имеют право: присутствовать на заседаниях избирательных комиссий, обеспечивая гласность и открытость их деятельности; знакомиться с протоколами избирательных комиссий об итогах голосования или результатах выборов; присутствовать на публичных предвыборных мероприятиях, освещать ход их проведения; находиться на избирательных участках при проведении голосования, подсчете голосов и составлении протоколов об итогах голосования.

Избирательные комиссии, их должностные лица предоставляют сведения о своей деятельности СМИ по запросам редакций, а также путем проведения пресс-конференций, рассылки информационных и справочных материалов и в других формах. СМИ, их должностные лица обязаны предоставлять избирательным комиссиям необходимые сведения и материалы, давать ответы на обращения избирательных комиссий, но и в предусмотренных законом случаях назначать выборы по заявлениям

избирателей, политических партий, органов государственной власти и местного самоуправления, прокурора.

Добровольность участия в выборах подразумевает право избирателя самому решить вопрос о целесообразности и необходимости голосования, исключает какую-либо обязательность электоральных действий. В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» участие гражданина в выборах является свободным и добровольным. Значение этого принципа для организации и проведения различных избирательных кампаний трудно переоценить. Не случайно Конституция Российской Федерации в настоящее время закрепляет в качестве основополагающего универсального принципа реализации избирательных прав граждан исключительно свободу выборов [2. С. 99-104].

Свобода выборов означает, что при их организации и проведении абсолютно исключается какое-либо воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также оказать давление на результаты его волеизъявления. Свободное избирательное право и добровольность участия в выборах являются в современных условиях одним из краеугольных камней российской избирательной политики и практики.

Однако избирательное законодательство далеко не всегда последовательно проводит и развивает принцип добровольного участия граждан в выборах.

В частности, и на федеральном уровне, и на уровне субъектов Российской Федерации, как правило, предусматривается, что выборы признаются несостоявшимися, если в них приняло участие менее установленного числа избирателей. При этом требуемая по закону явка граждан на голосование может колебаться от двадцати пяти до пятидесяти процентов. Такое отношение федерального и регионального законодательства к определению итогов выборов противоречит их свободной организации и проведению, поскольку фактически являет собой реально существующий механизм косвенного принуждения избирателей к участию в голосовании.

Ежевский Д.О. Современная специфика некоторых субъектов избирательного процесса в Российской Федерации
Ezhevskiy D.O. Modern Specifics of Some Electoral Process Subjects in the Russian Federation

Во-первых, не вполне ясно, насколько согласуется с добровольностью участия в выборах императивная необходимость обязательного включения в списки избирателей всех граждан, имеющих право на участие в голосовании, независимо от их желания. Ведь на практике это приводит к огромным затратам средств, выделяемых на избирательную кампанию, что, однако, не исключает многочисленных «хронических неточностей в составлении избирательных списков, приводит к дублированию в них одних и тех же избирателей, а также проявлению так называемых «мертвых душ». Как следствие, списки избирателей нередко далеки от реальности, но вполне действительно влияют на возможность признания выборов несостоявшимися по причине явки недостаточного числа избирателей, включенных в списки, либо признания их недействительными вследствие некачественного составления списков избирателей, исключающего возможность достоверного установления результатов волеизъявления избирателей.

Во-вторых, если участие в выборах является добровольным, то можно ли их юридическую результативность связывать с обязательной явкой установленного числа избирателей. Представляется, что требование участия в выборах не менее четверти избирателей для того, чтобы они были признаны состоявшимися, закрепленное в законах большинства субъектов Российской Федерации, вряд ли в полной мере согласуется с добровольностью участия в выборах. Кроме этого, на практике оно нередко приводит к тому, что формирование представительных органов государственной власти и местного самоуправления затягивается на неопределенный срок. Так, во Владивостоке представительный орган городского самоуправления отсутствует с 1993 г. по настоящее время, несмотря на то, что голосование по выборам городских депутатов проводилось за эти годы шесть раз. Но во всех случаях камнем преткновения был, как правило, установленный в законодательстве 25%-ый барьер, который практически так ни разу преодолеть и не удалось.

В-третьих, даже если согласиться с тем, что явка определенного числа избирателей необходима для того, чтобы придать, процессу выборов реальный представительный характер, а тем самым и придать

большую степень легитимности статусу избранных депутатов, то все равно трудно объяснить, почему практически во всех республиках, краях и областях установлена необходимость именно 25%-ой явки избирателей. Ведь в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» порядок определения результатов государственных и муниципальных выборов определяется субъектами Российской Федерации в настоящее время полностью самостоятельно. И они, не связанные никакими категорическими условиями федерального законодательства вправе не только повысить или понизить планку явки избирателей, но и вообще устранить ее.

В-четвертых, не убеждают в необходимости существования обязательной явки на выборы установленного минимума избирателей в качестве условия их результативности и ссылки на то, что этим гарантируются права избирателей, не принявших участие в голосовании. С тем чтобы они не оказались в положении, когда меньшинство решает за большинство. Но и в этом случае не совсем ясно, почему избирательные права граждан, проявляющих пассивность и безразличие на выборах, должны приниматься во внимание за счет безразличного (если не сказать неуважительного) отношения к тем, кто проявил гражданскую активность и сделал все для того, чтобы выборные органы были сформированы в установленные сроки и в соответствии с законодательством.

В-пятых, ориентация действующего законодательства на обязательное установление кворума участия избирателей является способом при определенных условиях полностью заблокировать процесс формирования выборных органов публичной власти. Поскольку ни федеральное, ни региональное избирательное законодательство не содержит указания на максимально допустимый порог явки граждан в день выборов на избирательные участки, то в принципе невозможно исключить возникновение ситуации, при которой закрепление в электоральных законах требования о необходимости участия в голосовании пятидесяти и более процентов избирателей, может стать непреодолимым препятствием, в особенности на региональных и муниципальных выборах.

Ежевский Д.О. Современная специфика некоторых субъектов избирательного процесса в Российской Федерации
Ezhevskiy D.O. Modern Specifics of Some Electoral Process Subjects in the Russian Federation

Добровольность участия граждан России в выборах, как уже отмечалось, напрямую влияет на их результативность. Порядок определения результатов региональных и муниципальных выборов устанавливается законами субъектов Российской Федерации. Один из принципиальных вопросов, возникающих при их подведении, - какие выборы считать состоявшимися. Следует отметить, что в законодательстве республик, краев и областей далеко неоднозначно решается этот вопрос. При всем многообразии подходов можно выделить два наиболее распространенных варианта.

Первый вариант - выборы признаются состоявшимися при явке не менее 25% от числа зарегистрированных избирателей в целом по округу. Вместе с тем следует отметить, что в некоторых субъектах установлен и более высокий порог явки избирателей. В частности, до недавнего времени в Краснодарском крае выборы могли считаться состоявшимися при условии явки на них не менее половины зарегистрированных избирателей.

Второй вариант предполагает, что выборы признаются состоявшимися при любой явке избирателей. Примером такого рода могут служить Хабаровский край, Волгоградская область, Калининградская область и некоторые другие регионы.

В подобной ситуации весьма неубедительными выглядят попытки Центральной избирательной комиссии Российской Федерации навязать всем без исключения российским регионам необходимость закрепления 25-процентного порога обязательной явки избирателей на всех видах выборов. Так, одобренный 31 октября 1997 года Научно-методическим советом при Центризбиркоме России Модельный закон субъекта Российской Федерации о выборах депутатов (членов) законодательного (представительного) органа государственной власти содержит прямое указание на 25-процентный барьер явки избирателей, не преодолев который, выборы должны признаваться несостоявшимися. Такая категоричность не только не учитывает федеративный характер российской республики, игнорирует ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому установление обязательного

минимума явки граждан на выборы является правом, а не обязанностью краев, областей и других субъектов Федерации, но и противоречит принципу добровольного участия в выборах. Поэтому предпочтительным представляется такой вариант, при котором на уровне федерального закона был бы закреплен однозначный запрет в отношении установления обязательности явки избирателей, что послужило бы дополнительной гарантией конституционного принципа свободы выборов и исключило любое, даже косвенное принуждение граждан к участию в голосовании [3. С. 32].

Вместе с тем нельзя не отметить, что в юридической литературе можно обнаружить и принципиально иное отношение к добровольности реализации электоральных прав. Так, известный российский ученый О.Е. Кутафин, признавая, что принцип добровольности участия в выборах внешне носит, бесспорно, демократический характер, тем не менее, полагает, что «провозглашение его в Российской Федерации в современных условиях привело к крайне негативным последствиям, ставящим под сомнение как фактическую легитимность многих наших органов власти, избираемых явным меньшинством зарегистрированных избирателей, так и разумность всей нашей избирательной системы. Думается, что введение добровольности участия в выборах избирателей в конечном счете приведет к таким же последствиям, к каким привела бы добровольность уплаты налогов гражданами или, скажем, добровольность службы в Вооруженных Силах страны». Нет сомнения, что подобные рассуждения не лишены определенных оснований. Однако, если быть последовательным, то из них сам собой напрашивается вывод о необходимости отказа от свободы выборов и добровольности участия в них граждан. Но в этом случае мы вполне можем столкнуться с проблемой формального отношения граждан к выборам, когда значительная часть населения реализует свои избирательные права в силу императивного предписания закона, не задумываясь о характере и последствиях электорального поведения. Учитывая горький советский опыт организации избирательных кампаний, которые приводили практически к стопроцентно представительному характеру формирования выборных органов и, тем не менее, фактически полностью исключали гражданина из

Ежевский Д.О. Современная специфика некоторых субъектов избирательного процесса в Российской Федерации
Ezhevskiy D.O. Modern Specifics of Some Electoral Process Subjects in the Russian Federation

системы реального участия в управлении делами государства, представляется, что для отказа от принципа добровольности реализации избирательных прав все же нет веских причин.

Прошедшие после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года федеральные, региональные и муниципальные выборы показали, что в правовом регулировании избирательных прав граждан еще недостаточно четко решен целый ряд вопросов, имеющих принципиальное значение. Несомненно, что дальнейшее развитие представительных основ народовластия потребует повышенного внимания к совершенствованию избирательного законодательства и практики его применения, без чего немислимо поступательное движение к демократической организации публичной власти в Российской Федерации. Однако развитие законодательной формулы механизма организации и проведения выборов с неизбежностью должно иметь своим лейтмотивом создание оптимальных правовых предпосылок для реализации избирательных прав граждан и обеспечения неотвратимости ответственности за их нарушение.

Оценивая всю совокупность принципов, положенных в основу современного российского избирательного процесса, нельзя не признать, что они отражают демократическую природу выборов как одного из главных конституционных институтов народовластия и, как следствие, призваны служить безусловными ориентирами в организации и проведении федеральных, региональных и муниципальных выборов в Российской Федерации. Только приоритетное следование им со стороны избирателей, кандидатов, избирательных объединений, государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий и других участников избирательного процесса способно предотвратить при проведении избирательных кампаний возникновение неразрешимых юридических коллизий и сделать процесс передачи государственной и муниципальной власти посредством выборов легитимным, гармоничным, последовательным, нефальсифицированным и необратимым.

Понятие «избирательное объединение» существует только в российском законодательстве. Избирательные объединения выполняют ту роль,

которую в избирательных системах других стран играют политические партии. Политические партии являются важнейшими участниками избирательного процесса, поскольку в нормальной практике демократического государства приход к власти новой политической силы возможен лишь законным путем, то есть путем выборов.

К моменту конституирования Российской Федерации как суверенного, демократического, федеративного и правового государства в России отсутствовала соответствующая этим принципам избирательная система. Высшие органы законодательной власти - Съезды и Верховные Советы народных депутатов Союза ССР и РСФСР, сформированные в 1989 и 1990 годах, - избирались по законодательству, которое, хотя и имело некоторые демократические вкрапления (например, альтернативность выборов), в целом оставалось законодательством советского типа со всеми присущими ему качествами: монополией единственной политической партии, отсутствием разделения властей, верховенством Советов народных депутатов, отсутствием реальных гарантий избирательных прав граждан и общественного контроля за выборами, примитивными избирательными технологиями.

Еще не сформировалась многопартийная политическая система общества, отсутствовали полноценные политические партии, способные выразить наиболее существенные интересы различных слоев общества и придать им общезначимый государственный характер. В то же время возникло множество различных общественных организаций и движений, объединяющих людей по идейным, политическим, экономическим, профессиональным, сословным, культурным, национальным, религиозным и другим интересам и в той или иной степени позволяющих реализовать общественную активность граждан в новых условиях политической свободы.

Начало реформы избирательной системы было положено Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 года «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» и утвержденным Указом Президента Положением о федеральных органах власти на переходный период.

В 1993 году Указом Президента Российской

Ежевский Д.О. Современная специфика некоторых субъектов избирательного процесса в Российской Федерации
Ezhevskiy D.O. Modern Specifics of Some Electoral Process Subjects in the Russian Federation

Федерации была утверждена уточненная редакция Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году, которое предусмотрело формирование этой палаты Федерального Собрания на основе смешанной пропорционально-мажоритарной системы. Это означало, что половина депутатов Государственной Думы должна была представлять различные общественные объединения.

Именно в названном Положении впервые появился термин «избирательное объединение» для обозначения тех общественных организаций, которым было предоставлено право выдвигать списки кандидатов в состав Государственной Думы, избираемых по общефедеральному округу. Самостоятельными избирательными объединениями в 1993 году могли стать только политические партии и движения, другие общественные объединения могли участвовать в выборах посредством вхождения в избирательные блоки.

Совершенно новая для российских выборов пропорциональная система была активно воспринята как общественными объединениями, так и избирателями. Первоначально объявили о своём участии в выдвижении кандидатов 35 избирательных объединений, однако зарегистрировать свои списки смогли только 13 из них, в том числе пять политических партий, четыре политических движения и четыре избирательных блока. Первыми избирательными объединениями, получившими представительство в новом парламенте России, стали все принявшие участие в выборах партии (Аграрная партия России, Демократическая партия России, Коммунистическая партия Российской Федерации, Либерально-демократическая партия России, Партия Российского Единства и Согласия), одно политическое движение («Женщины России») и два избирательных блока («Выбор России» и «Блок: Явлинский - Болдырев - Лукин»). Дальнейшее законодательное регулирование правового статуса избирательного объединения, к сожалению, не закрепило политической природы этого явления. Федеральное законодательство (ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации») предоставило избирательные права практически любым

общественным объединениям, устав которых отвечал формальным требованиям об уровне и сроке регистрации, а также о наличии формулировки о праве выдвижения кандидатов. В результате по данным Министерства юстиции Российской Федерации правом участия в выборах депутатов Государственной Думы второго созыва в 1995 году обладали уже 258 общественных объединений и 15 профессиональных союзов. 111 общественных объединений воспользовались этим правом, причем 40 из них участвовали в выборах самостоятельно, а 71 - в составе 29 избирательных блоков. 38 избирательных объединений называли себя партиями, в том числе те, чья деятельность действительно носила политический характер (например, КПРФ, Партия самоуправления трудящихся), но также и те, которые являлись партиями только по названию (например, Партия любителей пива, Партия автомобилистов).

Из 43 избирательных объединений, зарегистрировавших списки своих кандидатов и включенных в избирательный бюллетень, пятипроцентный барьер преодолели только четыре: Всероссийское общественно-политическое движение «Наш дом - Россия», Общественное объединение «Яблоко», Коммунистическая партия Российской Федерации, Либерально-демократическая партия России. Так, например, в избирательной кампании 1999 года принимало участие 26 избирательных блоков и объединений и только 6 из них смогли набрать предусмотренные законодательством минимальные 5 % голосов избирателей для получения депутатских мандатов (мест). Очевидно, что избиратель сделал свой выбор в пользу чисто политических объединений. Форма избирательного объединения безусловно является переходной для коллективных участников избирательного процесса в России. Это уже шаг вперед по сравнению с теми собраниями трудящихся или членов общественных организаций, которые в советские времена могли выдвигать кандидатов, однако оно еще не имеет четкого статуса политической партии как основного, наряду с избирателями, участника выборов.

Поскольку понятие избирательного объединения, данное в законодательстве, предполагает комплексную его характеристику в единстве материально- и процессуально-правовых признаков и условий, рассмотрим их в порядке, предложенном

Ежевский Д.О. Современная специфика некоторых субъектов избирательного процесса в Российской Федерации
Ezhevskiy D.O. Modern Specifics of Some Electoral Process Subjects in the Russian Federation

законом. (Далее - Федеральный закон об основных гарантиях).

Так, статья 2 Федерального закона об основных гарантиях гласит, что избирательное объединение - политическая партия, имеющая в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, а также региональное отделение или иное структурное подразделение политической партии, имеющие в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня. При проведении выборов в органы местного самоуправления избирательным объединением является также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. При этом указанное общественное объединение либо внесенные в его устав изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы не позднее, чем за один год до дня голосования, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением его полномочий - не позднее, чем за шесть месяцев до дня голосования. Указанные сроки не распространяются на иные изменения и дополнения, вносимые в устав общественного объединения.

Это определение содержит ряд признаков, характеризующих само общественное объединение, претендующее на звание избирательного, а также требования к порядку и сроку его регистрации в государственном органе.

Таким образом, политический характер - важнейший признак избирательного объединения. Другим признаком является определенная организационно-правовая форма объединения.

Например, в выборах депутатов Государственной Думы в 1995 году участвовали общественные объединения, имеющие самые разнообразные организационные формы, в том числе всевозможные фонды, учреждения, ассоциации. На сегодняшний день действующее законодательство относит к числу избирательных объединений лишь две организационно-правовые формы: общественные организации и общественные движения.

Общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан. Общественным движением является состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения. Поэтому законодатель относит к избирательным объединениям из числа общественных организаций - политические партии и иные политические организации, а из числа общественных движений - политические движения. Отметим, что разнообразие видов политических объединений - партии, иные политические организации, движения - типично для посттоталитарного общества. Политики всегда стремятся привлечь на свою сторону как можно большее число сторонников, и форма массового политического движения, например, вполне соответствует этим целям.

Не стоит забывать и о том, что представление о политической партии у нас чаще всего ассоциируется с «партией ленинского типа» с ее догматичной идеологией, иерархичностью и жесткой дисциплиной и отпугивает избирателя. Поэтому появление такого понятия, как «иная политическая организация», является своего рода лукавством со стороны тех политических организаций, которые фактически являются партиями, но не хотят так себя называть. Если политическая система нашего общества имеет демократическую перспективу, то она, скорее всего, будет развиваться в сторону образования партий, но партий парламентского типа, главной целью и обязанностью которых будет формирование государственной власти посредством участия в выборах.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Галушкин А.А. Практика и проблематика функционирования избирательных комиссий муниципального образования в городе Москве // Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в странах СНГ и Европы. Международная научно-практическая конференция: сборник материалов. 2013.

Ежевский Д.О. Современная специфика некоторых субъектов избирательного процесса в Российской Федерации
Ezhevskiy D.O. Modern Specifics of Some Electoral Process Subjects in the Russian Federation

[2] Ежевский Д.О. Проблемы инициирования и проведения местных референдумов в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 6.

[3] Ежевский Д.О. Референдум в муниципальном образовании: российский и зарубежный опыт // Административное и муниципальное право. 2008. № 3.

[4] Сунцова Е.А. Конституционно-правовое регулирование стадии подсчета и учета голосов в избирательном процессе Российской Федерации. Монография / НОУ ВПО "Сергиево-Посадский гуманитарный институт". Сергиев Посад, 2011.

[5] Чихладзе Л.Т. Местное самоуправление как одна из форм публичной власти в России // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 8.

[6] Юрчук В.С. Правовое обеспечение свободы и равенства прав граждан в Российской Федерации // Политика и общество. 2008. № 1.

REFERENCES.

[1] Galushkin A.A. Practice And A Perspective Of Election Commissions Of Municipality In The City Of Moscow Functioning // Problems And Prospects Of The Local Government In The Cis Countries And Europe Development. International Scientific And Practical Conference: Collection Of Materials. 2013.

[2] Ezhevskiy D.O. Problems Of The Initiation And Holding Local Referenda In The Russian Federation // Bulletin Of The Moscow University Of The Ministry Of Internal Affairs Of The Russian Federation. 2011. No. 6.

[3] Ezhevskiy D.O. Referendum In The Municipality: Russian And Foreign Experience // Administrative And Municipal Law. 2008. No. 3.

[4] Suncova E.A. Constitutional And Legal Regulation Of The Stage Of Calculation And The Accounting Of Voices In The Electoral Process Of The Russian Federation. Monograph / Sergiev-Posad Humanitarian Institute. Sergiev Posad, 2011.

[5] Chixladze L.T. Local Government As One Of The Public Power Forms In Russia // Bulletin Of The Moscow University Of The Ministry Of Internal Affairs Of The Russian Federation. 2011. No. 8.

[6] Yurchuk V.S. Legal Support Of Freedom And Equal Rights Of Citizens In The Russian Federation //

Policy And Society. 2008. No. 1.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

1. **Ежевский Дмитрий Олегович** – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права, помощник депутата Государственной Думы ФС РФ, член Московской городской избирательной комиссии [dima0404@mail.ru]

AUTHOR INFORMATION

1. **Dmitriy O. Ezhevskiy** – Doctor of Philosophy (Law), Associate Professor of the Department of Constitutional Law and Constitutional Legal Proceedings at the Peoples' Friendship University of Russia, Assistant of the Deputy of the State Duma of Federal Assembly of the Russian Federation, Member of the Moscow City Election Commission [dima0404@mail.ru]