

УЧЕБНИКИ
И УЧЕБНЫЕ ПОСОБИЯ

В. В. Пылин

**ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ
И РЕФЕРЕНДУМНОЕ
ПРАВО
РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

ЮРИДИЧЕСКИЙ
ЦЕНТР

Владимир Васильевич Пылин
Избирательное и референдумное
право Российской Федерации
Серия «Учебники и учебные пособия
(Юридический Центр Пресс)»

Издательский текст

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=11155927

Избирательное и референдумное право Российской Федерации. Учебно-практическое пособие:

Издательство «Юридический центр Пресс»; СПб.; 2003

ISBN 5-94201-236-9

Аннотация

Учебно-практическое пособие представляет собой систематическое изложение правовых институтов, а также некоторых проблем теории и практики непосредственной демократии: выборы, референдумы, отзыв выборных лиц, роспуск выборных органов, собрания (сходы) граждан.

Предназначено для студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов и факультетов, организаторов выборов и референдумов.

Содержание

Глава 1	6
§ 1. Понятие и предмет избирательного и референдумного права	6
§ 2. Нормы избирательного и референдумного права	8
§ 3. Избирательные правоотношения и референдумные правоотношения, их субъекты	10
§ 4. Источники избирательного и референдумного права	12
§ 5. Наука избирательного и референдумного права	14
Глава 2	16
§ 1. Народовластие – одна из главных основ конституционного строя Российской Федерации. Соотношение гражданского общества и государства	16
§ 2. Понятия и виды форм непосредственной демократии	24
§ 3. Права граждан на участие в управлении делами государства в формах непосредственной демократии	26
§ 4. Факторы и пути развития активности граждан в осуществлении местного самоуправления	28
1. Повышение политической и правовой культуры граждан	28
2. Обеспечение информированности граждан	29
3. Развитие критики как метода разрешения противоречий и обеспечения прогресса	31
4. Формирование эффективного соотношения индивидуального и коллективного начал	33
Глава 3	37
§ 1. Конституционное регулирование осуществления форм непосредственной демократии	38
§ 2. Законодательство об осуществлении форм непосредственной демократии	40
§ 3. Некоторые проблемы совершенствования законодательства о выборах и референдумах	44
Глава 4	51
Глава 5	57
§ 1. Выборы в системе народовластия. Обеспечение обязательности их проведения	57
§ 2. Выборы Президента Российской Федерации	62
1. Общие положения	62
2. Выдвижение и регистрация кандидатов	63
3. Определение результатов выборов	67
§ 3. Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	74
1. Общие положения	74
2. Выдвижение и регистрация кандидатов	75
3. Определение результатов выборов	79
§ 4. Выборы депутатов Палаты Представителей Парламента Союзного государства	86

§ 5. Региональные выборы	89
1. Общие положения	89
2. Выдвижение и регистрация кандидатов	90
Конец ознакомительного фрагмента.	92

Владимир Васильевич Пылин
Избирательное и референдумное
право Российской Федерации.
Учебно-практическое пособие

© В. В. Пылин, 2003

© Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003

Глава 1

Введение в избирательное и референдумное право

§ 1. Понятие и предмет избирательного и референдумного права

Избирательное право и референдумное право являются подотраслями конституционного права.

Как известно, предмет любой отрасли права, в том числе избирательного и референдумного, включает в себя круг общественных отношений, регулируемых ее нормами. Предметом избирательного права являются общественные отношения, возникающие в процессе подготовки и проведения выборов, отзыва выборного лица, роспуска выборного органа. Под выборами понимаются только выборы депутатов представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, выборных должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, членов иных выборных органов местного самоуправления. Отзыв выборного лица представляет собой отзыв депутата представительного органа государственной власти или местного самоуправления, отзыв выборного должностного лица, замещающего государственную или муниципальную должность. Под роспуском выборного органа понимается роспуск выборного органа государственной власти или выборного органа местного самоуправления.

Учитывая значительную схожесть избирательного процесса с комплексом действий и процедур осуществления отзыва выборного лица и роспуска выборного органа избирателями, а также отсутствие в настоящее время правового института отзыва, досрочное прекращение полномочий выборных лиц и органов избирателями целесообразно рассматривать как институт избирательного права.

Избирательное право представляет собой совокупность связанных между собой правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, которые возникают в процессе осуществления права граждан избирать и быть избранными в представительные органы государственной власти и местного самоуправления, на выборные должности государственной исполнительной власти и местного самоуправления, на выборные должности мировых судей, а также в процессе реализации права граждан на отзыв выборного лица или роспуск выборного органа.

Референдумное право представляет собой совокупность связанных между собой правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе осуществления права граждан на участие в референдуме, обеспечение подготовки и проведения референдума.

Выборы представляют собой форму всеобщего равного и прямого волеизъявления граждан Российской Федерации, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта Федерации, уставом муниципального образования в целях формирования органа государственной власти, органов местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

Другим институтом народовластия, сходным с выборами, являются отзыв выборного лица и роспуск выборного органа избирателями.

Отзыв выборного лица представляет собой досрочное прекращение полномочий депутата, члена иных выборных органов, выборного должностного лица органов государственной власти и местного самоуправления в форме прямого волеизъявления избирателей соответствующего избирательного округа на основе специально назначенного голосования, проводимого в соответствии с законами, уставами муниципального образования уровня отзыва.

Роспуск выборного органа представляет собой досрочное прекращение полномочий выборного органа государственной власти или местного самоуправления в форме прямого волеизъявления избирателей на основе специально назначенного голосования, проводимого в соответствии с законами, уставами муниципального образования уровня роспуска.

Референдум представляет собой форму всеобщего равного и прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения, в том числе по проектам законов и общеобязательных правил муниципальных образований, в целях принятия обязательных решений, осуществляемого посредством всеобщего обсуждения и тайного голосования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным конституционным законом, федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта Федерации, уставом муниципального образования.

Понятия «выборы», «референдум», «отзыв выборного лица», «роспуск выборного органа» в совокупности представляют собой формы непосредственной демократии, формы прямого волеизъявления граждан. Отличие их от понятий «избирательное право» и «референдумное право» можно вывести из их природы, их сущности.

Каждая из названных форм непосредственной демократии по своей сути является комплексным социально-политическим институтом, и они реализуются их субъектами через воздействие в пределах возможного и должного поведения на возникновение, изменение и прекращение общественных отношений. Эти общественные отношения, будучи сложным многогранным явлением, включающим различные общественные и частные интересы и потребности, регулируются всей совокупностью социальных норм. Одни из них, как правило, наиболее существенные, регулируются нормами права, другие – нормами морали, нравственности, нормами обычаев и традиций, нормами общественных объединений.

Избирательное и референдумное право, как уже отмечалось, являются подотраслями конституционного права и представляют собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, которые возникают в процессе осуществления соответствующих форм непосредственной демократии.

Таким образом, понятия форм непосредственной демократии шире понятий избирательного и референдумного права, так как первые представляют собой социально-политические институты, а вторые являются правовыми образованиями.

§ 2. Нормы избирательного и референдумного права

Избирательное и референдумное право, как и всякие другие правовые образования, не простая сумма норм, а система.

Система – это целое, составленное из частей; соединение, состоящее из множества элементов, взаимосвязанных друг с другом и образующих определенную целостность, единство.

Избирательное и референдумное право как системы правовых норм различаются в объективном и субъективном смысле. В объективном смысле они регулируют порядок реализации, обеспечения и защиты конституционного права граждан избирать и быть избранным, а также участвовать в референдуме. В субъективном смысле они определяют принципы, формы и процедуры участия граждан, общественных объединений, других субъектов в осуществлении форм непосредственной демократии.

По характеру правовых предписаний системы избирательного и референдумного права разделяются на нормы и институты общей и особенной части. Институты общей части устанавливают принципы избирательного и референдумного права, исходные основные начала организации всех стадий избирательного и референдумного процессов. Институты особенной части определяют конкретные процедуры и условия реализации норм избирательного и референдумного права в ходе подготовки и осуществления форм непосредственной демократии.

Свою регулятивную роль избирательное и референдумное право выражают, прежде всего, через свои нормы. Их нормам присущи все основные качества норм, составляющих правовую систему Российской Федерации. Вместе с тем они отражают и некоторые особенности общественных отношений, составляющих предмет избирательного и референдумного права, а также особенности их правового регулирования.

Нормы избирательного и референдумного права можно разделить на **материальные и процессуальные**. Материально-правовые нормы закрепляют статику форм непосредственной демократии (систему комиссий и их компетенцию, права и обязанности граждан и других субъектов форм непосредственной демократии). Процессуальные нормы регулируют динамику реализации многих материалы но-правовых норм, устанавливают порядок (процедуру) их осуществления. В частности, процессуальные нормы определяют избирательный и референдумный процесс, порядок агитации, голосования, обжалования нарушений избирательных прав.

Нормы избирательного и референдумного права классифицируются в зависимости от их конкретного содержания. По этому критерию выделяются **обязывающие, запретительные, уполномочивающие нормы**.

Обязывающие содержат предписания действовать в предусмотренных нормой условиях должным образом. Так, кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании.

Запретительные предусматривают запрет на совершение тех или иных действий в условиях, определяемых данной нормой. Например, запрещается голосование за других избирателей.

Уполномочивающие (дозволительные) нормы предусматривают возможность действовать в рамках требований данной нормы по своему усмотрению (например, определяющие, что кандидат самостоятельно выбирает форму и характер своей агитации через средства массовой информации).

Нормы избирательного и референдумного права могут классифицироваться по степени определенности предписаний на **императивные и диспозитивные**. Императивные

нормы – это нормы, содержащие обязательное предписание должного поведения (в частности, предписание о том, что передача избирательных бюллетеней территориальным (окружным) избирательным комиссиям осуществляется не позднее чем за 20 дней до дня голосования). Примером диспозитивных норм может служить норма, устанавливающая право кандидатам для регистрации проводить либо сбор подписей избирателей в поддержку своего выдвижения, либо внести избирательный залог.

По территории действия нормы избирательного и референдумного права могут быть **федеральными** (действуют на всей территории России), **региональными** (действуют на территории субъекта Федерации), **местными** (действуют на территории муниципального образования).

Как правило, действие правовых норм рассчитано на неопределенное время. Однако нередко действие норм связано с наступлением какого-либо события, с совершением факта, а также с точно определенным сроком.

Действие норм избирательного и референдумного права по кругу субъектов связано с распространением устанавливаемых ими положений либо на все субъекты, либо на отдельные их группы.

Структура норм избирательного и референдумного права традиционна: гипотеза, диспозиция и санкция. **Гипотеза** содержит указание на фактические условия, при наличии которых надо руководствоваться данной нормой, исполнять и применять эту норму. **Диспозиция** определяет правила поведения, т. е. содержит соответствующие предписания, запреты или дозволения. **Санкции** нормы предусматривают ту или иную меру ответственности.

Во многих случаях структурные элементы муниципально-правовых норм находятся в различных статьях или частях нормативного правового акта, а санкции нередко предусматриваются вообще в другом акте.

§ 3. Избирательные правоотношения и референдумные правоотношения, их субъекты

Избирательные правоотношения – это общественные отношения, регулируемые нормами избирательного права, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся при наступлении юридических фактов, т. е. определенных обстоятельств, ситуаций, событий и условий, с которыми законодательство связывает эти отношения, в процессе подготовки и осуществления выборов, отзыва выборного лица или роспуска выборного органа.

Референдумные правоотношения – это общественные отношения, регулируемые нормами референдумного права, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся при наступлении юридических фактов, с которыми законодательство связывает эти отношения, в процессе подготовки и проведения референдума.

Избирательные и референдумные правоотношения являются разновидностью правовых отношений и обладают всеми свойствами, характерными для любых правоотношений. Вместе с тем они имеют ряд особенностей. Специфика избирательных и референдумных правоотношений выражается в их социально-политическом содержании. Прежде всего через них реализуется власть народа, населения, высшим непосредственным выражением которой являются референдум и свободные выборы.

Избирательные и референдумные правоотношения как главный элемент механизма правового регулирования осуществления форм непосредственной демократии фиксируют круг субъектов, на которых в соответствующий период распространяется действие отдельных норм законодательства по выборам, референдуму, отзыву выборного лица и роспуску выборного органа; определяют юридическую структуру поведения, которому должны и могут следовать субъекты избирательных и референдумных правоотношений; являются условием для возможного приведения в действие соответствующих юридических средств обеспечения прав избирать и быть избранным, права на участие в референдуме и корреспондирующих им обязанностей иных участников процессов по осуществлению форм прямого волеизъявления граждан.

Избирательные и референдумные правоотношения подразделяются на регулятивные и охранительные. Регулятивные правоотношения опосредствуют правомерное поведение всех субъектов по осуществлению предоставленных им прав и возложенных на них обязанностей, задают параметры позитивного развития процесса организации и осуществления форм прямого волеизъявления граждан. Охранительные правоотношения возникают, когда нарушается нормальный ход регулятивных правоотношений. Посредством этих отношений решаются споры, коллизии между различными субъектами, применяются меры юридической ответственности к лицам, виновным в нарушении законодательства о формах непосредственной демократии.

Осуществление форм непосредственной демократии характеризуется широким кругом субъектов, имеющих разнообразные полномочия по объему, структуре и правовым свойствам. Субъектами избирательных и референдумных правоотношений являются избиратели, участники референдума, избирательные объединения и их блоки, инициативные группы по проведению референдума, отзыва выборного лица, роспуска выборного органа, кандидаты и их доверенные лица, избирательные комиссии и комиссии референдума, наблюдатели, средства массовой информации, органы государственной власти и органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения и др.

Правовой статус субъекта избирательных или референдумных отношений представляет собой его правовое положение, определяемое совокупностью правовых норм, закреп-

ляющих его права, обязанности, предметы ведения, гарантии и ответственность, связанных с участием в осуществлении форм непосредственной демократии.

Субъекты данного вида правовых отношений могут быть подразделены на две группы. Первую группу составляют прежде всего граждане как основные носители избирательных прав и права на участие в референдуме, выступающие в избирательных и референдумных правоотношениях в качестве избирателей, участников референдума, кандидатов, доверенных лиц, членов инициативных групп по проведению референдума, субъектов формирования избирательных комиссий, комиссий референдума и выдвижения кандидатов ит. д.

Ко второй группе субъектов можно отнести всех тех, на кого возложена обязанность по осуществлению различных действий по обеспечению подготовки и проведению выборов, референдума, отзыва выборного лица и роспуска выборного органа. Это прежде всего избирательные комиссии и комиссии референдума, государственные и муниципальные органы и учреждения, средства массовой информации, их должностные лица и другие юридические лица.

Более подробно правовой статус основных субъектов рассматривается в главе 9.

§ 4. Источники избирательного и референдумного права

Источники избирательного и референдумного права следует рассматривать в двух аспектах: в широком – вытекающие из юридического правопонимания естественных и неотчужденных прав человека как объективного регулятора общественных отношений; в узком – как формы выражения права.

Избирательное и референдумное право базируется на закреплённом в Конституции РФ юридическом понимании права как общеобязательной формы равенства, свободы и справедливости, где критерием выступают сам человек, его права и свободы, которые и должны определять смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваться правосудием.

В узком смысле источники избирательного и референдумного права как внешняя форма установления и выражения правовых предписаний представляют собой нормативные правовые акты, содержащие соответственно нормы избирательного или референдумного права.

Законы и иные нормативные правовые акты не всегда адекватно выражают право, в связи с чем от правовых необходимо отличать неправовые нормативные юридические акты, которые не должны применяться. В силу этого не следует отождествлять право с законодательством, а систему права – с системой законодательства.

Таким образом, к источникам избирательного и референдумного права относятся общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации; федеральные, региональные законы и иные нормативные правовые акты государственных органов власти и управления; нормативные правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления; нормативные акты избирательных комиссий, содержащие соответственно нормы избирательного или референдумного права.

Многообразие избирательных и референдумных правовых норм соответствует и многообразие содержащих и выражающих их источников, которые образуют определенную систему по функциональному назначению и юридической силе. В зависимости от уровня их принятия они подразделяются на четыре группы.

К первой группе относятся общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, направленные на регулирование избирательных и референдумных правоотношений.

Это универсальные международные акты, закрепляющие права и свободы человека на участие в проведении подлинных, справедливых и свободных выборов, на участие в управлении своей страной, своим муниципальным образованием непосредственно или через свободно избранных представителей: Всеобщая декларация прав человека, утвержденная Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.¹; Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.)²; Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.)³; Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека (1995 г.)⁴; Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990 г.)⁵ и др.

¹ Международное публичное право: Сб. документов. М., 1996. Т. 1. С. 460–464.

² Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

³ СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

⁴ Там же. 1999. № 13. Ст. 1489.

⁵ Международное сотрудничество в области прав человека: Документы и материалы. Вып. 2. М., 1993.

Ко второй группе относятся законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые на федеральном уровне. Это прежде всего Конституция Российской Федерации, в которой закреплены исходные начала, принципы и гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ.

Важнейшим источником избирательного и референдумного права является Федеральный закон от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», которому не должны противоречить все другие законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации по вопросам выборов и референдумов.

К источникам этой группы относятся федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, постановления Конституционного Суда РФ, постановления Центральной избирательной комиссии РФ, содержащие нормы избирательного или референдумного права.

К третьей группе относятся законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые органами государственной власти субъектов Федерации по вопросам выборов, референдумов, отзыва выборного лица, роспуска выборного органа. К ним относятся конституции республик и уставы других субъектов Федерации, законы субъектов Федерации, постановления высших должностных лиц субъектов Федерации, постановления законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации, акты других органов исполнительной власти субъектов Федерации, постановления избирательных комиссий субъектов Федерации.

Четвертую группу источников составляют нормативные правовые акты, принимаемые органами и должностными лицами местного самоуправления.

К ним относятся уставы муниципальных образований, общеобязательные правила по предметам ведения муниципальных образований; решения и постановления органов и должностных лиц местного самоуправления, постановления муниципальных избирательных комиссий, комиссий референдума.

§ 5. Наука избирательного и референдумного права

Наука избирательного и референдумного права – это совокупность знаний, идей, теорий о выборах, референдумах, отзыве выборного лица, роспуске выборного органа, о целях, задачах, функциях и формах их осуществления и правового регулирования.

Наука избирательного и референдумного права есть деятельность специалистов в данной области знаний, выражающаяся в изучении, истолковании и выработке систематизированных знаний о выборах, референдуме, отзыве выборного лица, роспуске выборного органа. Она представляет собой также определенную сумму накопленных, осмысленных и систематизированных знаний о нормах, принципах, институтах, понятиях и категориях избирательного и референдумного права.

К составу науки избирательного и референдумного права относятся: предмет науки, методология науки, система науки, научная терминология и категории науки, отраслевая библиография, история науки.

Предметом науки избирательного и референдумного права является то, на что направлено научное познание, – это нормы, принципы, категории избирательного и референдумного права, практика применения норм избирательного и референдумного права, осуществление форм непосредственной демократии на предыдущих этапах истории.

Предмет и содержание науки избирательного и референдумного права неразрывно связаны с методами ее познания, которые используются в конкретных юридических науках и составляют их методологическую основу. Наиболее важные из них – формально-догматический метод, логические методы исследования, метод конкретно-социологического исследования, метод сравнительно-правового исследования, сравнительно-исторический метод.

Формально-догматический метод – с его помощью осуществляется внешняя юридическая обработка правового материала, производится описание и анализ норм избирательного и референдумного права и избирательных, референдумных правоотношений, их объяснение, толкование, классификация, систематизация. Приемы данного метода позволяют выстроить правовые знания в две логические стройные системы – институционную и отраслевую.

Логические методы исследования представляют собой разнообразные логические приемы: анализ и синтез, индукцию и дедукцию, метод аналогии, гипотезы и др.

Метод конкретно-социологического исследования включает такие приемы, как личное наблюдение, устные опросы, анкетирование, собеседование, статистическую обработку фактического материала.

Метод сравнительно-правового исследования – это способ исследования одного или нескольких институтов избирательного и референдумного права, имеющих какие-либо сходные признаки различных муниципальных образований, субъектов Федерации, стран. Такое сопоставление, изучение важно с теоретической и практической точек зрения, ибо дает полезный материал для заимствования опыта, совершенствования правовых норм.

Сравнительно-исторический метод исследования представляет собой исторический подход к анализу и оценке важнейших категорий и институтов форм непосредственной демократии.

Все названные методы связаны между собой, и каждый из них может применяться в сочетании с другими. Совокупность указанных и других методов составляет методологию науки избирательного и референдумного права.

К числу источников науки избирательного и референдумного права относятся прежде всего законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы избирательного и референдумного права, а также научные труды ученых и специалистов, практика

осуществления форм непосредственной демократии в России и зарубежных странах как на современном этапе, так и в прошлом.

Система науки избирательного и референдумного права представляет собой логически обоснованное расположение в определенной последовательности теоретических положений, знаний, составляющих ее содержание. Основные институты избирательного и референдумного права и институты его науки в общем соответствуют друг другу. Однако в целом система науки по своим подразделениям шире, чем система отрасли права. Она представляет не только сумму научных знаний о действующем избирательном и референдумном праве и его институтах, но также о наиболее общих категориях (понятиях) этих подотраслей права, а также содержит науковедческие и исторические знания, связанные с избирательным и референдумным правом.

Наука избирательного и референдумного права не только изучает и объясняет объективные процессы в осуществлении форм непосредственной демократии, определяет их сущность и содержание, но и открывает новые закономерности, конструирует научные гипотезы в этой области. Наука выполняет познавательные, эвристические и прогностические функции при исследовании своего предмета, опираясь как на собственные результаты, так и на данные других юридических наук.

Литература

Алексеев С. С. Общая теория права. М., 1994.

Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов. М., 1999.

Институт выборов в истории России: Библиографический указатель. Калуга; М., 2002.

Кутафин О. Е. Основы государства и права. М., 1994.

Хропанюк В. Н. Теория государства и права. М., 2002.

Контрольные вопросы

- 1. Каково понятие избирательного права как подотрасли права?*
- 2. Какие общественные отношения составляют предмет избирательного права?*
- 3. По каким видам, критериям классифицируются нормы избирательного права?*
- 4. Приведите примеры императивных и диспозитивных норм избирательного права.*
- 5. Перечислите основные субъекты избирательных и референдумных правовых отношений.*
- 6. Что понимается под системой избирательного права и какова ее структура?*
- 7. Дайте определение науки избирательного и референдумного права России и назовите ее основные источники.*

Глава 2

Формы непосредственной демократии в системе народовластия

§ 1. Народовластие – одна из главных основ конституционного строя Российской Федерации. Соотношение гражданского общества и государства

Народовластие составляет главный смысл и содержание демократии в ее современном общепринятом понимании. В современном обществе демократия означает власть большинства при защите прав меньшинства, осуществление выборности основных государственных органов и органов местного самоуправления, свободу и равенство граждан, неотчуждаемость прав человека, верховенство закона, конституционализм, политическое и идеологическое многообразие.

Народовластие в Российской Федерации – один из главных устоев ее конституционного строя. Конституция Российской Федерации (ст. 3) установила, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». В этих ключевых конституционных положениях даются в органической связи понятия «народовластие» и «суверенитет народа», закрепляются основные формы осуществления народовластия.

В науке конституционного права различаются три вида суверенитета: народный, национальный и государственный. **Народный суверенитет** – это верховное, неотчуждаемое право народа определять свою судьбу, быть единственным, ни от кого и ни от чего не зависящим носителем и выразителем верховной власти в государстве и в обществе. **Национальный суверенитет** – это верховное, неотчуждаемое право нации на самоопределение, т. е. право определять свою судьбу, самостоятельно избирать ту или иную форму национально-государственного устройства, решать вопросы политического, экономического, социально-культурного, национального и иного характера с учетом объективных исторических условий, прав и интересов совместно проживающих наций и народностей, а также мнения других субъектов Федерации. **Государственный суверенитет** – это верховное, неотчуждаемое право государства самостоятельно решать свои вопросы внутреннего и внешнего характера, соблюдая законность и общепризнанные принципы и нормы международного права⁶.

Основными характерными признаками всех трех разновидностей суверенитетов являются: верховенство, неотчуждаемость, единство и независимость. Наряду с общим у всех трех разновидностей суверенитета имеются и различия. Они отличаются субъектами, внутренним содержанием, формами реализации, объемом охвата тех или иных социальных и политико-правовых явлений. При всем органическом сочетании характерных особенностей каждого из видов суверенитета центральное место принадлежит суверенитету народа.

Ряд ученых-юристов определяли народный суверенитет как политико-правовое свойство (качество) народа, выражающееся в его верховенстве и полновласти в обществе и госу-

⁶ См. подробнее: Зиновьев А. В. Федеральное устройство России: Проблемы и перспективы // Правоведение. 1997. № 3. С. 8–10.

дарстве⁷. Из народного суверенитета исходит государственный суверенитет. Народ является создателем и носителем суверенитета государства, волеизъявление народа порождает государственную власть, основополагающие общественные отношения. Выше народной власти нет никакой иной власти.

При этом в конституционной теории России, как и развитых стран, понятия «нация» и «народ», «национальный суверенитет» и «народный суверенитет» фактически отождествляются.

Это связано с тем, что в современных условиях многонациональное общество и его государство не могут позволить себе быть одноплеменными без риска вызвать национальную рознь. Они не могут позволить обеспечить реализацию права нации на самоопределение вплоть до создания национального государства, так как это может привести к разрушению их единства. Европейское сообщество, в том числе и Россия, стремясь поставить барьер опасным тенденциям национализма и сепаратизма, закрепили в Заключительном акте Хельсинкского Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г.⁸ принцип территориальной целостности и нерушимости границ государств европейского континента.

В то же время Конституция Российской Федерации гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от национальности и расы, запрещает любые формы ограничения прав граждан по признакам национальной и расовой принадлежности. В России гражданам всех национальностей обеспечивается право на реализацию своих национальных культурных интересов.

Народный суверенитет, по смыслу ст. 3 Конституции, принадлежит не отдельным слоям населения, а российскому многонациональному народу в целом, а следовательно, любые сепаратистские решения и действия противоречат Конституции.

Отсюда исключительная важность правовой детализации принципов народного суверенитета, создания эффективных механизмов и надежных гарантий их осуществления как на федеральном и региональном уровнях, так и в местных сообществах.

Народовластие в основном тождественно понятию «народный суверенитет». Само понятие «народовластие» прямо указывает на то, что речь идет о власти народа, и оно состоит из двух категорий: «народ» и «власть», представляющих собой сложные явления, которые требуют специального рассмотрения.

В конституционном праве под понятием «народ» понимаются все граждане данного государства, образующие единую социально-экономическую и политическую общность независимо от деления его на какие-либо национальные общности. В Конституции РФ употребляется выражение «многонациональный народ», которое означает, во-первых, совокупность граждан России; во-вторых, – объединение всех населяющих Российскую Федерацию народов (этносов), других этнических общностей.

Согласно конституциям входящих в Россию республик источником власти в каждой из них является народ данной республики. В других субъектах Российской Федерации в соответствии с их уставами вся власть в каждом из них принадлежит населению. В системе местного самоуправления власть принадлежит населению соответствующего города, поселка, села, района, волости.

⁷ См., напр.: Манелис Б. Л. Проблема суверенитета и ее значение в современных условиях. Ташкент, 1964. С. 20; Мишин Н. Г. Суверенитет в Советском государстве // Союз ССР – содружество равноправных республик. М., 1972. С. 134–135; Фабер И. Е. Народный суверенитет в советском государстве // 50 лет Советского союзного государства. Саратов, 1973. С. 49; Скуратов Ю. И. Народный суверенитет развитого социализма (конституционные вопросы). Свердловск, 1987. С. 7.

⁸ Действующее международное право. М., 1996. Т. 1.

Власть в самом общем смысле есть способность и возможность социального субъекта осуществлять свою волю, используя различные ресурсы и технологии, включая закон, традиции, авторитет, принуждение и др.

Для определения и раскрытия народовластия необходимо выделить понятия «публичная власть», «государственная власть», «политическая власть».

Публичная власть, осуществляемая народом России, есть совокупность государственной власти и власти местного самоуправления. Она регулирует отношения, обеспечивающие прежде всего общий, совокупный публичный интерес, и опирается в случае необходимости на силу принуждения.

Публичная власть в Российской Федерации подразделяется на федеральную государственную власть, на государственную власть субъектов Российской Федерации (региональная власть) и на власть местного самоуправления (муниципальная власть).

Государственную власть в Российской Федерации осуществляют народ, Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума Российской Федерации), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют народ (население), законодательные (представительные), исполнительные и судебные органы государственной власти.

Власть местного самоуправления осуществляют население и органы местного самоуправления.

Вместе с тем народ, население являются одновременно главными субъектами политических процессов в гражданском обществе и в местных сообществах, выступая в качестве субъектов политической власти.

Политика – сложное явление общественной жизни. Как известно, в точном переводе с греческого термин «политика» означает искусство управления государством, участие в делах государства.

В современных условиях искусство управления распространяется не только на государство, но и на все гражданское общество. Поэтому понятие «политическая власть» шире понятия «публичная власть», поскольку оно включает в себя не только методы государственного властвования, но и характерные способы деятельности политических партий и общественных объединений. При этом, как справедливо отмечает В. Е. Чиркин, государственная власть, взятая как целое, всегда имеет политический характер, в то время как политическая власть не всегда является государственной⁹.

С появлением института гражданского общества стало возрастать его влияние на государство, развиваться их взаимодействие и сотрудничество. Постепенно государство должно стать выразителем воли и интересов гражданского общества, гарантом прав и свобод человека и гражданина.

Политическая и публичная власть имеют ряд общих черт. Оба вида власти имеют общий источник в лице многонационального народа. Они используют для достижения поставленных целей основополагающие принципы и формы демократии, метод убеждения. Для них характерно фактическое слияние на местном уровне в лице органов местного самоуправления. Однако между ними имеются и серьезные различия. В частности, признаком публичной власти, в отличие от политической власти, является непосредственное управление делами общества и государства, право принятия общеобязательных решений и в слу-

⁹ Чиркин В. Е. Конституционные модели организации государственной власти // Сравнительное конституционное право. М., 1996. С. 419.

чае необходимости применение методов принуждения. Следствием этих различий являются неравные возможности для реализации воли их субъектов¹⁰.

Следовательно, народовластие может рассматриваться как основа суверенитета народа и государства, форма осуществления гражданами принадлежащей им государственной и политической власти.

Мир постоянно развивается и усложняется. Вместе с ним развиваются и усложняются общественные отношения, а также публичная власть, ее институты, формы и механизмы. Они становятся все более многообразными и утонченными. Эти процессы происходят в соответствии с теми процессами, которые определяют поступательное движение гражданского общества.

Публичная власть – категория надстроечная, и ее природа, характер, свойства и функции, нормы и методы осуществления определяются во многом реальным уровнем прав и свобод граждан, экономическим строем общества на соответствующем этапе его развития, реальным экономическим базисом. Конечно, как и вся надстройка в целом, власть оказывает обратное воздействие на свое экономическое основание. Более того, власть относится к тем составным частям надстройки, которые наиболее активно влияют на развитие экономического базиса, поскольку она представляет собой могучую силу, способную содействовать развитию своего экономического базиса или тормозить это развитие – в зависимости от того, соответствуют ли интересы «властвующих» закономерностям развития общества или противоречат им.

Взаимоотношения государства и гражданского общества являются наиболее серьезным фактором развития народовластия как на федеральном и региональном уровнях, так и на местном.

Гражданское общество России, как и его региональные и местные сообщества, реально существуют и действуют. Они непосредственно формируют органы власти и управления, контролируют их, оказывают влияние на их деятельность. Многогранный характер их отношений с государством проявляется во всех без исключения сферах социальной жизни, в процессе которых развиваются связи и взаимодействие различных общественных объединений и граждан с институтами государственной и муниципальной власти. Другой вопрос – каков уровень развития гражданского общества и его местных сообществ и их воздействия на государственные и общественные дела? Пока этот уровень в целом в стране и в большинстве субъектов Федерации и муниципальных образований очень низкий.

Представляется, что современное гражданское общество России можно определить как социальную целостность, интегрирующую общность граждан страны, включая ее общественные, политические и государственные институты¹¹.

Гражданское общество Российской Федерации представляет собой общность граждан России, объединенную демократическим федеративным правовым социальным государством с республиканской формой правления и структурированную на принципах самоорганизации, самостоятельности и саморегулирования для осуществления собственных инициатив во множество различных общественных объединений и их ассоциаций, интегрирование и выражение общественного мнения и политической воли которых под влиянием политических партий, профсоюзов и наиболее авторитетных общественных объединений направлены на непосредственное формирование системы государственных и муниципальных органов власти и управления, осуществление власти по важным вопросам своей жизнедеятельности путем непосредственного выражения своего волеизъявления, обеспе-

¹⁰ Дмитриев Ю. А. Соотношение понятий политической и государственной власти в условиях формирования гражданского общества // Государство и право. 1994. С. 28–34.

¹¹ Пылин В. В. Гражданское общество и государство // Выборы. Законодательство и технологии. 2002. № 10. С. 44–49.

чение своим гражданам и их общественным объединениям реального участия в управлении делами государства и муниципальных образований через органы государственной власти и органы местного самоуправления, так и через своих выборных представителей.

Демократическое правовое государство, в том числе и Российской Федерации, есть не что иное, как публично-властная организация народа. В России единственным носителем суверенитета и власти является ее многонациональный народ. Многонациональный народ России принял 12 декабря 1993 г. ныне действующую Конституцию РФ, в которой определил основные цели государства, закрепил права и свободы человека и гражданина, незыблемость демократической, правовой и социальной основы государства.

Центральным звеном организационной структуры всякого государства и России в том числе являются органы государственной власти и государственный аппарат, органы местного самоуправления, которые осуществляют от имени народа, населения публично-властным способом управление делами гражданского общества и его местных сообществ. К сожалению, многие ошибочно принимают за государство не организацию народа, а государственный аппарат. Такая некорректная подмена понятий причиняет немалый вред теории и практике становления современного гражданского общества.

Таким образом, именно многонациональный народ России в целом как общность ее граждан представляет собой единое гражданское общество страны, подразделяющееся на региональные и местные сообщества. Гражданское общество как общность всех ее граждан структурно состоит из государства, местных общин, политических партий, профсоюзов, различных общественных объединений и некоммерческих организаций, средств массовой информации, которые в совокупности составляют его политическую систему.

Народ, население являются ведущими субъектами политических процессов в гражданском обществе и в местных сообществах, выступая наряду с государством в качестве главных субъектов политической и публичной власти.

В XX в. государство окончательно утратило монопольное положение, по существу, единственного инструмента политики и власти.

Оно тесно переплеталось со сложной сетью социальных институтов и отношений, которая соединила его с гражданским обществом и обеспечила демократический характер публичной власти.

Гражданское общество России во многом едино и одновременно различно. У него едины Родина, государство, культура, основные публичные интересы, ценностные ориентиры. И в то же время гражданское общество представляет собой множество самоуправляемых ассоциаций, каждая из которых кроме общих ценностей имеет свои социальные интересы, установки, традиции, цели. Государственные и муниципальные органы власти во взаимодействии с политическими партиями и другими структурами политической системы гражданского общества, выполняя волю народа, призваны всемерно содействовать всем общественным объединениям и некоммерческим организациям достижению их корпоративных целей и интересов и в то же время интегрировать их в единую общность, на основе взаимопонимания, взаимопомощи, взаимных договоренностей достигать и поддерживать общественное согласие, объединяться для решения общих целей и задач. Это прямо предусмотрено Конституцией РФ, установившей, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18).

Главным звеном политической системы гражданского общества Российской Федерации является его государство. Народ выступает творцом своего государства, принимает его Конституцию, формирует государственные и муниципальные органы власти, вправе осуществлять свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Государство – это исполнитель воли народа, оно служит

народу, а не наоборот. Следовательно, государство служит гражданскому обществу, выступает выразителем и исполнителем его воли и интересов.

Главной функцией гражданского общества является обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, становление демократического правового социального государства. Государство в современных условиях выступает основным механизмом достижения этих задач. Права и свободы человека и гражданина, создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, составляют основу и гражданского общества, и демократического правового социального государства.

Соотношение гражданского общества и государства остается краеугольным камнем в теоретических концепциях, ведущихся в настоящее время дискуссиях по проблемам гражданского общества. Вопрос о том, кто имеет приоритет – государство или общество – по мнению многих, решается в большинстве случаев в пользу государства. И это закономерно, в этом нет противоречий.

В соответствии с Конституцией РФ, а, следовательно, в соответствии и с волей народа, государство выступает в качестве управляющей системы по отношению к гражданскому обществу в пределах и параметрах, устанавливаемых самим гражданским обществом. Это обуславливается и тем, что гражданское общество часто бывает неспособно преодолевать собственную раздробленность и само разрешать внутренние конфликты. Оно не может оставаться «гражданским», если в него правовыми и политическими методами не привносится порядок. Только государство может защитить граждан, социальные группы и организации от несправедливостей гражданского общества, синтезировать его частные интересы в публичные. Но и государству при слабом гражданском обществе не справиться с современными проблемами дезорганизации, безответственности, коррупции, преступности, нравственного разложения общества и другими острыми проблемами. Либо государство, чтобы преодолеть эти и другие проблемы, должно стать вместо демократического авторитарным с мощным и дорогостоящим бюрократическим аппаратом. Так что государство способно выполнить роль интегратора общества только в сочетании и взаимодействии с активной частью народа, с институтами гражданского общества, опираясь на их потенциал самоорганизации и самоуправления.

Диалектика взаимоотношений государства и гражданского общества свидетельствует, что их воздействие на развитие и деятельность друг друга взаимно. Правовое регулирование отношений в сфере гражданского общества происходит как по инициативе государства, так и в результате воздействия на него институтов гражданского общества. Этот процесс на различных исторических этапах неодинаков. С учетом уровня демократии, политической и правовой культуры в обществе на одних этапах роль локомотива в развитии гражданского общества принадлежит государству, на других этапах – самому гражданскому обществу и его институтам.

Нельзя не согласиться с позицией О. Ф. Шаброва о том, что государственность имеет тенденцию приобретать те формы и тот характер, которые соответствуют уровню развития и характеру гражданского общества. Государство обслуживает гражданское общество, а не наоборот. Попытки идти вразрез с этим ее естественным соотношением, приводить гражданское общество в соответствие с велениями государственной власти в конечном счете неизменно имели разрушительные последствия и не давали искомого результата¹².

И на современном уровне развития демократии могут быть неожиданные повороты, не всегда соответствующие требованиям объективных законов развития гражданского общества. Но такие отклонения исторически не долговечны, ибо объективные законы неизбежно проявляют себя.

¹² Шабров О. Ф. Политическая система: демократия и управление обществом // Государство и право. 1994. № 5. С. 120.

Аналогичные тенденции и закономерности характерны и для местных сообществ, для их взаимоотношений с органами местного самоуправления.

Универсальными критериями взаимоотношений гражданского общества и государства являются принципы законности, демократизма и справедливости, основанные на соблюдении прав и свобод человека и гражданина.

Гражданское общество представляет собой огромную самоорганизующуюся комплексную суперсистему, регулирование общественных отношений внутри которой происходит как на основе норм права, так и на основе норм нравственности и морали, обычаев и традиций, корпоративных норм, содержание которых определяется историческим опытом, уровнем развития демократии и культуры. При этом отношения гражданского общества с государством достаточно четко определены Конституцией РФ и на ее основе действующим законодательством.

В одних случаях, как уже отмечалось выше, данные отношения носят характер подчинения государства гражданскому обществу. Это происходит, когда народ как единственный источник власти осуществляет свою власть непосредственно путем выражения волеизъявления при проведении референдума и выборов.

В других случаях гражданское общество и государство выступают как партнеры, взаимодействуя и сотрудничая в осуществлении своих основных единых функций, в том числе и как клиент, получающий услуги от государства, посредством обсуждения, диалога, контроля, оппонирования, критики, формирования и выражения общественного мнения, а также различных форм представительной демократии.

Гражданское общество является во многом саморегулирующейся и одновременно управляемой системой со стороны создаваемых им институтов государственной власти. При этом гражданское общество, определяя функции, структуру и задачи государства, задает параметры и пределы его вмешательства в свою деятельность.

Взаимодействие и сотрудничество гражданского общества с государством осуществляется во многом через сложнейшую сеть общественных объединений и некоммерческих организаций с многообразными каналами их представительства. Определяющая роль в этом посредничестве принадлежит политическим партиям, ассоциациям и союзам различных политических объединений и муниципальных образований. Отрадно, что динамично возрастает влияние на эти процессы политических партий, которые по своей природе и определенному законодательством статусу наиболее полно могут и должны формировать и выражать политическую волю и публичные интересы граждан. Их успех во многом будет определяться степенью проникновения в ключевые институты гражданского общества как в центре, так и на местах, установления в их руководящих органах своего эффективного влияния.

Во исполнение конституционного права каждого человека на объединение и на свободу деятельности общественных объединений (ст. 30), при гарантии политического и идеологического многообразия (ст. 13), в действующем законодательстве закреплены достаточно широкие полномочия общественных объединений, определены принципы их взаимоотношений с государственными и муниципальными органами власти, предусмотрены гарантии и меры всесторонней поддержки их органами власти, установлено, что вопросы, затрагивающие интересы общественных объединений в предусмотренных законом случаях, решаются органами государственной и муниципальной власти с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними.

Укрепление и развитие гражданского общества зависит от многих факторов, среди которых важное место принадлежит формам непосредственной и представительной демократии, повышению социальной активности и ответственности граждан, государственной электоральной политики. От их совершенства, справедливости и признаваемой всеми разум-

ности во многом зависит уровень гражданственности общества и его местных сообществ. А степень этого совершенства зависит от того, насколько они позволяют большинству граждан реально участвовать в формировании власти и ее политики, выработке ее экономических и социальных программ, контроле над властью исполнительной.

§ 2. Понятия и виды форм непосредственной демократии

В зависимости от формы волеизъявления народа, населения различают институты непосредственной и представительной демократии.

Непосредственная демократия – это осуществление публичной власти непосредственно народом, населением, принятие ими общеобязательных решений по вопросам государственного и местного значения.

Представительная демократия – это осуществление власти населением, гражданами через депутатов и органы государственной власти и местного самоуправления, а также деятельность избранных непосредственно народом, населением органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления.

Конституция РФ в ст. 3 и 130 определяет основные институты непосредственной демократии, которые обеспечивают народу, населению реальную самостоятельность при принятии им решений по вопросам государственного и местного значения. Она относит к таким институтам референдум, выборы, другие формы прямого волеизъявления граждан, к которым следует отнести отзыв избирателями выборного лица и роспуск избирателями выборного органа, собрания (сходы) граждан, а также съезды (конференции) народов, населения субъектов Федерации, местных сообществ. Указанные съезды (конференции) не являются в полной степени институтом непосредственной демократии, но с учетом их широкого представительства они ближе стоят к формам непосредственной демократии, чем к формам представительной демократии.

Такие формы демократии, как народная правотворческая инициатива, наказы избирателей, отчеты депутатов и должностных лиц перед избирателями и населением, обращения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления, обсуждение гражданами вопросов государственного и местного значения, опросы общественного мнения, митинги, шествия, демонстрации, пикетирования, исходя из их природы и сути, направленные на осуществление власти гражданами через своих представителей, относятся к формам осуществления власти гражданами через органы и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления, т. е. к формам представительной демократии.

Таким образом, в осуществлении гражданами участия в управлении делами государства и муниципальных образований органически сочетаются формы непосредственной и представительной демократии, что является одним из основных принципов народовластия.

Все формы непосредственной демократии представляют собой определенную систему, состоящую из их различных видов, в частности, в зависимости от того, на каком уровне они осуществляются.

Референдумы, представляющие собой форму прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия обязательных решений, осуществляемого посредством всеобщего обсуждения и тайного голосования, подразделяются на три вида: референдум Российской Федерации, референдум субъекта Российской Федерации, местный референдум.

Референдум Российской Федерации – это форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено на территории России, а также граждан Российской Федерации, проживающих или находящихся за пределами территории России, по наиболее важным вопросам государственного значения, в целях принятия обязательных решений, осуществляемого посредством всеобщего обсуждения и тайного голосования в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации».

Референдум субъекта Российской Федерации – это форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено на территории субъекта Федерации, по наиболее важным вопросам государственного значения, в целях принятия обязательных решений, осуществляемого посредством всеобщего обсуждения и тайного голосования в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта Федерации.

Местный референдум – это форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования, по наиболее важным вопросам местного значения, в целях принятия обязательных решений, осуществляемого посредством всеобщего обсуждения и тайного голосования в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта Федерации, а также уставом муниципального образования.

Выборы, представляющие собой форму прямого волеизъявления граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено в пределах избирательного округа, по избранию депутатов, членов иных выборных органов и выборных должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, подразделяются на четыре вида: *союзные, федеральные, региональные и муниципальные*.

На союзном уровне проводятся выборы депутатов Палаты Представителей Парламента Союзного государства; на федеральном уровне – выборы Президента РФ и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ; на региональном уровне – выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти и глав исполнительной власти субъектов Федерации, а также мировых судей там, где предусмотрены законом их выборы непосредственно гражданами; на муниципальном уровне – выборы депутатов, членов иных выборных органов и выборных должностных лиц органов местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований.

Отзыв выборного лица и роспуск выборного органа избирателями представляют собой форму прямого волеизъявления избирателей, место жительства которых расположено в пределах избирательного округа, по поводу досрочного прекращения или непрекращения полномочий депутата (члена иного выборного органа), выборного должностного лица, выборного органа государственной власти или местного самоуправления в форме прямого волеизъявления избирателей на основе специально назначенного голосования. Они могут в настоящее время осуществляться в субъектах Федерации, где это предусмотрено региональным законодательством, и в муниципальных образованиях.

Собрание (сход) граждан представляет собой совместное присутствие граждан в заранее определенном месте и в заранее определенное время для коллективного обсуждения и решения вопросов, отнесенных законодательством и (или) соответствующими уставами к его компетенции, в соответствии с утвержденной повесткой дня и действующим (либо установленным) его регламентом. Собрание (сход) граждан в форме высшего органа публичной власти может реально проводиться только в системе местного самоуправления в качестве общего собрания (схода) граждан муниципального образования. На других уровнях оно может проводиться в форме съезда (конференции) представителей народа, населения. В публично-правовых отношениях собрание (сход) граждан может применяться также в форме осуществления гражданами предоставленных законодательством прав (например, для выдвижения кандидатов в состав избирательных комиссий, для выдвижения инициативы проведения референдума) и в форме организованного выражения общественного мнения.

§ 3. Права граждан на участие в управлении делами государства в формах непосредственной демократии

В соответствии со ст. 32 Конституции РФ 1993 г. граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, а также имеют право участвовать в отправлении правосудия.

Это одно из важнейших политических прав граждан России было закреплено во всех ее конституциях. Так, в конституциях РСФСР 1918 и 1925 гг. было установлено, что власть принадлежит целиком и исключительно трудящимся массам и их полномочному представительству – Советам рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов. Депутаты Советов были обязаны регулярно давать отчеты своим избирателям. Избиратели, пославшие в Совет депутата, имели право во всякое время отозвать его и произвести новые выборы. Начиная с 1922 г. стали регулярно проводиться народные обсуждения важнейших вопросов. Конституция РСФСР 1937 г., сохранив в принципе основные формы народовластия, закрепила проведение выборов депутатов всех уровней Советов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, предоставила право проводить всенародный опрос, референдум. Конституция РСФСР 1978 г. расширила демократические основы народовластия, четко определила право граждан участвовать в управлении государственными и общественными делами.

Эти права граждан России в полной мере корреспондируют положению Всеобщей декларации прав человека, закрепившему, что «каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через свободно избранных представителей» (ст. 21).

Право граждан участвовать в управлении делами государства и в осуществлении местного самоуправления неразрывно связано с основами народовластия, с основами конституционного строя и местного самоуправления, закрепленными в ст. 3, 12, 32, 130 Конституции РФ.

В ст. 3 Конституции РФ раскрывается принцип народовластия в Российской Федерации, в соответствии с которым носителем суверенитета и единственным источником власти в России признается ее многонациональный народ. Следовательно, любые действия отдельных органов государственной власти России либо волеизъявления населения, составляющего лишь часть многонационального народа России, не могут считаться суверенными действиями. Таким образом, единственным источником власти на основе верховенства Конституции РФ и федеральных законов выступают в целом народ (население) каждого субъекта Федерации и население каждого муниципального образования. Однако эта воля не безгранична. Конституция РФ устанавливает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Поэтому Конституция РФ ограничивает государственную и муниципальную власть, обязывая ее признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

Граждане Российской Федерации имеют равные права на участие в управлении делами государства и в осуществлении местного самоуправления в формах непосредственной демократии 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.

Граждане Российской Федерации при осуществлении своего права на участие в управлении делами государства и местного самоуправления, в отправлении правосудия в формах непосредственной демократии имеют право в установленном законом порядке:

- избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления;
- участвовать в референдуме, образовывать инициативную группу по проведению референдума;
- участвовать в отзыве выборного лица или роспуске выборного органа, образовывать инициативную группу по возбуждению вопроса об отзыве выборного лица или роспуске выборного органа;
- участвовать в общем собрании (сходе) граждан муниципального образования как форме прямого волеизъявления граждан при осуществлении местного самоуправления;
- избирать мировых судей, осуществлять правосудие в качестве народных заседателей и присяжных;
- получать полную достоверную информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, если иное не предусмотрено законом;
- искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом;
- обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления;
- объединяться и создавать общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей;
- собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

§ 4. Факторы и пути развития активности граждан в осуществлении местного самоуправления

1. Повышение политической и правовой культуры граждан

Эффективное осуществление основ, принципов и функций форм народовластия зависит не только от признания и гарантий их законодательством, но и во многом от дееспособности в целом гражданского общества и его местных сообществ, от общественной активности, уровня политической и правовой культуры граждан.

Народовластие определяется и гарантируется не только объемом прав и свобод человека и гражданина, реальными возможностями граждан участвовать в политике, в формировании органов государственной и муниципальной власти и управления, в выработке, принятии и реализации ими решений, но и в значительной степени от общественного сознания граждан, их политической и правовой культуры, их готовности к участию в управлении делами государства и муниципальных образований, в общественной деятельности.

К сожалению, необходимо признать, что в последние годы общественная активность людей резко снизилась и продолжает сокращаться. Для массового общественного сознания людей характерно нарастание аполитичности, пассивности, отчуждения от проблем государства и местных сообществ. Причин здесь много. Среди них и обвальное разочарование в политике и политиках, и обремененность проблемами выживания, и понимание того, что в нынешних условиях «все равно от меня ничего не зависит». Негативное влияние оказывает и то, что нынешние преобразования общества осуществляются в основном в отрыве не только от широких масс граждан, но и от общественности. Однако успех и результаты реформ зависят не столько от желаний и целей политической элиты, сколько от выбора таких путей, которые обеспечивали бы ей опору в гражданском обществе, и прежде всего широких масс граждан на местах. Потому что, по каким бы привлекательным моделям ни конструировалось народовластие, его дееспособность и реальное содержание определяются прежде всего политическим участием и политической культурой большинства граждан. От уровня общественного сознания зависят пределы демократических преобразований и развитие самоуправления и самоорганизации. Народовластие недостаточно гарантировать, оно во многом определяется готовностью к нему и заинтересованностью в нем со стороны хотя бы активной части членов общества.

Органы государственной власти и местного самоуправления ничего не добьются, пока не изменят состояние массового общественного сознания людей. Существуют различные **формы общественного сознания**, посредством которых люди осознают окружающий мир. Это правовое, политическое, нравственное, национальное, эстетическое сознание. Каждое из них представляет собой совокупность идей, взглядов, чувств, традиций, переживаний, выражающих отношение людей к сути этих явлений. Всемерное гармоничное развитие общественного сознания должно составлять одно из главных направлений в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Неправильно было бы абсолютизировать ту или иную из названных форм, все они полезны и именно в совокупности дают необходимый эффект, обеспечивая широкое и разностороннее вовлечение граждан в решение вопросов государственного и местного значения, воспитывая у них чувство сопричастности к общему делу.

Развитие демократии и самоуправления, как подтверждает практика, невозможно без повышения уровня политической и правовой культуры граждан и должностных лиц. Эта работа должна носить системный и плановый характер.

На решение этих задач, в частности, была направлена Федеральная целевая программа повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 25 февраля 1995 г. № 228¹³. В связи с завершением срока ее действия Центральная избирательная комиссия РФ утвердила согласованный с федеральными органами исполнительной власти «Комплекс мер по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей в Российской Федерации на 2000–2005 годы»¹⁴. Данная программа ставит своей главной целью создание единой системы качественного правового просвещения и образования, учитывающей интересы граждан, государственных органов, органов местного самоуправления и общественных объединений и позволяющей преодолеть сложившуюся в последние годы в общественном сознании политическую апатию избирателей и повысить их гражданскую ответственность, поднять уровень профессионализма лиц, обеспечивающих проведение выборов и референдума, а также содействующих этой работе. Подобные программы нужны на местах, но с более широкими целями. Их целью должны стать повышение политической и правовой культуры граждан, формирование у них сопричастности к общественным делам и проблемам, к осуществлению участия в управлении делами государства и местного самоуправления. Особенно важно наладить эту работу среди молодежи. Уже в средней школе, а тем более в вузах необходимо помочь молодежи разобраться в государственном и общественном устройстве нашего общества, в формах и методах реализации права на участие в управлении делами государства и осуществлении местного самоуправления.

2. Обеспечение информированности граждан

Важным фактором привлечения населения к общественной деятельности всегда были и остаются гласность и открытость в работе органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления, которые призваны работать на виду у людей и при их самом активном участии. Ведь *народовластие – это осуществление власти не только в интересах народа, но и при активном непосредственном участии самого народа*. Только в обстановке гласности можно обеспечить возможность для граждан быть в курсе дел органов государственной власти и местного самоуправления. Степень информированности населения прямо влияет на уровень активности граждан, их сознательное участие в управлении делами государства и местных сообществ.

Практика свидетельствует, что чем лучше люди знают о деятельности государственных и муниципальных органов и своих депутатов, об их текущих делах и планах на будущее, тем действеннее связь избирателей со своими избранниками.

С помощью гласности обеспечивается демократизм управления и решения вопросов государственного и местного значения, их подконтрольность населению, а также возможность граждан влиять на выработку решений, затрагивающих их интересы, права и свободы.

Вести работу гласно, открыто – это не просто объективная потребность, вытекающая из природы демократического правового государства, но и юридическая обязанность государственных и муниципальных органов. В соответствии с Конституцией РФ законы подлежат официальному опубликованию, любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ст. 15). Органы государственной власти и местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому воз-

¹³ СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 862.

¹⁴ Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 2000. № 22. С. 16–29.

можность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (ст. 24). Каждый имеет право свободно получать информацию (ст. 29). Таким образом, гласность выступает не только одним из основных принципов деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, но и условием осуществления народовластия, развития социальной и политической активности граждан.

Право на информацию – одно из основных прав человека и гражданина. В соответствии с Конституцией РФ каждому гарантируется право на информацию, т. е. право свободно искать, получать, передавать и распространять информацию любым законным способом (ст. 29). Законодательной базой информации и гласности служат многие федеральные законы. Базовым из них является Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. «Об информации, информатизации и защите информации»¹⁵. Государственная политика в сфере формирования информационных ресурсов и информатизации направлена на создание условий для эффективного и качественного информатизационного обеспечения решения стратегических и оперативных задач социального и экономического развития Российской Федерации.

Право на информацию реализуется прежде всего через средства массовой информации. Несмотря на то, что их доступность по сравнению с 80-ми годами значительно снизилась для многих семей, тем не менее печатные и особенно электронные средства массовой информации и в настоящее время остаются наиболее широким и доступным способом поиска, получения и распространения общественно значимых сведений. В соответствии со ст. 38 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации»¹⁶ государственные органы и организации, общественные объединения, их должностные лица должны предоставлять сведения о своей деятельности средствами массовой информации по запросам редакций, а также путем проведения пресс-конференций, рассылки справочных и статистических материалов и в иных формах.

При этом в соответствии с Законом РФ от 21 июля 1993 г. (в редакции от 6 октября 1997 г.) «О государственной тайне»¹⁷ и Указом Президента РФ «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера» от 6 марта 1997 г. № 188¹⁸ не допускается разглашение государственной, служебной и коммерческой тайны. В то же время согласно ст. 7 Закона РФ «О государственной тайне» не подлежат засекречиванию сведения о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях; о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства; а также о состоянии преступности; о привилегиях, компенсациях и льготах, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям; о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина; о размерах золотого запаса и государственных валютных резервах Российской Федерации; о состоянии здоровья высших должностных лиц Российской Федерации; о фактах нарушения законности органами государственной власти и их должностными лицами.

Основными принципами в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по реализации права на информацию являются:

- обеспечение общедоступности и открытости информации;
- информированность граждан о деятельности органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления;

¹⁵ СЗ РФ. 1996. № 8. Ст. 609.

¹⁶ Ведомости съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 7. Ст. 300; СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 169; № 30. Ст. 2870; 1998. № 10. Ст. 1145; 2000. № 26. Ст. 2737; № 32. Ст. 3333; 2001. № 32. Ст. 3315; 2002. № 12. Ст. 1093; № 30. Ст. 3029 и ст. 3033.

¹⁷ СЗ РФ. 1997. № 41. Ст. 4673.

¹⁸ Там же. № 10. Ст. 1127.

- законность поиска, получения и передачи информации;
- предоставление достоверной информации;
- защита права на информацию;
- сообщение для всеобщего сведения ставшей им известной при осуществлении своей деятельности информации, если она может предотвратить угрозу жизни или здоровью граждан, если требуется пресечь сообщение о недостоверной информации, если она имеет или может иметь общественно значимый характер.

Каждый имеет право обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления с устной или письменной просьбой (запросом) об ознакомлении с интересующей его информацией, о получении соответствующих разъяснений или копий документов. Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны, за исключением случаев, предусмотренных действующим законодательством, предоставить в возможно короткий срок, но не позднее чем через 30 дней после получения запроса, запрашиваемую информацию для ознакомления либо дать необходимые разъяснения или выдать копии документов. В ответе на запрос об опубликованном нормативном правовом акте они вправе ограничиться представлением сведений об опубликовании или разъяснениями о его отмене, признании утратившим силу или недействующим, о внесенных изменениях и дополнениях.

В целях обеспечения гарантий сохранения информации государственные органы и органы местного самоуправления обязаны в течение установленного законодательством срока хранить принятые ими акты, акты органов, правопреемниками которых они являются, а также акты, устанавливающие их правовой статус, и вести реестр этих актов.

Гласность является одним из важных факторов обеспечения подлинно свободных и справедливых выборов и референдумов. Принцип гласности реализуется прежде всего через деятельность избирательных комиссий и комиссий референдума. Его осуществление направлено на расширение реальных возможностей граждан и их общественных объединений активно участвовать в управлении делами государства и муниципальных образований, осуществлять общественный контроль как за деятельностью избирательных комиссий и комиссий референдума, так и за деятельностью всех других участников выборов и референдума.

3. Развитие критики как метода разрешения противоречий и обеспечения прогресса

В гражданском обществе, как и в местных сообществах, неминуемо существуют противоречия, нередко проявляющиеся в конфликтах, противоборстве и кризисах. Они присущи сообществам так же органично, как и потребности, и являются скорее нормой, чем патологией общественного развития. Их развитие обусловлено различными причинами, среди которых противоположность, несовместимость интересов, потребностей, систем ценностей у различных субъектов, неудовлетворенность людей социально-экономическим состоянием дел, политикой и уровнем управления со стороны органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления.

Все эти противоречия – явления естественные, имеющие не только отрицательные, но и положительные стороны. Из закона единства и борьбы противоположностей известно, что всем вещам, явлениям, процессам свойственны внутренние противоречия, противоположные стороны и тенденции, находящиеся в состоянии взаимосвязи и взаимоотрицания. Известно также, что борьба противоположностей дает внутренний импульс к развитию, ведет к нарастанию противоречий, разрешающихся на определенном этапе исчезновением старого и возникновением нового.

«Для диалектической философии, – писал Ф. Энгельс, – нет ничего раз навсегда установленного, безусловного, святого. На всем и во всем видит она печать неизбежного падения, и ничто не может устоять перед ней, кроме непрерывного процесса возникновения и уничтожения, бесконечного восхождения от низшего к высшему»¹⁹.

Народовластие развивается и движется вперед благодаря преодолению старого, утверждению и становлению всего нового и прогрессивного.

Но противоречия бывают различными: одни из них носят антагонистический, разрушительный характер, другие – неантагонистический, созидательный характер.

От государственных органов и органов местного самоуправления требуется владение положением дел, обеспечение постоянного критического взгляда и осмысления происходящих общественных процессов и явлений.

Для адекватной и своевременной реакции на возникновение и развитие конфликтов важное значение имеет точное определение их характера, а затем решение всех спорных вопросов на путях переговоров, компромиссов, консенсуса, управления через дискуссию. В условиях демократии правилом разрешения конфликтов является прежде всего правило большинства (мажоритарный принцип).

*Одним из действенных способов раскрытия и разрешения противоречий, искоренения бюрократизма и волокиты, волюнтаризма и различного рода злоупотреблений, пренебрежения правами и интересами граждан является критика*²⁰.

Отстоять прогрессивное развитие можно лишь при условии, что противоречия и ошибки будут вскрываться, обнажаться и затем преодолеваются. Этим целям и должна служить критика, выполняющая многие функции и являющаяся испытанным методом предупреждения и исправления недостатков, методом укрепления дисциплины и ответственности, методом воспитания кадров, источником информации, эффективной формой контроля граждан за деятельностью органов власти и управления, их должностных лиц.

Критика – это одна из действенных форм борьбы за все новое, прогрессивное, один из видов социального творчества. Без критики нет движения вперед. Требование развивать критику – непереносимое условие совершенствования и укрепления народовластия.

В Конституции РФ в ст. 29 закреплено: «Каждому гарантируется свобода мысли и слова». Право на свободу мысли и слова, на свободу выражения своих убеждений и мнений – это важные условия, позволяющие выявлять и учитывать многообразие мнений и убеждений различных людей, различных социальных групп и общественных объединений. Гражданское общество и его местные сообщества заинтересованы в том, чтобы эти права люди использовали для анализа состояния дел в различных сферах жизнедеятельности, на их основе высказывали бы критические замечания, вносили предложения.

Практика свидетельствует, что утверждение нового, преодоление препятствий на его пути, разрешение противоречий возможно лишь через критику, через борьбу мнений и идей. По мере развития общественных отношений, экономики, науки, образования, культуры неизбежно возникает необходимость переоценки и совершенствования опыта, практики, сложившихся теоретических концепций и представлений. Критика выступает как средство такой переоценки, утверждения нового. Необходимость критики диктуется также наличием ошибок, злоупотреблений, коррупции.

Для того чтобы критика была наиболее продуктивной, она должна носить всеобщий характер как сверху вниз и по горизонтали, так и снизу вверх. Критика не развивается и не может идти стихийно, самотеком, она нуждается в постоянном и активном стимулировании и общественной поддержке. Речь не идет о том, чтобы развивать критику по принципу «чем

¹⁹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 21. С. 276.

²⁰ Пылин В. В. Роль критики в развитии местного самоуправления. СПб., 2002.

больше, тем лучше». Разумеется, право на свободу выражения своего мнения и критики, будучи краеугольным камнем демократии и предпосылкой для реализации многих других прав и свобод человека, должно носить широкий характер, но главное – это забота о развитии качественных черт критики, о ее действенности.

Важное значение для развития критики имеет здоровый морально-психологический климат в гражданском обществе и его местных сообществах. Здесь многое зависит от создания обстановки равнодушия к общественным делам, заинтересованности в критическом анализе, обстановки, при которой люди не боялись бы пострадать за критику. Зажим критики, преследование и расправа за критику ведут к разрастанию недостатков и злоупотреблений, углублению ошибок, порождают пассивность, безразличие и равнодушие людей. Полное искоренение подобных деяний – одно из непереносимых условий соблюдения и защиты прав и свобод человека.

Обязательным условием развития критики является принципиальное и деловое реагирование на критические замечания. Активность повышается тогда, когда люди видят, что их предложения и замечания изучаются, учитываются, находят поддержку, а вскрытые недостатки быстро устраняются. В государственных органах и органах местного самоуправления должна быть выработана и действовать четкая система учета и контроля за своевременным выполнением критических замечаний и предложений.

Право каждого человека на свободу выражения своего мнения является основой формирования и публичного выражения общественного мнения гражданами по злободневным проблемам экономики, культуры, политики, социальной сферы.

Общественное мнение – это состояние массового сознания, заключающее в себе отношение (скрытое или явное) людей к событиям и фактам социальной действительности, к деятельности различных групп и отдельных личностей. Общественное мнение как самостоятельный социальный институт обладает значительным потенциалом действенного влияния на функционирование государственных органов и органов местного самоуправления. Конечно, оно может быть в большей или меньшей степени истинным или ложным, адекватным или иллюзорным, единодушным или плюралистическим. Каналами выражения общественного мнения являются выборы, референдумы, собрания и манифестации, средства массовой информации, массовые обсуждения каких-либо проблем или событий, совещания специалистов и иные формы. Формами изучения общественного мнения являются различные виды связей органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления с гражданами, трудовыми коллективами и общественными объединениями, учет их предложений и замечаний, социологические исследования, выборочные опросы населения и т. д.

В настоящее время ситуация с общественным мнением внешне выглядит вполне благополучно. Однако общественное мнение перестает быть сколько-нибудь заметным фактором социально-политической жизни, и власть недостаточно считается с ним.

Эффективность власти и управления, активное включение в их процесс самого населения в значительной степени зависят от понимания важности знания, изучения и учета общественного мнения как в целом гражданского общества и его местных сообществ, так и их отдельных социальных групп, особенно неформальных лидеров и общественных объединений.

4. Формирование эффективного соотношения индивидуального и коллективного начал

Важным фактором роста общественной активности граждан может и должна стать забота о формировании продуктивного соотношения индивидуального и коллективного

начал. Смена идей коллективизма на идеи индивидуализма стала одной из причин неблагополучия и политической, и экономической, и нравственной ситуации в стране. Это деформирует отношение человека к государству, к своему общественному долгу и юридическим обязанностям, порождает эгоизм, анархию, неуважение к закону и правам других граждан. В то же время коллективные права и интересы субъектов Федерации, муниципальных образований и их местных сообществ должны не игнорировать права человека, не противоречить им, а находиться с ними в гармонии.

Для нормального взаимодействия человека и органов власти и управления необходимо устранение крайностей как коллективизма, так и индивидуализма. И теоретически, и исторически коллективизм может быть основан не только на подавлении личности, но и на совершенно иных началах: сотрудничестве, согласии, солидарности, которые осознаются группами или общностями людей как более эффективный путь к достижению общественной цели.

Это непростая проблема, но важно, чтобы поиск разумного баланса между индивидуальными и коллективными интересами, консолидация общества на основе согласования интересов, столь необходимые для установления нормальных взаимовыгодных отношений между гражданином и органами власти, стали стратегической целью их деятельности. Без этого не будет народовластия, не удастся преодолеть разрыв общественных связей и отчуждение людей от власти.

Интерес – объективное отношение социальных субъектов (индивида, группы, местного сообщества, гражданского общества) к явлениям и предметам окружающей действительности, обусловленное положением этих субъектов и включающее в себя их объективно существующие социальные потребности и пути и средства их удовлетворения²¹.

Интересы могут подразделяться на публичные, общественные, частные. По сфере деятельности интересы делятся на экономические, социальные, политические, духовные.

Ю. А. Тихомиров определил публичный интерес как «признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит гарантией ее существования и развития»²².

Учитывая, что интерес той или иной социальной общности признается и закрепляется в нормах права не только Российской Федерацией, но и субъектами Федерации, а также муниципальными образованиями, следует классифицировать публичные интересы на федеральные, региональные и муниципальные.

Таким образом, публичные интересы – это интересы социальной общности, признанные Российской Федерацией, субъектами Федерации, муниципальными образованиями и закрепленные в нормативных правовых актах.

Общественный интерес – это интерес группы, общественных объединений, местных сообществ. Он регулируется нормами морали и нравственности, обычаями и традициями, уставными и корпоративными нормами (нормами общественных объединений, акционерных обществ).

Частный (индивидуальный) интерес – это интерес человека, гражданина. В соответствии с Конституцией РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью, они должны определять смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, (ст. 2 и 18). Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (ст. 17). Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя,

²¹ Энциклопедический социологический словарь. М., 1995. С. 242–243.

²² Тихомиров Ю. А. Публичное право. М., 1995. С. 55.

нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 55).

Органы государственной власти и местного самоуправления должны выявлять, сопоставлять различные интересы в обществе, обеспечивать согласие путем нахождения компромиссных решений, интегрирования общественных и частных интересов.

Для обеспечения баланса частных и коллективных интересов следует разумно и творчески использовать широко распространенный метод принятия решений большинством. При этом нельзя пренебрегать интересами меньшинства, допускать их подавления, порождая тем самым источник социальной напряженности.

Обеспечение общественных интересов должно осуществляться на основе органического единства соблюдения и защиты прав и свобод гражданина и исполнения гражданином своих обязанностей. Гражданин обязан соблюдать конституцию и законы, платить налоги, сохранять природу.

Для достижения общественно полезных целей органы власти и управления должны использовать в комплексе как прямые методы управления (формы прямого волеизъявления граждан, метод административного управления), так и косвенные, включающие материальное и моральное стимулирование. Определение и реализация общественных интересов может эффективно осуществляться в рамках целевых программ.

Важное значение имеет система стимулирования и поощрения граждан за их участие в выполнении публичных и общественных функций, способствующая объединению в общественные организации, развитию политической активности и самостоятельности, удовлетворению их многообразных интересов. В любом сообществе наиболее продуктивен тот характер власти и управления, который позволяет максимально развиваться инициативе и демократии, который максимально стимулирует самоорганизацию экономических и политических сил населения, создает условия для решения проблем, исходя из интересов всего гражданского общества и его местных сообществ.

Литература

- Григорян Л. А.* Народовластие в СССР. М., 1972.
- Дмитриев Ю. А., Златопольский А. А.* Гражданин и власть. М., 1995.
- Ильинский И. П.* Социалистическое самоуправление народа. М., 1987.
- Кабышев В. Т.* Прямое народовластие в советском государстве. Саратов, 1974.
- Кутафин О. Е., Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 2000.
- Лазаревский Н. И.* Народное представительство и его место в системе государственных установлений. Конституционное государство. СПб., 1905.
- Поленина С. В.* Развитие представительной и непосредственной демократии в условиях формирования правового государства // Теория права. Вып. 2. М., 1992.
- Пылин В. В.* Народовластие в системе местного самоуправления. СПб., 1998.
- Тихомиров Ю. А.* Публичное право: Учебник. М., 1995.

Контрольные вопросы

1. В чем сущность и цели народовластия?
2. В чем отличие непосредственной демократии от представительной?
3. Назовите формы непосредственной демократии.
4. Назовите основные права граждан на участие в управлении делами государства в формах непосредственной демократии.

5. Назовите возможные пути повышения политической и правовой культуры граждан.
6. Какова роль гласности при осуществлении местного самоуправления?
7. В чем выражается право граждан на информацию?
8. Каковы функции метода критики в государственной и общественной деятельности?
9. Раскройте содержание понятия «публичный интерес».

Глава 3

Законодательство о формах непосредственной демократии

Законодательство о формах непосредственной демократии представляет собой совокупность законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе осуществления гражданами права избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, права на участие в референдуме, в собрании (сходе), съезде, конференции граждан, когда они проводятся в форме высшего непосредственного выражения власти народа, населения, а также в процессе реализации права граждан на отзыв выборного лица или роспуск выборного органа.

Понятие законодательства применяется в узкой и широкой трактовке. При узкой трактовке в законодательство включают только законы и постановления законодательных органов государственной власти. При широкой трактовке в законодательство включают наряду с законами и подзаконные нормативные правовые акты органов управления и судов.

§ 1. Конституционное регулирование осуществления форм непосредственной демократии

Главенствующее место в системе избирательного и референдумного законодательства занимает Конституция РФ, являющаяся источником их принципов, а также основой развития законодательства о выборах и референдумах.

В ст. 1 и 2 Конституции РФ установлено, что Российская Федерация есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления, а человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Демократическое государство – это форма государственного устройства, основанная прежде всего на признании народовластия, политического и идеологического многообразия, свободы и равенства граждан, неотчуждаемости естественных прав человека. Правовое государство предполагает безусловное подчинение государства народному суверенитету; признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности; верховенство конституции по отношению ко всем другим законам и подзаконным актам; приоритет норм международного права над нормами национального права. Республиканская форма правления означает народное правление. Эти основополагающие конституционные свойства Российской Федерации как государства и являются определяющими, ключевыми принципами избирательного и референдумного законодательства, которые конкретизируются в ряде других норм Конституции РФ.

Конституция РФ установила, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ст. 3); право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, а также участвовать в референдуме, за исключением граждан, признанных судом недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда (ст. 32); права и свободы человека и гражданина (а следовательно, и права избирать и быть избранным, участвовать в референдуме) могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 55).

Согласно п. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права, включая нормы свободных и справедливых выборов, также являются составной частью правовой системы России.

Конституцией РФ закрепляются принципиальные вопросы проведения референдума РФ (п. «в» ст. 84); выборов Президента РФ (ст. 81, 92), депутатов Государственной Думы РФ (ст. 95–97), осуществление местного самоуправления гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления (ст. 130).

Важное значение имеет разграничение Конституцией РФ компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере избирательного и референдумного законодательства. Согласно ст. 71 Конституции РФ регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, а следовательно, и прав избирать и быть избранным, участвовать в референдуме (п. «в»), а также формирование федеральных органов государственной власти (п. «г») находятся в ведении Российской Федерации.

В соответствии с ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся защита прав и свобод человека и гражданина (п. «б»), установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (п. «н»). Это означает, что в соответствии с федеральными законами субъекты Федерации осуществляют в первом случае только защиту, а во втором случае и

регулирование этих вопросов с учетом своих исторических и иных местных традиций и условий.

Нормы Конституции РФ согласно ч. 1 ст. 15 имеют высшую юридическую силу и прямое действие и применяются на всей территории Российской Федерации. Это конституционное положение выступает важным механизмом гарантии и защиты вышеназванных конституционных норм.

В случае нарушения законами, определяющими порядок подготовки проведения выборов и референдума, норм Конституции РФ, согласно ст. 125 Конституции РФ и Федеральному конституционному закону от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации»²³, на основании соответствующих обращений эти дела рассматривает Конституционный Суд РФ, который вправе признать такие акты или их отдельные нормы неконституционными, вследствие чего они утрачивают силу. За годы существования Конституционного Суда РФ накоплена значительная судебная практика по вопросам выборов, референдума, отзыва выборных лиц, которая обобщена за период 1992–1999 гг. в специально изданном сборнике²⁴.

Вместе с тем представляется неоправданным, что в Конституции РФ не закреплено в качестве общего правила на всех уровнях право на отзыв выборного лица и роспуск выборного органа непосредственно избирателями как одной из форм непосредственной демократии, вытекающей из природы народовластия. Кроме этого, принципам народовластия соответствовало бы закрепление в Конституции РФ статуса депутата, иных членов выборных органов, выборных должностных лиц, а также формирование только посредством прямых выборов Совета Федерации Федерального Собрания РФ и Конституционного Собрания РФ. Необходимо также установить в Конституции РФ основные принципы избирательного и референдумного права, так как избирательная система и референдум как один из важных институтов народовластия, исходный принцип государственного устройства традиционно закрепляется в конституциях демократических государств.

²³ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2001. № 7. Ст. 607; № 51. Ст. 4824.

²⁴ Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992–1999). М., 2000.

§ 2. Законодательство об осуществлении форм непосредственной демократии

Законодательство РФ об осуществлении форм непосредственной демократии представляет собой определенную систему, состоящую из совокупности законов и подзаконных нормативных правовых актов, содержащих нормы избирательного или референдумного права, проведения собраний (сходов), съездов, конференций граждан в форме высшего непосредственного выражения власти народа, населения. К системе данного законодательства относятся Конституция РФ, конституции и уставы субъектов Федерации, а также содержащие нормы избирательного и референдумного права федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов Федерации, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, уставы муниципальных образований, нормативные правовые акты органов местного самоуправления, избирательных комиссий и комиссий референдума.

Указанные законы и подзаконные акты можно классифицировать по разным основаниям. В зависимости от уровня их принятия – на федеральные, региональные, местные. По юридической силе – на конституции, законы и подзаконные акты. По функциональному назначению – законы, устанавливающие общие принципы и гарантии осуществления форм непосредственной демократии; законы, регулирующие осуществление конкретных форм непосредственной демократии на соответствующем уровне; отраслевые законы и подзаконные акты, регулирующие отдельные аспекты проведения выборов, референдумов, отзыва выборного лица и роспуска выборного органа.

Федеральные законы, закрепляющие и регулирующие общие принципы, гарантии, механизмы и процедуры реализации прав граждан участвовать в управлении делами государства и своих муниципальных образований, избирать и быть избранными, участвовать в референдуме, а также федеральные законы, определяющие и регулирующие общественные отношения, составляющие различные правовые институты, используемые при осуществлении форм непосредственной демократии, имеют основополагающее значение для всей системы законодательства РФ по данным вопросам.

Это вытекает из исключительных полномочий Российской Федерации, закрепленных в п. «в» ст. 71 Конституции РФ, – регулировать и защищать права и свободы человека и гражданина. И только защита этих прав согласно п. «б» ст. 72 Конституции РФ является одновременно и сферой совместного ведения России и ее субъектов.

Понятие «регулирование» в данном случае означает, что исключительным правом Российской Федерации является закрепление, установление правовых гарантий, механизмов и процедур реализации и соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина, установление ответственности за их нарушение, включая возложение на федеральные суды, прокуратуру, правоохранительные органы соответствующих задач по защите прав и свобод. Все это призвано обеспечить единство в подходе к правам и свободам человека и гражданина на всей территории Российской Федерации.

Эти функции реализуются прежде всего федеральными законами от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁵, от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов

²⁵ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; № 52. Ст. 5132; Российская газета. 2003. 25 июня; 9 июля.

Российской Федерации»²⁶, от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁷ и др.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» занимает особое место в системе законодательства о выборах и референдумах. Он имеет универсальный, системообразующий характер, комплексно регулирующий значительный спектр общественных отношений, связанных с организацией и проведением выборов и референдумов на всех уровнях, с участием в них граждан РФ. К тому же согласно п. 6 ст. 1 этого Федерального закона принимаемые в Российской Федерации другие федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов Федерации, иные нормативные правовые акты о выборах и референдумах не должны противоречить данному Федеральному закону. В случае возникновения противоречий применению подлежат нормы указанного Федерального закона.

Если имеющаяся правовая база субъектов Федерации недостаточна в части, не урегулированной законом, то выборы и референдум проводятся на основе указов Президента РФ. Так, в связи с отсутствием в Чеченской Республике закона о республиканском референдуме Президент РФ с учетом обращения к нему Избирательной комиссии Чеченской Республики издал Указ от 12 декабря 2002 г. № 1401 «Об утверждении Положения о проведении референдума Чеченской Республики по проекту Конституции Чеченской Республики, проектам законов Чеченской Республики “О выборах Президента Чеченской Республики” и “О выборах в Парламент Чеченской Республики”»²⁸.

К федеральным законам, закрепляющим и регулирующим общественные отношения, составляющие различные правовые нормы, категории и институты, используемые при осуществлении форм непосредственной демократии, относится большое число законов, среди которых, например, федеральные законы о государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы», об общественных объединениях, о средствах массовой информации, о государственной службе, об основах муниципальной службы, о праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор пребывания и жительства, об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, об обороне, Кодекс об административных правонарушениях, Уголовный кодекс.

Кроме этого, федеральными законами регулируется проведение выборов в федеральные органы государственной власти и референдума РФ. К их числу относятся Федеральный конституционный закон от 10 сентября 1995 г. «О референдуме Российской Федерации», федеральные законы от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации» и от 20 декабря 2002 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

К системе федерального законодательства относятся и подзаконные акты: указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, постановления Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ, постановления и инструкции Центральной избирательной комиссии РФ, принимаемые ими в соответствии с законами о формах непосредственной демократии и во исполнение их.

Так, Президент РФ своими указами назначает выборы депутатов Государственной Думы, проведение референдума Российской Федерации, назначает одну треть членов Центральной избирательной комиссии РФ. Совет Федерации своими постановлениями назна-

²⁶ Там же. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2001. № 7. Ст. 608; 2002. № 19. Ст. 1792; № 30. Ст. 3024; № 50. Ст. 4930; Российская газета. 2003. 8 июля.

²⁷ Там же. 1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917; № 49. Ст. 5500; 1997. № 12. Ст. 1378; 2000. № 32. Ст. 3330; 2002. № 12. Ст. 1093.

²⁸ Там же. 2002. № 50. Ст. 4942.

чает выборы Президента РФ, назначает одну треть членов Центральной избирательной комиссии РФ.

Президент РФ, Правительство РФ могут регулировать отдельные аспекты организационного, информационного, технического и иного обеспечения деятельности избирательных комиссий и органов исполнительной власти по реализации прав граждан при осуществлении форм непосредственной демократии.

Примером такого рода актов могут служить Распоряжение Президента РФ от 10 ноября 1999 г. «О приемке в эксплуатацию Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы”», а также Постановление Правительства РФ от 25 августа 1999 г. «О содействии избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Нормативные правовые акты субъектов Федерации. Их систему составляют конституции (уставы), законы субъектов Федерации, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Федерации, постановления и инструкции избирательных комиссий субъектов Федерации.

Особое место в указанной системе законодательства занимают конституции (уставы) субъектов Федерации. В них закрепляются правовые основы построения и выборов органов государственной власти и местного самоуправления, проведения региональных и местных референдумов, отзыва выборного лица, роспуска выборного органа. На основе этих положений принимаются законы субъектов Федерации, прямо регулирующие региональные и муниципальные выборы, референдумы, отзыв выборного лица, роспуск выборного органа, собрания (сходы), съезды, конференции граждан.

Органами государственной власти субъектов Федерации принимаются и подзаконные нормативные акты. Например, по утверждению схемы избирательных округов по выборам депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации, о назначении членов соответствующих избирательных комиссий.

Нормативные правовые акты местного самоуправления. Их систему составляют уставы муниципальных образований, решения представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, решения муниципальных избирательных комиссий и комиссий местного референдума. Эти акты принимаются в соответствии с федеральными и региональными законами в пределах содержащихся в них предписаний, урегулирование которых производится уставами муниципальных образований или актами органов и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Так, в уставе муниципального образования должны быть установлены структура и порядок формирования органов местного самоуправления, их наименование; численный состав представительного органа местного самоуправления; срок полномочий депутатов представительных органов, членов других выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления; порядок отзыва, в связи с выражением недоверия населением, или досрочного прекращения полномочий выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления; порядок созыва и проведения собрания (схода) граждан; другие положения.

Решением представительных органов местного самоуправления формируются муниципальные избирательные комиссии, утверждается схема избирательных округов по выборам депутатов представительного органа местного самоуправления.

Решением главы муниципального образования образуются избирательные участки, участки референдума.

Принципиальное значение имеет норма закона, закрепляющая, что в случае принятия в период избирательной кампании, в период кампании референдума субъекта Федерации или местного референдума закона или устава муниципального образования, содержащих

положения, которыми определяется порядок подготовки и проведения соответствующих выборов, референдума, либо в случае внесения в указанный период в закон или устав муниципального образования изменений и дополнений, касающихся порядка подготовки и проведения соответствующих выборов, референдума, указанные нормативные правовые акты, изменения и дополнения применяются к выборам, референдумам, назначенным после вступления в силу этих нормативных правовых актов, изменений и дополнений.

§ 3. Некоторые проблемы совершенствования законодательства о выборах и референдумах

Не самой лучшей традицией стало после очередных избирательных кампаний каждый раз вновь и вновь реформировать избирательное законодательство. С образованием в 1993 г. Федерального Собрания РФ трижды проводились выборы депутатов Государственной Думы, и каждый раз по новому закону. За эти годы дважды проводились выборы Президента РФ, и тоже каждый раз по новому закону. За этот же период уже четырежды поменялось законодательство об общих стандартах проведения выборов в Российской Федерации. В июне 2002 г. вступил в силу новый Закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». При этом, к сожалению, многие важные предложения и замечания ученых и организаторов выборов остаются незамеченными²⁹.

Процесс постоянного реформирования избирательного законодательства создает много проблем. Как известно, наиболее продуктивно то законодательство, которое стабильно. Стабильным же обычно бывает законодательство, наиболее адекватно отражающее общественные потребности и обеспечивающее эффективные механизмы их правового регулирования. К тому же бесконечное реформирование законодательства – дело не только трудоемкое и капиталоемкое как для центра, так и для мест, но и очень непростое в изучении и правоприменении для многомиллионной армии организаторов и участников выборов. Конечно, если возникает необходимость внесения дополнений и изменений в законодательство, то, разумеется, это надо делать. Но, с другой стороны, нельзя бесконечно находиться в состоянии перестройки. История и современная действительность дают массу примеров хороших и стабильных законов.

Так, Декларация прав человека и гражданина, разработанная еще в 1789 г., сразу после Великой французской революции, всего за 9 дней в условиях столкновения разных подходов и взглядов, верно служит французам вот уже более 210 лет, являясь неотъемлемой частью Конституции Франции.

Стабильность демонстрирует, например, и Гражданский кодекс РФ, принятый в 1994 г.

Избирательное законодательство несколько не сложнее и не масштабнее Гражданского кодекса РФ. К тому же и избирательные правоотношения не претерпели столь радикальных изменений, в отличие от гражданско-правовых отношений. Следовательно, здесь нет фатальной неизбежности постоянного его реформирования. Просто надо привлечь к этой работе более широкий круг специалистов и организаторов выборов, а затем подготовленный ими проект вынести на всенародное обсуждение. Выборы – дело всенародное, и обсуждать проект закона о выборах следует всем народом.

Размышляя о путях совершенствования избирательного законодательства, следует, прежде всего, еще раз сверить концептуальные положения ряда его институтов с потребностями демократии.

1. Следует подумать, какой вообще должна быть система законодательства о выборах и референдумах. Современное избирательное и референдумное законодательство Российской Федерации состоит из множества законов и нормативных правовых актов, принимаемых на

²⁹ См., напр.: Итоги и перспективы развития российского избирательного законодательства // Выборы. Законодательство и технологии. 2000. № 5. С. 2–21; Петров А., Горбунов В. Как же нам уйти от самых бестолковых выборов // Российская Федерация сегодня. 2000. № 24. С. 61–63; Пылин В. В. Сверху виднее? // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 3. С. 6–10; Постников А. Е. О проекте нового федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Законодательство и экономика. 2001. № 12. С. 4–12.

федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Причем Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» весьма скрупулезно регулирует общественные отношения, возникающие при подготовке и проведении выборов и референдумов. Вследствие этого, хотя законы субъектов Федерации в основном состоят из норм указанного Федерального закона, дублируя и повторяя его, тем не менее они имеют немало различий там, где, казалось бы, должно быть единообразие. Невольно возникает вопрос: а нужны ли вообще подобные законы субъектов Федерации? Нельзя ли обойтись одним Федеральным законом, создав на его основе Избирательный кодекс РФ? Если же законы субъектов Федерации все же нужны, то какими они должны быть?

К сожалению, законы субъектов Федерации зачастую страдают низким качеством, поверхностным подходом, внутренними противоречиями, неурегулированностью многих отношений, небрежностью юридической техники. Далеко не все субъекты Федерации располагают для столь серьезного нормотворчества квалифицированными кадрами юристов и необходимым финансированием. Столь масштабное и крупнозатратное законотворчество, по сути дела, по одним и тем же предметам и общественным отношениям сразу во всех 89 субъектах Федерации не под силу, пожалуй, и самым богатым странам.

При всем том, что указанный Федеральный закон регулирует в том числе и массу незначительных общественных отношений, он неоправданно предоставляет право субъектам Федерации самим регулировать целый ряд принципиальных отношений. Таким образом, одни и те же избирательные правоотношения в одной стране, для одних и тех же избирателей регулируются на разных территориях неодинаково без объективной на то необходимости. Кому нужна в едином государстве калужская и казанская законность по правам и свободам человека? Все это только внешне выглядит весьма демократично. На самом же деле права и свободы человека и гражданина, которые в соответствии с Конституцией РФ должны быть едины, приобретают при проведении выборов и референдумов широкое многообразие, создавая тем самым серьезные трудности и проблемы как для избирателей, так и для организаторов выборов.

Весь мир идет по пути унификации и сближения законодательства. В этом процессе активно участвует и Россия. Почему же мы в своей стране, тем более по вопросам, относящимся к ведению только Российской Федерации, куда входит и регулирование прав и свобод человека и гражданина, не придерживаемся этого принципа?

Конституция РФ относит к ведению Российской Федерации регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина (п. «в» ст. 71), а к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации – только защиту прав и свобод человека и гражданина (п. «б» ч. 1 ст. 72).

Учитывая, что Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в настоящее время достаточно полно и детально регулирует избирательный процесс, а главное, принимая во внимание, что регулирование прав гражданина (а, следовательно, и права избирать и быть избранным) относится к ведению Российской Федерации, целесообразно вообще отказаться от современных подходов регионального законодательства о выборах и референдумах, дублирующего федеральное, и впредь регулировать их в основном федеральными законами, а лучше – Избирательным кодексом РФ. Тот небольшой перечень общественных отношений, регулирование которых целесообразно делегировать субъектам Федерации, чтобы лучше учесть исторические и иные местные традиции и условия, можно было бы, не переписывая по сто с лишним страниц из федерального закона, закрепить в региональных законах. Хорошо известно, что чем проще схема управления, чем меньше в нем дублирования и параллелизма, тем больше пользы для дела.

Если же сохранятся действующие подходы к системе законодательства, то представляется, что Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» свое назначение как регулятор федеральных выборов и референдума Российской Федерации исчерпал. Нет никакой необходимости при наличии Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» и федеральных законов о выборах Президента РФ и депутатов Государственной Думы в их дублировании. Освобождение данного Федерального закона от федеральной составляющей не нанесет никакого ущерба, а, наоборот, придаст ему больше определенности и четкости.

2. Чтобы исключить из современной практики проведения выборов негативные явления и всевозможные грязные технологии, информационные войны, фальшивые рейтинги, щедрые посулы, безнравственную манипуляцию общественным мнением, преступное воздействие на избирателей силой капитала, нужны радикальные изменения правовой идеологии ряда институтов избирательного законодательства. Бесперспективно бороться с нарушениями бесконечным латанием новых и новых изобретаемых лазеек в законодательстве о выборах. От этого законы только усложняются и разбухают, и для их обеспечения требуется все больше сил и средств как со стороны избирательных комиссий, вынужденных в ущерб своим прямым функциям заниматься тотальным контролем, обрастая для этого многочисленными специалистами, так и со стороны правоохранительных органов. Вместо живой непосредственной работы с избирателями комиссии с каждым годом все глубже и глубже втягиваются, благодаря различным законодательным новеллам, в проверку давно уже ставших анахронизмом подписей избирателей в поддержку кандидатов, недостоверность которых доказать в суде почти невозможно. Все больше сил и времени приходится тратить на проверку достоверности сведений о доходах и имуществе кандидатов, об их расходах на предвыборную агитацию, реальность которых не может установить даже ЦИК РФ на федеральных выборах.

И пока избирательные комиссии во имя якобы демократии и справедливости вынуждены заниматься всем этим бесполезным делом, подлинные творцы народовластия – наши избиратели – все больше и больше разочаровываются в выборах, в их организаторах и все чаще голосуют «ногами». Абсентеизм в нашей стране становится все более распространенным явлением, разрушающим демократию, легитимность выборных органов и выборных лиц. Добровольное неучастие значительной части избирателей в выборах вступает в противоречие с принципами народовластия, ведет к пагубному самоустранению вопреки своей природе источника власти от осуществления власти.

Очевидно, что супергромоздкое законодательство о выборах также является одним из факторов «выдавливания» простых граждан из избирательного процесса. Многим кандидатам просто не под силу изучить все премудрости законодательства и инструкций о выборах. Без оплачиваемой специальной команды или хотя бы помощи юриста участие в выборах все чаще становится бесполезным.

По этим же причинам представительные органы всех уровней все больше утрачивают народный характер, поскольку превращаются в органы, состоящие преимущественно из руководителей различного ранга, представителей олигархического капитала, а нередко и представителей криминалитета. Грустно отмечать, но в годы самодержавия в Государственной Думе, в губернских земских собраниях и городских думах было гораздо больше рабочих, крестьян, рядовых служащих, чем в наших современных демократических Государственной Думе, законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Федерации.

Так, среди депутатов первой Государственной Думы на 1 июня 1906 г. было 25 рабочих (5,6 %), 23 народных учителя (5,1 %), 19 врачей (4,1 %), 5 инженеров (1,1 %), 1 студент

(0,2 %) ³⁰. Среди гласных губернаторских земских собраний, избранных в 1865–1867 гг., крестьяне составляли 10 % ³¹. Среди гласных столичных и губернских городских дум, избранных в 1893 г., мещан, ремесленников, крестьян было 10,8 % ³². Для сравнения: среди 450 депутатов Государственной Думы третьего созыва, избранных в 1999 г., лишь 2 рабочих, 4 фермера, 1 учитель, 2 врача ³³. В большинстве законодательных (представительных) органов субъектов Федерации среди депутатов, избранных в 1995–1997 гг., нет ни одного рабочего или фермера ³⁴.

Вернуть выборам, а также представительным органам власти всех уровней подлинно народный демократический характер можно, если удастся включить в этот процесс широкие массы избирателей, ведущие политические партии и общественные объединения, используя для этого в органическом единстве как методы правового регулирования, так и политические методы, но при этом не вводя какое-либо квотирование.

Для достижения этой ключевой задачи представляется необходимым заменить прежде всего нынешнее мнимое иллюзорное самовыдвижение кандидатов (высшим негативным достижением которого стал избирательный залог, полностью подменивший выдвижение самовключением в кандидаты) подлинно демократическим гласным этапом отбора кандидатов только политическими партиями и собраниями избирателей, численность участников которых должна определяться законом в зависимости от уровня выборов и масштабов муниципальных образований (для муниципальных выборов). При этом важно законодательно закрепить, что как депутатский мандат, так и мандат выборного должностного лица является императивным, а не свободным. От решения этой проблемы во многом зависит, будет ли в стране подлинное народовластие, народное правление, станет ли реальностью осуществление гражданами своего конституционного права на участие в управлении делами государства, своего муниципального образования как непосредственно, так и через своих представителей. Ведь очевидно, что если не будет императивного мандата, то у граждан не будет и своих представителей, через которых они могли бы участвовать в управлении делами государства.

В целях установления действительного равенства кандидатов давно пора честно признать, что привнесенная в нашу избирательную систему с Запада процедура создания кандидатами собственных финансовых фондов давно обанкротилась. От этого избиратели лучше знают кандидатов не стали. Зато они хорошо узнали могучую силу капитала, узнали, что такое подкуп, предвыборная «благотворительная» деятельность и т. д. «Денежные мешки» в значительной степени вытеснили из избирательного процесса рабочих, учителей, врачей и многих рядовых служащих, молодежь, которым негде взять немалые денежные средства.

Как справедливо отметил заведующий кафедрой конституционного права МГУ им. М. В. Ломоносова С. А. Авакьян, «выборы стали у нас болезнью, они порождают коррупцию. Частное финансирование реально исключает из власти многих достойных граждан – они не в состоянии проплатить свои избирательные кампании» ³⁵.

Этому во многом способствуют и нормы законодательства, позволяющие вместо установления предельных размеров расходования средств кандидатом на минимальном уровне, доступном для большинства граждан, привлекать денежные средства, которые невозможно

³⁰ Бородин Н. А. Государственная Дума в цифрах. СПб., 1906. С. 25.

³¹ Веселовский Б. Б. Земство и земская реформа. Пг., 1918. С. 9.

³² Нардова В. А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX века. СПб., 1994. С. 37.

³³ Выступление А. И. Лукьянова, председателя Комитета Государственной Думы по государственному строительству // Стенограмма совещания председателей избирательных комиссий субъектов РФ 15–16 февраля 2001. М., ЦИК РФ. 2001.

³⁴ Выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1995–1997. Электоральная статистика. М., 1998.

³⁵ Сытый не пойдет на баррикады // Российская Федерация сегодня. 2001. № 6.

заработать даже в течение нескольких лет. Для обеспечения, а не декларирования равенства прав кандидатов целесообразно предоставить им возможность использовать на безвозмездной равной основе средства массовой информации. Все агитационные материалы следует издавать только от имени избирательных комиссий. Целесообразно при этом образовывать в каждом районе и городе регионального значения единый целевой внебюджетный фонд при соответствующей территориальной избирательной комиссии для дополнительного финансирования предвыборной агитации каждого кандидата на равной основе. От образования каждым кандидатом избирательного денежного фонда следует отказаться вообще либо, в крайнем случае, предусмотреть образование такого фонда при проведении региональных и муниципальных выборов в размере, доступном гражданину, среднемесячный доход которого равен средней заработной плате на соответствующей территории. В этом вопросе надо ориентироваться не на богатых людей, а на людей со средним достатком.

К сожалению, наше законодательство о выборах все больше становится карательным по отношению к кандидатам, а вместе с ним карательный характер приобретает и стиль работы части как вышестоящих, так и (по их примеру) нижестоящих избирательных комиссий. Конечно, никому не позволительно нарушать закон. И требовательность здесь должна быть высокой. Однако главными судьями здесь должны быть только избиратели. У нас же в стране все чаще выбор из кандидатов делают не сами избиратели, а вопреки природе демократических выборов за них это делают суды, необоснованно аннулируя решение о регистрации кандидатов под видом якобы существенных нарушений закона. Да, действительно, некоторые кандидаты подчас из-за несовершенства закона или незнания всех его тонкостей, а иногда в спешке, но неумышленно забывают указать некоторые незначительные сведения о своем доходе или имуществе. Но все это становится благодатной почвой для рвущихся к власти и не брезгующих ради этого никакими средствами людей, которые «выдавливают» из избирательного процесса конкурентов, наиболее достойных и подготовленных кандидатов. Подобное злоупотребление правом создает опасную тенденцию расправы с неудобными кому-то кандидатами.

Необходимо информировать избирателей обо всех существенных нарушениях законодательства, допущенных кандидатами, с тем, чтобы они уже с учетом этого делали свой выбор.

3. Следует радикально изменить характер предвыборной агитации и расширить информированность избирателей о кандидатах. При этом избиратели должны лучше знать кандидатов не столько за счет расширения сведений о доходах и имуществе, сколько за счет характеристик их личных и деловых качеств, умения работать с людьми, умения решать важные государственные и муниципальные вопросы. У нас же сейчас в соответствии с законом называются сведения о неснятых и непогашенных судимостях, но редко информируются избиратели о возбужденных уголовных делах, об имевших место фактах коррупции, халатности, аморального поведения и т. д. Те, кто знает об этом, возмущаются, но чаще всего они лишены возможности проинформировать избирателей.

Закон только красиво декларирует свободу проведения агитации всем гражданам и общественным объединениям. На самом деле в период выборов действие конституционных норм в значительной степени приостанавливается в части свободы слова, свободы массовой информации, свободы искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, связанным с предвыборной агитацией. При этом никто не лишает граждан и общественные объединения в период выборов свободы слова, но их лишают главного — свободы распространять информацию через средства массовой информации, выпускать и распространять агитационные печатные и аудиовизуальные материалы. Вот и получается, что вопреки принципам демократии сами избиратели по существу лишены возможности непосредственно участвовать в предвыборной агитации. Во многом

по этой причине с каждым годом катастрофически сокращается и без того весьма низкое участие избирателей в различных предвыборных собраниях. Какие же это выборы, если избиратели реально не могут участвовать в предвыборной агитации, если предвыборная агитация стала монополией только кандидатов.

Вследствие этого агитация все больше приобретает характер самовосхваления, популистских обещаний, громких лозунгов, недостоверной критики и т. д. Все это пышно процветает, так как чаще всего не получает никакого отпора. Закон необоснованно создает сверхпривилегированные условия кандидатам, заботливо ограждая их от оппонентов, от критики и наказов избирателей. В этих же целях в нарушение ст. 19 Конституции РФ, гарантирующей равенство прав и свобод граждан, в том числе независимо от их должностного положения, законом по существу отлучена от участия в предвыборной агитации огромная армия государственных и муниципальных служащих, наиболее осведомленных о кандидатах. Составительность выборов от этого проигрывает, так как то, что нужно знать избирателям о своих кандидатах, они зачастую узнают в лучшем случае лишь после выборов.

Некоторые утверждают, что участие чиновников в предвыборной агитации – это давление на избирателей. Во-первых, нет оснований считать, что избиратели беспринципны, а во-вторых, почему-то при этом не считается давлением участие в агитации влиятельных руководителей предприятий и учреждений, авторитетных в обществе деятелей культуры, которых кандидаты стремятся непременно сделать своими доверенными лицами. Абсурдом выглядит запрет на возможность избирателей поинтересоваться мнением о кандидатах у своего депутата, главы администрации, губернатора и т. д. Пора снять все эти надуманные, чисто российское запреты и ограничения для кого бы то ни было на участие в предвыборной агитации. Дело от этого только выиграет. Надо обязательно найти механизмы реального включения в него избирателей и общественных объединений.

Достичь этого можно, в частности, через предоставление права образовывать в каждом округе на период выборов по одному блоку общественных объединений и инициативных групп избирателей в поддержку или против любого зарегистрированного кандидата. На эти блоки можно было бы распространить такие же условия проведения агитации, какие закон предоставляет кандидатам.

Литература

Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов. М., 1999.

Нормативный материал

Конституция Российской Федерации 1993 г.

Договор о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 г. // СЗ РФ. 2000. № 7. Ст. 786.

Федеральный закон от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; № 52. Ст. 5132; Российская газета. 2003. 25 июня; 9 июля.

Федеральный закон от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 51. Ст. 4982; Российская газета. 2003. 25 июня.

Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497; 1998. № 26. Ст. 3005.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2001. № 7. Ст. 608; 2002. № 19. Ст. 1792; № 30. Ст. 3024; № 50. Ст. 4930; Российская газета. 2003. 8 июля.

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917; 1997. № 12. Ст. 1378; 2000. № 32. Ст. 3330; 2002. № 12. Ст. 1093.

Федеральный закон от 10 января 2003 г. «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации “Выборы”» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 172.

Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. «О мировых судьях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270.

Сборник законодательных и иных правовых актов по вопросам выборов в федеральные органы государственной власти и референдума Российской Федерации 1997–1999 / Центральная избирательная комиссия РФ. М., 2000.

Контрольные вопросы

- 1. Назовите основные конституционные положения, регулирующие формы непосредственной демократии.*
- 2. В чьем ведении находятся регулирование и защита избирательных прав граждан РФ?*
- 3. Каково место Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в системе законодательства о выборах и референдуме?*
- 4. Какими законами регулируется проведение референдумов?*
- 5. Каковы пределы регулирования осуществления форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления уставами муниципальных образований?*
- 6. Для кого решения избирательных комиссий, комиссий референдума обязательны?*
- 7. Какими законами регулируются региональные выборы?*

Глава 4

Принципы проведения выборов, референдумов, отзыва выборного лица, роспуска выборного органа государственной власти и органа местного самоуправления, собрания (схода) граждан

Общепризнанно, что понятие «принцип» является не только основным, исходным положением какой-либо теории, учения, но и руководящей идеей или основным правилом деятельности, основой устройства или действия различных механизмов, в том числе и социальных.

Под принципами осуществления форм непосредственной демократии следует понимать основополагающие начала, идеи, обусловленные природой, современными задачами и функциями форм непосредственной демократии.

Принципы избирательного и референдумного права представляют собой основные руководящие начала (идеи, положения), закрепленные в их правовых нормах. В них синтезируются теоретические и практические основы демократии, осуществление избирательных прав и права на участие в референдуме, их наиболее существенные свойства, черты, признаки и критерии.

Правовые принципы форм непосредственной демократии охватывают все их стороны организации и осуществления. По степени охвата они подразделяются на основные и частные (специальные). Основные принципы воздействуют на осуществление всех институтов избирательного и референдумного права. Частные, или специальные, принципы относятся лишь к их отдельным институтам.

Принципы избирательного и референдумного права тесно взаимосвязаны с общими основными принципами правовой системы Российской Федерации, которые определяют наиболее существенные черты права в целом, его содержание и особенности как регулятора всей совокупности общественных отношений.

К числу общих принципов права относятся принцип социальной свободы, принцип социальной справедливости, принцип демократизма, принцип гуманизма, принцип равенства (равенства всех перед законом), принцип единства юридических прав и обязанностей, принцип ответственности за вину, принцип законности.

Наряду с указанными общими принципами правовой системы Российской Федерации к основным принципам избирательного и референдумного права относятся:

- всеобщее избирательное право и право на участие в референдуме;
- равное избирательное право и право на участие в референдуме;
- прямое избирательное право и право на прямое волеизъявление на референдуме;
- тайное голосование;
- свободное и добровольное участие граждан в выборах, референдуме и других формах прямого волеизъявления;
- проведение выборов на альтернативной основе;
- выборы, референдумы, отзыв выборного лица и роспуск выборного органа избираемыми организуют и проводят избирательные комиссии, комиссии референдума, вмешательство в деятельность которых не допускается;
- открытость и гласность при осуществлении форм прямого волеизъявления граждан;

– обязательность решений вышестоящих избирательных комиссий и комиссий референдума для нижестоящих, а также для всех субъектов избирательного и референдумного процессов;

– состязательность в ходе предвыборной агитации;

– обязательность проведения выборов, референдумов, голосования по отзыву выборного лица или роспуску выборного органа в случаях, предусмотренных законодательством.

Частные (специальные) принципы избирательного и референдумного права представляют собой правовые принципы отдельных образующих их институтов. Так, в институте финансирования выборов его принципами являются финансирование расходов избирательных комиссий за счет средств бюджета, соответствующего уровню проведения выборов; обязательность создания кандидатами собственных избирательных фондов.

Всеобщее избирательное право и право на участие в референдуме означает, что гражданин Российской Федерации, который достигнет на день голосования возраста 18 лет, вправе избирать, голосовать на референдуме, участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами иных избирательных действиях и действиях по подготовке референдума, а по достижении возраста, установленного Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Федерации, – быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Гражданин Российской Федерации может избирать, быть избранным, участвовать в референдуме 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.

Не имеют права избирать, быть избранными, участвовать в референдуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Активным избирательным правом (право избирать) обладает гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа. Указанное условие не может содержать какие-либо требования относительно продолжительности и срока такого проживания. Правом на участие в референдумах субъектов Федерации, местных референдумах обладает гражданин, место жительства которого расположено на территории соответствующего субъекта Федерации либо муниципального образования. Пребывание гражданина вне его места жительства во время проведения на этих территориях выборов, референдума не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы государственной власти соответствующего субъекта Федерации или органы местного самоуправления, в референдуме субъекта Федерации, местном референдуме.

Пассивным избирательным правом (право быть избранным) обладает гражданин Российской Федерации независимо от его места жительства. Ограничения пассивного избирательного права, связанные с нахождением места жительства гражданина на определенной территории России, включая требования к продолжительности и сроку проживания на данной территории, могут устанавливаться только Конституцией Российской Федерации. Установление федеральным законом, законом субъекта Федерации продолжительности и срока проживания гражданина Российской Федерации на территории субъекта Федерации, муниципального образования в качестве основания для приобретения пассивного избирательного права не допускается.

Конституцией (уставом), законом субъекта Федерации могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, связанные с достижением гражданином определенного возраста, а также не позволяющие одному и тому же лицу занимать одну и ту же выборную должность более установленного количества сроков подряд (в отношении должности главы муниципального

образования подобные дополнительные условия могут устанавливаться уставом муниципального образования). Устанавливаемый минимальный возраст кандидата не может превышать 21 год на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации, 30 лет – на выборах высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) и 21 год – на выборах в органы местного самоуправления. Установление максимального возраста кандидата не допускается.

Гражданин, замещавший должность Президента РФ и досрочно прекративший исполнение этих полномочий в случае отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности, не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с указанными обстоятельствами.

Гражданин, замещавший должность высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации), главы муниципального образования и досрочно прекративший исполнение своих полномочий по собственному желанию или в связи с отзывом избирателями либо в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации либо отрешенный от указанной должности Президентом РФ, высшим должностным лицом субъекта Федерации, не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с указанными обстоятельствами.

При наличии в отношении гражданина 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.

Депутаты, работающие на постоянной (штатной основе), выборные должностные лица не могут занимать иные оплачиваемые должности, заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Депутаты федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации не могут замещать иные государственные должности, выборные муниципальные должности, муниципальные должности муниципальной службы, быть депутатами иных представительных органов государственной власти или представительных органов местного самоуправления. Депутаты представительных органов местного самоуправления не могут замещать муниципальные должности муниципальной службы, быть депутатами представительных органов государственной власти.

Иные ограничения, связанные со статусом депутата, выборного должностного лица, могут устанавливаться федеральным законом.

На основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном федеральными законами, законами субъектов Федерации, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Всеобщее избирательное право для граждан РСФСР в возрасте с 18 лет впервые было установлено Конституцией РСФСР 1918 г. с введением ограничений для ряда категорий лиц. Так, не избирали и не могли быть избранными лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли; лица, живущие на нетрудовой доход (проценты с капитала, доходов с предприятий, поступления с имущества и т. п.); частные торговцы, торговые и коммерческие посредники; монахи и духовные служители церкви и религиозных культов; служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также

члены царствовавшего в России дома; лица, признанные в установленном порядке душевно-больными или умалишенными, а равно лица, состоявшие под опекой; лица, осужденные за корыстные и порочащие преступления. Однако подобное ограничение избирательных прав распространялось в 1924–1925 гг. только на 0,8 % жителей сельской местности и на 2,7 % жителей городов, в то время как на выборах в Государственную думу до 1917 г. обладали избирательным правом лишь 15 % населения Российской империи.

Проведение выборов на основе современных норм всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании было закреплено в Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г.

Равное избирательное право и право на участие в референдуме означает, что каждый гражданин участвует в выборах, референдуме, в голосовании по отзыву выборного лица и роспуску выборных органов государственной власти и местного самоуправления на равных основаниях с другими гражданами. Принцип равного права означает, что каждый избиратель, участник референдума имеет равное (одинаковое) количество голосов при голосовании, а также имеет право на равное с другими избирателями представительство депутатов в представительных органах государственной власти и местного самоуправления.

Равные основания участия в осуществлении прямого волеизъявления обеспечиваются также и тем, что избиратель, участник референдума включается только в один список избирателей, участников референдума на одном участке по адресу своего места жительства.

Принцип равенства при осуществлении форм прямого волеизъявления граждан обеспечивается правовыми нормами, закрепляющими за всеми субъектами избирательного и референдумного процессов в пределах своей группы равные права, равные обязанности, равные ограничения.

Прямое избирательное право и право на прямое волеизъявление на референдуме означает голосование непосредственно гражданами на выборах, референдуме, по отзыву выборного лица или роспуску выборного органа, за кандидата (список кандидатов) или против кандидата (списка кандидатов), за или против вынесенного на референдум вопроса, за или против отзыва выборного лица, роспуска выборного органа.

Кроме прямых выборов раньше в России были и выборы косвенные, когда избиратели сначала избирали выборщиков, а уже выборщики избирали выборных лиц (выборы гласных уездных земских собраний от сельских обществ до 1918 г.), и многостепенные, когда депутаты представительного органа избирались нижестоящими выборными органами (выборы гласных губернских земских собраний до 1918 г., выборы делегатов съездов Советов до 1936 г.).

С 1936 г. в России выборы проводятся только на основе прямого избирательного права.

Тайное голосование представляет собой один из важных принципов демократических систем волеизъявления граждан на выборах, референдуме, при отзыве выборного лица и роспуске выборного органа, направленный на исключение возможности какого-либо контроля за волеизъявлением граждан. Законодательство предусматривает целый ряд организационных гарантий соблюдения тайны голосования. Так, каждый избиратель, участник референдума голосует лично, голосование за других лиц не допускается.

Бюллетени для голосования выдаются избирателям, участникам референдума, только включенным в списки избирателей, участников референдума, по предъявлении паспорта или иного документа, удостоверяющего его личность.

Свободное и добровольное участие граждан в выборах, референдуме и других формах прямого волеизъявления означает, что никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в них, а также на его свободное волеизъявление. Гражданин сам решает вопрос о необходимости своего участия в голосовании.

Проведение выборов на альтернативной основе означает общее обязательное условие проведения выборов не только на этапе выдвижения кандидатов, но и на этапе голосования, где избирателю должна быть обеспечена реальная возможность отдать предпочтение одному из нескольких кандидатов путем свободного волеизъявления. Законодательством установлено, что если ко дню голосования в избирательном округе число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа мандатов или равным ему, либо будет зарегистрирован только один список кандидатов, проведение голосования в данном избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладывается на срок не более шести месяцев для дополнительного выдвижения кандидатов, списков кандидатов и осуществления последующих избирательных действий. В случае наступления указанных обстоятельств голосование по одной кандидатуре проводится только при повторном голосовании, а также если это предусмотрено законом субъекта Федерации только на выборах депутатов представительных органов местного самоуправления.

Выборы, референдумы, отзыв выборного лица и роспуск выборного органа избирателями организуют и проводят избирательные комиссии, комиссии референдума. Это означает, что комиссии обеспечивают реализацию, соблюдение и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан России, осуществляют подготовку и проведение выборов и референдумов в соответствии с законодательством. Комиссии в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Вмешательство в деятельность комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается.

Открытость и гласность при осуществлении форм прямого волеизъявления граждан означает обеспечение данного принципа в деятельности избирательных комиссий, комиссий референдума и других субъектов, участвующих в обеспечении организации и проведении голосования, на всех стадиях избирательного и референдумного процессов, а также открытость и гласность осуществления форм прямого волеизъявления граждан для населения и для всех их участников.

Обязательность решений избирательных комиссий и комиссий референдума направлена на обеспечение реализации и защиты избирательных прав и права на участие в референдуме граждан, соблюдения законности, а также единообразия в применении отдельных правовых норм, обусловленных организационно-технической необходимостью их осуществления на практике. В соответствии с законодательством решения вышестоящей избирательной комиссии, комиссии референдума, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума. Решения и иные акты избирательных комиссий, комиссий референдума, принятые в пределах их компетенции, также обязательны для органов исполнительной власти, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений и блоков, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей и участников референдума.

Состязательность в ходе предвыборной агитации означает свободное проведение кандидатами предвыборной агитации в допускаемых законом формах и законными методами, а также запрет на участие в предвыборной агитации избирательных комиссий, государственных органов и органов местного самоуправления воинским частям, военным учреждениям и организациям, благотворительным и религиозным организациям, иностранным гражданам, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам.

Обязательность проведения выборов, референдумов, голосования по отзыву выборного лица или роспуску выборного органа в случаях, предусмотренных законодательством, вытекает из природы демократического правового государства с республи-

канской формой правления, конституционного положения, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Этот принцип означает, что органы, уполномоченные назначать проведение указанных форм непосредственной демократии, не вправе уклоняться от их назначения в установленные законодательством порядке и сроки, а также отменять уже назначенные или переносить их на более поздние сроки, если это не предусмотрено законом.

Литература

Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов. М., 1999.

Дмитриев Ю. А., Израелян В. Б., Чудина С. Ю. Избирательное право и процесс в Российской Федерации: Учебное пособие. Иркутск, 2001.

Князев С. Д. Принципы российского избирательного права // Правоведение. 1998. № 2. С. 20–31.

Нормативный материал

Конституция Российской Федерации 1993 г.

Федеральный закон от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; Российская газета. 2003. 25 июня; 9 июля.

Контрольные вопросы

- 1. Определите понятие правовых принципов избирательного права.*
- 2. Назовите основные принципы избирательного и референдумного права.*
- 3. Раскройте содержание принципа всеобщего избирательного права.*

Глава 5

Выборы органов и должностных лиц

§ 1. Выборы в системе народовластия. Обеспечение обязательности их проведения

Выборы являются в современных демократических гражданских обществах и государствах важнейшим институтом формирования и функционирования публичной власти как государственной, так и муниципальной. В любом государстве полнота власти может проистекать только из волеизъявления народа, выраженного на подлинных свободных и справедливых выборах, организуемых через регулярные периоды на основе всеобщего равного и тайного голосования. Выборы представляют собой узаконенную конституцией форму прямого народного волеизъявления, важнейшее проявление непосредственной демократии. Они являются формой демократического разрешения противоречий в обществе, исключения навязывания большинству мнения меньшинства или отдельных политиков.

Во Всеобщей декларации прав человека, утвержденной Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., закреплено: «Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через свободно избранных представителей. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить свое 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».³⁶

Как уже отмечалось в двух предыдущих главах, выборы в Российской Федерации не только соответствуют современным критериям свободных и справедливых выборов, но и во многом их утверждение происходило при активном участии России.

В Российской Федерации путем прямых выборов избираются на федеральном уровне в настоящее время Государственная Дума и Президент Российской Федерации; на региональном уровне – законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации, высшие должностные лица субъектов Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации), иные органы государственной власти субъектов Федерации, предусмотренные конституциями (уставами) субъектов Федерации; на муниципальном уровне – представительные и иные выборные органы местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставами муниципальных образований. Другие органы государственной власти формируются путем назначения, осуществляемого выборными органами власти, в которых воплощается высшая властеобразующая воля населения. Таким образом, выборы дают высшую изначальную легитимность всей системе органов государственной власти.

Выборы являются также одной из государственных форм контроля граждан за деятельностью выборных органов и должностных лиц государственной и муниципальной власти, повышают ответственность их перед народом, населением. Каждая избирательная кампания может и должна стимулировать развитие социально-политической активности граждан, способствовать выявлению их насущных потребностей и интересов, создавать потенциальные предпосылки для их удовлетворения.

³⁶ Международное право в избранных документах. М., 1957. Т. 1. С. 206–212.

Проведение выборов депутатов и выборных органов государственной власти и местного самоуправления является обязательным. Они проводятся периодически и в сроки, установленные Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований.

Решение о назначении выборов должно быть принято не позднее чем за 65 дней до дня истечения срока, на который были избраны соответствующий орган или депутаты. В случае досрочного прекращения их полномочий, влекущего за собой неправомочность органа, выборы должны быть назначены не позднее чем через 14 дней со дня такого прекращения полномочий.

Голосование на выборах в федеральные органы государственной власти должно быть проведено не позднее чем через 110 дней и не ранее чем через 80 дней со дня принятия решения о назначении выборов. Голосование на выборах в органы государственной власти субъекта Федерации должно быть проведено не позднее чем через 100 дней и не ранее чем через 80 дней со дня принятия решения о назначении выборов. Голосование на выборах в органы местного самоуправления должно быть проведено не позднее чем через 80 дней и не ранее чем через 70 дней со дня принятия решения о назначении выборов. Указанное решение подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Голосование на выборах может быть назначено только на воскресенье. Не допускается назначение голосования на предпраздничный и нерабочий праздничный дни, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем.

Если уполномоченный на то орган или должностное лицо не назначит выборы в сроки, предусмотренные законом, а также в случае отсутствия уполномоченного на то органа или должностного лица выборы назначаются и проводятся соответствующей избирательной комиссией:

в первое или во второе воскресенье месяца, следующего за месяцем, в котором истекают полномочия органа или депутатов;

не позднее чем через 120 дней со дня досрочного прекращения полномочий органа или досрочного прекращения полномочий депутатов, влекущего за собой неправомочность органа. Решение избирательной комиссии о назначении выборов публикуется не позднее чем через семь дней со дня истечения 5-дневного срока официального опубликования решения о назначении выборов уполномоченным на то органом или должностным лицом.

Если уполномоченный на то орган или должностное лицо либо соответствующая избирательная комиссия не назначит в установленный срок выборы органов или депутатов или если соответствующая избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована в порядке, предусмотренном федеральным законом, выборы по заявлениям избирателей, избирательных объединений, избирательных блоков, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора назначаются соответствующим судом общей юрисдикции. При этом выборы организует и проводит временная избирательная комиссия, которая формируется для подготовки и проведения данных выборов Центральной избирательной комиссией Российской Федерации или избирательной комиссией субъекта Федерации (соответственно уровню выборов) в количестве не более 15 членов с соблюдением требований к составу избирательной комиссии, установленных ст. 22–24 и 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в течение семи дней со дня вступления решения суда в законную силу.

Если срок полномочий органа государственной власти субъекта Федерации, органа местного самоуправления истек или полномочия были досрочно прекращены, а соответству-

ющий закон субъекта Федерации о выборах отсутствует либо положение (положения) закона субъекта Федерации не может быть применено (не могут быть применены) вследствие признания его судом недействующим и не подлежащим применению, выборы в орган государственной власти субъекта Федерации, в орган местного самоуправления в части положения (положений) закона субъекта Федерации, признанного судом недействующим и не подлежащим применению, проводятся соответствующей избирательной комиссией на основе вышеуказанного Федерального закона, иных федеральных законов, обеспечивающих реализацию права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а в случае, если имеющаяся правовая база недостаточна, в части, не урегулированной законом, также на основе указов Президента РФ.

В избирательном законодательстве Российской Федерации выборы подразделяются по уровню их проведения: на федеральные, региональные и муниципальные; по видам выборов: очередные, досрочные, частичные выборы, дополнительные выборы, повторные выборы, повторное голосование.

Очередные выборы проводятся по истечении установленного конституцией, уставом срока полномочий выборных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Досрочные выборы проводятся в случаях досрочного прекращения полномочий представительных и иных выборных органов государственной власти, муниципальной власти (в связи с роспуском Государственной Думы Президентом Российской Федерации, самороспуском законодательного (представительного) или иного выборного органа государственной власти субъекта Федерации, представительного или иного выборного органа местного самоуправления либо их роспуска избирателями или соответственно высшим должностным лицом субъекта Федерации, законодательным (представительным) органом субъекта Федерации, Президентом Российской Федерации) либо досрочного прекращения полномочий выборных должностных лиц (в связи с отставкой, отрешением от должности, отзывом избирателями, признанием судом недееспособным, ограниченно дееспособным или безвестно отсутствующим, смертью, вступлением в законную силу обвинительного приговора суда, выездом за пределы России на постоянное место жительства, утратой гражданства Российской Федерации).

Частичные выборы проводятся в порядке ротации части депутатов представительных органов власти в случаях, предусмотренных законами субъектов Федерации и уставами муниципальных образований.

Дополнительные выборы проводятся в случаях выбытия депутата или члена иного выборного органа из состава представительного или иного выборного органа государственной власти либо местного самоуправления в связи с сложением своих полномочий, а также по вышеприведенным основаниям для выборных должностных лиц.

Повторные выборы проводятся в случаях, когда очередные, досрочные, частичные, дополнительные выборы признаны несостоявшимися или недействительными по решению соответствующей избирательной комиссии либо по решению суда.

Повторное голосование назначается при проведении всех видов выборов в случаях применения на них для определения результатов мажоритарной избирательной системы абсолютного большинства и когда в первом туре никто из кандидатов не получил необходимого для избрания числа голосов избирателей.

Для определения результатов выборов и распределения мандатов между кандидатами в зависимости от итогов голосования избирателей используются различные избирательные системы: мажоритарная, пропорциональная, смешанная. Применение той или иной избирательной системы определяется федеральным законом, законом субъекта Федерации или в соответствии с ними уставом муниципального образования.

Наиболее распространена на выборах **мажоритарная система** (система большинства). Эта система подразделяется на мажоритарную систему абсолютного большинства и мажоритарную систему относительного большинства. При применении мажоритарной системы абсолютного большинства избранным считается кандидат, получивший более половины голосов от числа избирателей, принявших участие в выборах. При использовании мажоритарной системы относительного большинства избранным считается кандидат, получивший больше голосов, чем любой из остальных кандидатов, при условии, что это наибольшее число голосов не меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов.

Мажоритарная система абсолютного большинства является более справедливой и демократичной.

Пропорциональная избирательная система представляет собой систему пропорционального представительства избирательных объединений и блоков в представительном органе государственной власти или местного самоуправления в зависимости от числа голосов, поданных за их списки кандидатов.

Смешанная избирательная система представляет собой систему выборов депутатов представительного органа государственной власти или местного самоуправления, когда часть депутатов избирается по мажоритарной системе, а другая часть депутатов по пропорциональной системе.

Выборы как высшее непосредственное выражение власти народа, населения должны носить в демократическом правовом государстве подлинно всеобщий характер, становиться одним из важнейших этапов, в ходе которого должен не только осуществляться выбор тех, кто от имени гражданского общества и местных сообществ будет осуществлять власть и управление, но и коллективно всем народом, населением оцениваться пройденный путь и определяться курс развития общества и государства. Каждые выборы должны стимулировать развитие социально-политической активности граждан, способствовать раскрытию социальной энергии, активизации человеческого фактора. Ведь демократия – это система власти и управления, которая должна действовать не только в интересах населения, но и при непосредственном и решающем участии самого населения.

Использовать в полной мере заложенный в выборах указанный потенциал – одна из главных и одновременно одна из самых сложных задач. Однако ни закон, ни современные концепции электоральной политики подобных задач даже не ставят. Многие довольствуются тем, что в ходе выборов удалось сформировать органы власти. А вот как прошли выборы, какой след они оставили в обществе, как повлияли на улучшение обстановки в стране, в регионе, в муниципальном образовании, насколько граждане стали активнее и менее безразлично относиться ко всему происходящему, почему в выборах не приняла участие значительная часть избирателей – это чаще всего даже не анализируются и не учитывается. Да и сами выборы, несмотря на некоторые положительные изменения, тем не менее из-за происходящих в ходе них многочисленных нарушений не только норм нравственности, но и законов, из-за различных конфликтов и коллизий не возвышают общество, а оставляют разочарование, вызывают отторжение людей от власти.

К сожалению, некоторых власть имущих устраивает такой порядок. Они подчас много говорят о народовластии, но на самом деле его боятся либо не умеют строить управление в условиях и механизмах демократии.

Задача органов государственной власти и органов местного самоуправления, кандидатов и организаторов выборов наряду с созданием условий для свободного выражения волеизъявления избирателей – максимально придать выборам всеобщее коллективное обсуждение и выработку путей социально-экономического развития гражданского общества и местных сообществ.

В этих целях необходимо также создать во время выборов такие условия и атмосферу, чтобы в них могло принять участие большинство избирателей. Этому, к сожалению, особенно в условиях политической апатии населения, мешает получившее распространение искаженное понимание демократии, когда выборы стали признаваться состоявшимися при участии в них всего лишь 20 % избирателей, а при выборах депутатов представительных органов местного самоуправления – при любой явке избирателей. Негативно на участие избирателей в выборах сказывается и неоправданная абсолютизация принципа добровольного и свободного участия в них. В результате явка избирателей на выборы и особенно на дополнительные выборы во многих местах является низкой и продолжает снижаться. По этой причине стало широко распространенным явление, когда легитимность избранных депутатов, органов и должностных лиц государственной и муниципальной власти бывает катастрофически низкой, а выборы часто признаются не состоявшимися.

Добровольное неучастие значительной части избирателей в выборах вступает в противоречие с принципами народовластия, ведет к пагубному самоустранению вопреки своей природе источника власти от осуществления власти. В этой сверхпринципиальной сфере правоотношений следует, по крайней мере, сбалансировать принцип добровольного участия в выборах с правовым закреплением того, что участие в выборах и референдумах является гражданским долгом.

§ 2. Выборы Президента Российской Федерации

1. Общие положения

Президент Российской Федерации является главой государства Российской Федерации, гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами России. В установленном Конституцией порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Президент Российской Федерации избирается на четыре года гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Президентом РФ может быть избран гражданин РФ не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков подряд.

Порядок выборов Президента РФ определяется Федеральным законом от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации»³⁷.

Введение президентства в СССР, а затем в России относится к началу 90-х годов XX в. В марте 1990 г. внеочередной третий Съезд народных депутатов СССР принял Закон «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) СССР»³⁸ и избрал Президентом СССР М. С. Горбачева.

Вопрос о введении института президента РСФСР был вынесен 17 марта 1991 г. на всероссийский референдум, который проводился одновременно со Всесоюзным референдумом по вопросу о сохранении на территории страны Союза ССР как обновленной Федерации суверенных республик. В результате голосования 50,53 процента участников референдума высказались за введение поста Президента РСФСР. 12 июня 1991 г. на выборах Президентом РСФСР был избран Б. Н. Ельцин, за которого проголосовало 57,3 % избирателей из числа принявших участие в голосовании. Вице-президентом РСФСР был избран А. В. Руцкой.

Выборы Президента проводятся по единому федеральному избирательному округу, включающему в себя всю территорию Российской Федерации. Избиратели, проживающие за пределами территории Российской Федерации, считаются приписанными к федеральному избирательному округу.

Выборы Президента РФ назначает Совет Федерации Федерального Собрания РФ. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования на выборах является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента РФ. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

В случае если Совет Федерации не назначит выборы Президента РФ в установленные сроки, выборы проводятся Центральной избирательной комиссией РФ в третье или четвертое воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента РФ.

³⁷ СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

³⁸ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 12. Ст. 189.

При досрочном прекращении Президентом Российской Федерации исполнения своих полномочий до истечения конституционного срока в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией РФ, Совет Федерации не позднее чем через 14 дней со дня такого прекращения полномочий назначает досрочные выборы Президента РФ. Днем голосования в этом случае является последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца со дня досрочного прекращения исполнения своих полномочий Президентом РФ. Решение о назначении досрочных выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

В случае если Совет Федерации не назначит досрочные выборы Президента РФ, выборы Президента РФ назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией РФ в первое или второе воскресенье по истечении трех месяцев со дня досрочного прекращения исполнения своих полномочий Президентом РФ.

2. Выдвижение и регистрация кандидатов

Кандидаты на должность Президента РФ могут быть выдвинуты политическими партиями, избирательными блоками, а также в порядке самовыдвижения.

Каждый гражданин РФ, обладающий пассивным избирательным правом, после официального опубликования решения о назначении выборов Президента РФ вправе выдвинуть свою кандидатуру на должность Президента РФ. Для поддержки самовыдвижения кандидата необходимо создать группу избирателей в количестве не менее 500 граждан РФ, обладающих активным избирательным правом. Избиратель может входить только в одну группу избирателей, созданную для поддержки самовыдвижения кандидата. О месте и времени проведения собрания группы избирателей должна быть оповещена Центральная избирательная комиссия РФ либо избирательная комиссия субъекта Федерации, на территории которого планируется проведение указанного собрания.

Кандидат, выдвинувший свою кандидатуру, не позднее чем через 20 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов Президента РФ обращается в Центральную избирательную комиссию РФ с ходатайством в письменной форме о регистрации группы избирателей, в котором указываются:

фамилия, имя и отчество кандидата, дата и место его рождения, основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы – род занятий), адрес места жительства, гражданство, срок проживания на территории Российской Федерации;

фамилия, имя и отчество, дата рождения, основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы – род занятий), адрес места жительства, гражданство, серия и номер, дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, каждого члена группы избирателей.

К ходатайству о регистрации группы избирателей должны быть приложены нотариально удостоверенный протокол регистрации членов группы избирателей при проведении собрания в поддержку самовыдвижения кандидата и протокол собрания данной группы избирателей. Протокол собрания группы избирателей должен содержать решения: об образовании группы избирателей; о поддержке самовыдвижения кандидата с указанием сведений о кандидате; о назначении уполномоченных представителей группы избирателей с указанием установленных сведений о них.

К ходатайству о регистрации группы избирателей должны быть приложены: доверенности на уполномоченных представителей группы избирателей; список уполномоченных представителей группы избирателей по форме, установленной Центральной избирательной комиссией РФ, а также письменное согласие каждого из перечисленных в нем лиц осуществ-

лять указанную деятельность; заявление кандидата о его согласии баллотироваться; нотариально удостоверенная доверенность на уполномоченных представителей.

Группа избирателей вправе поддержать самовыдвижение только одного кандидата.

Центральная избирательная комиссия РФ в течение пяти дней со дня поступления документов принимает решение о регистрации группы избирателей и ее уполномоченных представителей и выдает уполномоченным представителям регистрационные свидетельства либо мотивированное решение об отказе в их регистрации. Данное решение может быть обжаловано в Верховный Суд РФ, который обязан рассмотреть жалобу не позднее чем в трехдневный срок.

Выдвижение кандидата политической партией, избирательным блоком производится после официального опубликования решения о назначении выборов Президента РФ. Каждый из них вправе выдвинуть только одного кандидата.

Политическая партия, избирательный блок вправе выдвинуть кандидатом лицо, не являющееся членом данной политической партии, политических партий, иных общероссийских общественных объединений, входящих в избирательный блок.

Решение о выдвижении кандидата политической партией принимается на съезде политической партии в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» и уставом политической партии.

При выдвижении кандидата избирательным блоком лицо, намеченное к выдвижению кандидатом от избирательного блока, должно быть поддержано на съезде политической партии, съезде (конференции) иного общероссийского общественного объединения, входящих в избирательный блок, тайным голосованием и с соблюдением иных требований, предъявляемых Федеральным законом «О политических партиях» к выдвижению кандидата. Съезд политической партии, съезд (конференция) иного общероссийского общественного объединения утверждают также представителей, уполномоченных принять решение о выдвижении кандидата на съезде (конференции) представителей политических партий, иных общероссийских общественных объединений, входящих в этот избирательный блок. Решение о выдвижении кандидата от избирательного блока принимается на указанном съезде (указанной конференции) и оформляется протоколом (иным документом), в котором должны быть указаны: число зарегистрированных участников съезда (конференции); число участников, необходимое для принятия решения в соответствии с уставом политической партии, соглашением о создании избирательного блока; решение о выдвижении кандидата с указанием установленных законом его биографических сведений; решение о назначении уполномоченных представителей политической партии, избирательного блока.

Уполномоченные представители политической партии, избирательного блока не позднее чем через 25 дней после официального опубликования решения о назначении выборов Президента РФ представляют в Центральную избирательную комиссию РФ решение съезда (конференции) политической партии, избирательного блока о выдвижении кандидата. Одновременно с данным решением представляются следующие документы: нотариально удостоверенную копию устава политической партии и документа, подтверждающего факт внесения записи о политической партии в единый государственный реестр юридических лиц; список уполномоченных представителей политической партии с указанием установленных сведений о них.

Уполномоченный представитель избирательного блока одновременно с решением съезда (конференции) избирательного блока о выдвижении кандидата представляет в Центральную избирательную комиссию РФ следующие документы: протоколы съездов политических партий, съездов (конференций) иных общероссийских общественных объединений, входящих в избирательный блок, с решениями о выдвижении лица, намеченного к выдви-

жению кандидатом от избирательного блока; список уполномоченных представителей избирательного блока с указанием установленных сведений о них.

Одновременно с указанными документами кандидат, выдвинутый как политическими партиями, избирательными блоками, так и в порядке самовыдвижения, лично представляет в Центральную избирательную комиссию РФ:

свое заявление о согласии баллотироваться, в котором указываются сведения биографического характера: фамилия, имя и отчество, дата и место рождения, адрес места жительства, образование, основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы – род занятий); если кандидат является депутатом и осуществляет свои полномочия на непостоянной основе, – сведения об этом с указанием наименования соответствующего представительного органа, срок проживания на территории Российской Федерации, гражданство (в случае наличия помимо гражданства РФ гражданства иностранного государства – гражданство иностранного государства с указанием наименования этого государства, даты и оснований приобретения гражданства), вид, серия и номер (номер) документа, удостоверяющего личность и содержащего сведения о гражданстве и об адресе места жительства, наименование и код органа, выдавшего данный документ, и дата его выдачи.

Кандидат вправе указать в заявлении о согласии баллотироваться свою принадлежность не более чем к одной политической партии, зарегистрированной в установленном федеральным законом порядке, либо к иному общественному объединению, зарегистрированному не позднее чем за один год до дня голосования в установленном законом порядке, и свой статус в данной политической партии либо ином общественном объединении при условии представления документа, подтверждающего указанные сведения и официально заверенного постоянно действующим руководящим органом соответствующей политической партии, иного общественного объединения. При этом кандидат согласует с указанным органом и Центральной избирательной комиссией РФ краткое (состоящее не более чем из семи слов) наименование данной политической партии, иного общественного объединения. В случае наличия у кандидата неснятой или непогашенной судимости в заявлении также должны указываться сведения о судимости кандидата;

нотариально удостоверенную доверенность на уполномоченных представителей по финансовым вопросам кандидата;

сведения о размере и об источниках доходов кандидата и его супруга, об имуществе, принадлежащем кандидату и его супругу на праве собственности (в том числе совместной собственности), об обязательствах имущественного характера кандидата, его супруга. Сведения о размере и об источниках доходов представляются в виде копии налоговой декларации гражданина, являющегося кандидатом, его супруга за четыре года, предшествующие году назначения выборов Президента РФ (с отметкой налогового органа по месту представления декларации). Если в соответствии с законодательством РФ гражданин, являющийся кандидатом, и (или) его супруг не обязаны представлять налоговую декларацию, представляется справка о величине их (его) доходов (включая пенсии, пособия, иные выплаты) за четыре года, предшествующие году назначения выборов Президента РФ, от юридических и (или) физических лиц, являющихся налоговыми агентами в соответствии с федеральным законом, от организаций, осуществляющих соответствующие выплаты. Сведения об имуществе, принадлежащем кандидату, его супругу на праве собственности (в том числе совместной собственности), и об обязательствах имущественного характера кандидата, его супруга предоставляются по форме согласно приложению 3 к Федеральному закону «О выборах Президента Российской Федерации». Если кандидат и (или) его супруг в течение четырех лет, предшествующих году назначения выборов Президента РФ, не получали (не получал) доходов, это указывается в заявлении кандидата о согласии баллотироваться. Если кандидат и

(или) его супруг на первое число месяца, в котором осуществлено официальное опубликование решения о назначении выборов Президента РФ, не имеют (не имеет) имущества, принадлежащего им (ему) на праве собственности, и (или) обязательств имущественного характера, сведения о которых должны представляться, это указывается в заявлении кандидата о согласии баллотироваться;

если кандидат одновременно выдвинут на других выборах, – письменное уведомление о его выдвижении на других выборах.

Кандидат может дать согласие баллотироваться только одной политической партии или одному избирательному блоку. Политической партией, избирательным блоком не может быть выдвинут кандидат, выдвинувший свою кандидатуру в порядке самовыдвижения.

Центральная избирательная комиссия РФ в течение пяти дней со дня поступления документов принимает решение о регистрации уполномоченных представителей политической партии, избирательного блока либо мотивированное решение об отказе их в регистрации. Если избирательный блок одновременно представил документы для регистрации избирательного блока, Центральная избирательная комиссия РФ принимает соответствующее решение по всем представленным документам не позднее чем через семь дней со дня их поступления.

В случае отказа в регистрации мотивированное решение Центральной избирательной комиссии РФ об отказе выдается уполномоченному представителю политической партии, избирательного блока не позднее дня, следующего за днем принятия данного решения. Это решение может быть обжаловано в Верховный Суд РФ, который обязан рассмотреть жалобу не позднее чем в трехдневный срок.

Кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, обязан собрать в свою поддержку, а политическая партия, избирательный блок – в поддержку выдвижения соответственно политической партией, избирательным блоком кандидата не менее двух миллионов подписей избирателей. При этом на один субъект Федерации должно приходиться не более 50 тысяч подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта Федерации. Если сбор подписей избирателей осуществляется среди избирателей, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации, общее количество этих подписей не может быть более 50 тысяч.

Политическая партия, федеральный список кандидатов которой допущен к распределению депутатских мандатов, а также избирательный блок, состоящий из тех же политических партий и иных общероссийских общественных объединений, что и избирательный блок, федеральный список кандидатов которого допущен к распределению депутатских мандатов, не собирают подписи избирателей в поддержку выдвинутых ими кандидатов. Под федеральным списком кандидатов, допущенным к распределению депутатских мандатов, понимается федеральный список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов на основании официально опубликованных результатов ближайших предшествующих выборам Президента РФ выборов депутатов Государственной Думы РФ при условии, что официальное опубликование указанных результатов состоялось раньше представления в Центральную избирательную комиссию РФ документов, необходимых для регистрации кандидата.

Сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата начинается со дня, следующего за днем регистрации уполномоченных представителей политической партии, избирательного блока, выдвинувших кандидатов, группы избирателей. До регистрации уполномоченных представителей сбор подписей избирателей не допускается.

Для регистрации кандидата этот кандидат или уполномоченный представитель политической партии, избирательного блока, выдвинувших кандидатов, не ранее чем за 80 дней и не позднее чем за 45 дней до дня голосования до 18 часов по московскому времени пред-

ставляет в Центральную избирательную комиссию следующие избирательные документы: подписные листы с подписями избирателей в поддержку выдвижения кандидата (если сбор подписей необходим для регистрации кандидата); протокол об итогах сбора подписей избирателей по форме, установленной Центральной избирательной комиссией РФ (если сбор подписей необходим для регистрации кандидата); сведения об изменениях в ранее представленных данных о кандидате; первый финансовый отчет кандидата.

Центральная избирательная комиссия РФ не позднее чем через 10 дней после приема необходимых для регистрации кандидата документов обязана проверить их и принять решение о регистрации кандидата либо мотивированное решение об отказе в его регистрации.

В случае принятия решения об отказе в регистрации кандидата Центральная избирательная комиссия РФ обязана в течение суток с момента его принятия выдать кандидату или уполномоченному представителю политической партии, избирательного блока, выдвинувших кандидата, копию решения Центральной избирательной комиссии РФ с изложением оснований отказа.

В случае обнаружения признаков нарушения законодательства РФ, влекущего за собой уголовную или административную ответственность, Центральная избирательная комиссия направляет в правоохранительные органы, суд соответствующие документы и материалы для установления факта нарушения и решения вопроса о привлечении к ответственности виновных лиц.

Решение Центральной избирательной комиссии о регистрации кандидата либо об отказе в его регистрации может быть обжаловано в Верховный Суд РФ. Жалоба должна быть рассмотрена в течение пяти дней.

Каждому зарегистрированному кандидату выдается удостоверение о регистрации. Сведения о зарегистрированных кандидатах в течение 48 часов после регистрации Центральная избирательная комиссия передает в средства массовой информации. Территориальные избирательные комиссии не позднее чем за 15 дней до дня голосования размещают на стендах в помещениях избирательных комиссий информацию о зарегистрированных кандидатах.

Если за 35 дней до дня голосования будет зарегистрировано менее двух кандидатов, выборы Президента РФ по решению Центральной избирательной комиссии РФ откладываются на срок до 60 дней для дополнительного выдвижения кандидатов и осуществления последующих избирательных действий.

3. Определение результатов выборов

Определение результатов выборов Президента РФ проводит Центральная избирательная комиссия РФ на основании данных, содержащихся в протоколах избирательных комиссий субъектов Федерации об итогах голосования и протоколах об итогах голосования территориальных и участковых избирательных комиссий, сформированных на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации, в том числе переданных по техническим каналам связи из указанных территориальных и участковых избирательных комиссий. Центральная избирательная комиссия после предварительной проверки правильности их составления путем суммирования содержащихся в них данных не позднее чем через 10 дней после дня голосования определяет результаты выборов Президента РФ. Содержащиеся в протоколах избирательных комиссий данные суммируют непосредственно члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом решающего голоса.

Избранным считается зарегистрированный кандидат, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Число избирателей, приняв-

ших участие в голосовании, определяется по числу избирательных бюллетеней установленной формы, обнаруженных в ящиках для голосования.

Центральная избирательная комиссия РФ признает выборы Президента РФ несостоявшимися в одном из следующих случаев:

если в выборах приняли участие менее половины избирателей, включенных в списки избирателей на момент окончания голосования;

если число голосов избирателей, поданных за зарегистрированного кандидата, набравшего наибольшее число голосов избирателей по отношению к другому зарегистрированному кандидату (другим зарегистрированными кандидатам), меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов;

если в избирательный бюллетень на общих выборах были включены два кандидата и ни один из них не получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании;

если все кандидаты выбыли до проведения повторного голосования.

Центральная избирательная комиссия признает выборы Президента РФ недействительными:

если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей;

если итоги голосования признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых на момент окончания голосования в совокупности включают в себя не менее чем одну четвертую часть от общего числа избирателей, включенных в списки избирателей на момент окончания голосования;

по решению суда.

Не могут служить основанием для отмены решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов Президента РФ, о признании итогов голосования, результатов выборов Президента РФ недействительными нарушения Федерального закона, способствующие избранию либо имевшие целью побудить или побуждавшие избирателей голосовать за не избранных по результатам голосования зарегистрированных кандидатов.

Если в избирательный бюллетень было включено более двух зарегистрированных кандидатов и ни один из них по результатам общих выборов не был избран на должность Президента РФ, Центральная избирательная комиссия назначает повторное голосование на выборах Президента РФ по двум зарегистрированным кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей. Повторное голосование проводится через 21 день со дня голосования на общих выборах.

Если до проведения повторного голосования один из зарегистрированных кандидатов, по которому должно проводиться повторное голосование, снял свою кандидатуру или выбыл по иным обстоятельствам, его место по решению Центральной избирательной комиссии передается следующему по числу полученных голосов зарегистрированному кандидату после кандидатур, по которым Центральная избирательная комиссия первоначально назначила повторное голосование, при наличии письменного заявления указанного зарегистрированного кандидата о согласии на проведение по его кандидатуре повторного голосования.

По итогам повторного голосования избранным на должность Президента РФ считается зарегистрированный кандидат, получивший при голосовании большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к числу голосов избирателей, поданных за другого зарегистрированного кандидата, при условии, что число голосов избирателей, поданных за зарегистрированного кандидата, набравшего большее число голосов избирателей, больше числа голосов избирателей, поданных против всех кандидатов.

Повторное голосование может проводиться по одной кандидатуре в случае, если после выбытия зарегистрированных кандидатов останется только один зарегистрированный кандидат. При этом зарегистрированный кандидат считается избранным на должность Президента РФ, если он получил не менее 50 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

В случае если выборы Президента РФ признаны несостоявшимися или недействительными либо если на день проведения повторного голосования оба зарегистрированных кандидата, по которым назначено повторное голосование, сняли свои кандидатуры, или выбыли по другим обстоятельствам, либо если при повторном голосовании ни один зарегистрированный кандидат не был избран на должность Президента РФ, Совет Федерации Федерального Собрания РФ назначает повторные выборы Президента РФ.

Голосование на повторных выборах Президента РФ проводится не позднее чем через 4 месяца со дня голосования на первоначальных выборах либо не позднее чем через 4 месяца со дня признания выборов несостоявшимися или недействительными.

При проведении повторных выборов Президента РФ кандидатами не могут быть вновь выдвинуты те кандидаты, действия (бездействие) которых послужили (послужило) основанием для признания общих выборов или выборов при повторном голосовании недействительными.

После определения результатов выборов Президента РФ Центральная избирательная комиссия направляет в течение одного дня общие данные о результатах выборов в средства массовой информации.

Официальное опубликование результатов выборов Президента РФ осуществляется Центральной избирательной комиссией в течение трех дней со дня подписания ею протокола о результатах выборов Президента РФ.

Президент РФ вступает в должность по истечении четырех лет со дня вступления в должность Президента РФ, избранного на предыдущих выборах Президента РФ, а при проведении досрочных выборов, а также в случае, если ко дню истечения четырех лет со дня вступления в должность Президента РФ, избранного на предыдущих выборах, назначены повторные выборы Президента РФ, – на тридцатый день со дня официального опубликования Центральной избирательной комиссией общих результатов выборов Президента РФ.

При вступлении в должность Президент РФ приносит следующую присягу:

«Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу».

Результаты выборов Президента РФ в 1991–2000 гг. и сведения о расходовании денежных средств на проведение выборов 26 марта 2000 г. приведены в табл. № 1–6.

Таблица 1

Результаты выборов Президента Российской Федерации 26 марта 2000 г.

№	Фамилии, имена, отчества внесенных в избирательный бюллетень зарегистрированных кандидатов	Голоса избирателей, поданные за каждого зарегистрированного кандидата	
		кол-во	%
1	Говорухин Станислав Сергеевич	328 723	0,44
2	Джабраилов Умар Алиевич	78 498	0,10
3	Жириновский Владимир Вольфович	2 026 509	2,70
4	Зюганов Геннадий Андреевич	21 928 468	29,21
5	Памфилова Элла Александровна	758 967	1,01
6	Подберезкин Алексей Иванович	98 177	0,13
7	Путин Владимир Владимирович	39 740 467	52,94
8	Скуратов Юрий Ильич	319 189	0,43
9	Титов Константин Алексеевич	1 107 269	1,47
10	Тулеев Аман-Гельды Молдагазыевич	2 217 364	2,95
11	Явлинский Григорий Алексеевич	4 351 450	5,80
Голоса избирателей, поданные против всех зарегистрированных кандидатов		1 414 673	1,88

Таблица 2

Итоги голосования 16 июня 1996 г. за кандидатов на должность Президента Российской Федерации

№	Фамилии, имена, отчества кандидатов на должность Президента Российской Федерации, внесенных в избирательный бюллетень	Число голосов избирателей, поданных за каждого кандидата	%
1	Брынцалов Владимир Алексеевич	123 065	0,16
2	Власов Юрий Петрович	151 282	0,20
3	Горбачев Михаил Сергеевич	386 069	0,51
4	Ельцин Борис Николаевич	26 665 495	35,28
5	Жириновский Владимир Вольфович	4 311 479	5,70
6	Зюганов Геннадий Андреевич	24 211 686	32,03
7	Лебедь Александр Иванович	10 974 736	14,52
8	Федоров Святослав Николаевич	699 158	0,92
9	Шаккум Мартин Люцианович	277 068	0,37
10	Явлинский Григорий Алексеевич	5 550 752	7,34
11	Число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов	1 163 921	1,54
12	Число голосов избирателей, поданных за А. Г. Тулеева на избирательных участках, где голосование проведено досрочно	308	0,00
13	Число избирательных бюллетеней, признанных недействительными	1 072 120	1,42
	Итого	75 587 139	100,00

Таблица 3

Итоги повторного голосования 3 июля 1996 г. за кандидатов на должность Президента Российской Федерации

№	Фамилии, имена, отчества кандидатов на должность Президента Российской Федерации, внесенных в избирательный бюллетень	Число голосов избирателей, поданных за каждого кандидата	%
1	Ельцин Борис Николаевич	40 202 559	53,83
2	Зюганов Геннадий Андреевич	30 104 339	40,30
3	Число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов	3 604 462	4,83
4	Число избирательных бюллетеней, признанных недействительными	780 592	1,04
	Итого	74 691 290	100,00

Таблица 4

Результаты выборов Президента Российской Федерации 12 июня 1991 г.

№	Фамилии, имена, отчества внесенных в избирательный бюллетень зарегистрированных кандидатов	Голоса избирателей, поданные за каждого зарегистрированного кандидата, в процентах
1	Ельцин Борис Николаевич	57,30
2	Рыжков Николай Иванович	16,85
3	Жириновский Владимир Вольфович	7,81
4	Тулеев Аман-Гельды Молдагазыевич	6,81
5	Макашов Альберт Михайлович	3,74
6	Бакатин Вадим Викторович	3,42

Таблица 5

Сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов зарегистрированных кандидатов на должность Президента Российской Федерации на выборах 26 марта 2000 г.

№	Фамилия, имя, отчество зарегистрированного кандидата	В том числе						
		поступило средств в избирательный фонд, всего	средств избирательной комиссии	собственных средств кандидата	средств изб. объединения, изб. блока, выдвинувшего кандидата	средств граждан	средств юридических лиц	возвращено средств из избирательного фонда, всего
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Говорухин Станислав Сергеевич	850 350	400 000	1 000	0	373 350	76 000	0

1	2	3	4	5	6	7	8	9
2	Джабраилов Умар Алиевич	2 185 267	400 000	166 00	0	1 049 767	569 500	1000
3	Жириновский Владимир Вольфович	6 650 002	400 000	100 000	6 150 000	2	0	0
4	Зюганов Геннадий Андреевич	24 632 093	400 000	0	0	11 784 093	12 448 000	62 175
5	Памфилова Элла Александровна	400 000	400 000	0	0	0	0	0
6	Подберезкин Алексей Иванович	4 359 840	400 000	166 000	0	3 793 840	0	58 000
7	Путин Владимир Владимирович	29 886 891	400 000	0	0	1 891	29 485 000	4 850 281
8	Скуратов Юрий Ильич	2 483 250	400 000	0	0	1 083 250	1 000 000	28 000
9	Титов Константин Алексеевич	25 490 130	400 000	142 500	0	70 000	24 877 630	730 000
10	Тулеев Аман-Гельды Молдагазыевич	32 668 570	400 000	46 010	0	302 200	31 920 360	11 949 857
11	Явлинский Григорий Алексеевич	24 405 500	400 000	0	0	100	24 005 400	0
Итого по кандидатам, зарегистрированным кандидатам		154 011 893	4400 000	621 510	6 150 000	18 458 493	124 381 890	17 679 313

Таблица 6

Средства федерального бюджета, израсходованные на выборы Президента Российской Федерации 26 марта 2000 г.

№	Виды расходов	Израсхо- довано средств, всего, тыс. руб.	В том числе			
			центральной избиратель- ной комиссией Российской Федерации	избиратель- ными комиссиями субъектов Российской Федерации	территори- альными избиратель- ными комиссиями	участко- выми изби- рательны- ми комис- сиями
1	2	3	4	5	6	7
1	Фонд оплаты труда с отчислениями	724 330,3	9502,6	35 945,1	81 078,0	597 804,6

2	Расходы, связанные с изготовлением печатной продукции	96 223,4	9 603,3	71 550,2	2 521,8	12 548,1
3	Командировочные расходы	11 641,9	862,9	3 062,8	4 839,0	2 877,2
4	Хозяйственные расходы (транспорт, связь, оборудование и содержание избирательных участков, канцелярские расходы и проч.)	585 081,7	29 410,8	70 089,5	106 948,4	381 208,3
Итого		1419 852,6	49 379,6	180 647,6	195 387,2	994 438,2

§ 3. Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

1. Общие положения

Государственная Дума является одной из двух палат Федерального Собрания – парламента Российской Федерации, которое представляет собой представительный и законодательный орган Российской Федерации. Государственная Дума состоит из 450 депутатов, избирается сроком на четыре года, является постоянно действующим органом. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах. Депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе.

Порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливается Федеральным законом от 24 декабря 2002 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»³⁹.

225 депутатов Государственной Думы избираются по одномандатным избирательным округам (один округ – один депутат), образуемым на основе единой нормы представительства избирателей на одномандатный избирательный округ, за исключением избирательных округов, образуемых в субъектах Федерации, в которых число избирателей меньше единой нормы представительства. Единая норма представительства избирателей на одномандатный избирательный округ устанавливается путем деления общего числа избирателей, проживающих на территории Российской Федерации и зарегистрированных в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», на общее число (225) одномандатных избирательных округов.

225 депутатов Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые политическими партиями, избирательными блоками.

В соответствии с Конституцией РФ выборы депутатов Государственной Думы нового созыва назначает Президент РФ. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования на выборах депутатов Государственной Думы является второе воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва. Исчисление конституционного срока, на который была избрана Государственная Дума, начинается со дня ее избрания. Днем избрания Государственной Думы является день голосования, в результате которого она была избрана в правомочном составе. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

В случае если Президент РФ не назначит выборы депутатов Государственной Думы в установленный срок, они проводятся Центральной избирательной комиссией в первое или во второе воскресенье месяца, следующего за месяцем, в котором истекают полномочия Государственной Думы.

При роспуске Государственной Думы в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией РФ, Президент РФ одновременно назначает досрочные выборы депутатов Государ-

³⁹ СЗ РФ. 2002. № 51. Ст. 4982; Российская газета. 2003. 25 июня.

ственной Думы нового созыва. Днем голосования в этом случае является последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца со дня роспуска Государственной Думы.

Если воскресенье, на которое должны быть назначены выборы, совпадает с праздничным или нерабочим праздничным днем, или с днем, следующим после нерабочего праздничного дня, либо объявлено в установленном порядке рабочим днем, выборы назначаются на следующее воскресенье.

2. Выдвижение и регистрация кандидатов

Кандидаты в депутаты Государственной Думы могут быть выдвинуты непосредственно, а также в составе федерального списка кандидатов. Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, а также путем выдвижения политической партией, избирательным блоком. Выдвижение кандидатов в составе федерального списка кандидатов может быть осуществлено политическими партиями, а также избирательными блоками.

Право выдвинуть свою кандидатуру по одномандатному избирательному округу принадлежит каждому гражданину РФ, обладающему пассивным избирательным правом. Гражданин Российской Федерации может выдвинуть свою кандидатуру только в одном одномандатном избирательном округе. Кандидат, выдвинувший свою кандидатуру, не может быть выдвинут политической партией, избирательным блоком. Самовыдвижение кандидата по одномандатному избирательному округу может производиться после официального опубликования решения о назначении выборов, но не ранее дня официального опубликования схемы одномандатных избирательных округов и не позднее чем через 30 дней после официального опубликования решения о назначении выборов.

Самовыдвижение кандидата по одномандатному избирательному округу на повторных и дополнительных выборах может производиться после публикации решения о назначении этих выборов.

Гражданин РФ, выдвинувший свою кандидатуру по одномандатному избирательному округу, направляет в соответствующую окружную избирательную комиссию письменное уведомление о самовыдвижении. В уведомлении должны быть указаны фамилия, имя, отчество, дата рождения, адрес места жительства кандидата. Одновременно с уведомлением должны быть представлены:

заявление кандидата о его согласии баллотироваться по одномандатному избирательному округу с обязательством в случае избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата Государственной Думы. В этом заявлении указываются сведения биографического характера: фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, адрес места жительства, образование, основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы – род занятий), если кандидат является депутатом и осуществляет свои полномочия на непостоянной основе, – сведения об этом с указанием наименования соответствующего представительного органа, вид, серия, номер, дата выдачи документа, удостоверяющего личность и содержащего сведения о гражданстве и об адресе места жительства, наименование или код органа, выдавшего данный документ. В случае наличия у кандидата неснятой и непогашенной судимости в заявлении также должны указываться сведения о судимости кандидата. В заявлении должно указываться гражданство кандидата, а в случае наличия у кандидата помимо гражданства РФ гражданства иностранного государства также гражданство иностранного государства с указанием наименования иностранного государства, даты и оснований приобретения гражданства;

сведения о размере и об источниках доходов кандидата, а также об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности (в том числе совместной собственности), о

вкладах в банках, ценных бумагах. Сведения о размере и об источниках доходов представляются в виде копии налоговой декларации гражданина, являющегося кандидатом, за год, предшествующий году назначения выборов (с отметкой налогового органа по месту представления). Если в соответствии с законодательством РФ гражданин, являющийся кандидатом, не обязан представлять налоговую декларацию, представляется справка о величине его доходов (включая пенсии, пособия, иные выплаты) за год, предшествующий году назначения выборов, от юридических и (или) физических лиц, являющихся налоговыми агентами в соответствии с федеральным законом, от организаций, осуществляющих соответствующие выплаты. Сведения об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности, а также иные указанные сведения представляются по форме, установленной федеральным законом. Если кандидат в течение года, предшествующего году назначения выборов, не получал доходов и (или) не имеет имущества, принадлежащего ему на праве собственности, сведения о которых должны представляться, это указывается в заявлении кандидата о согласии баллотироваться.

Кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, вправе указать в заявлении свою принадлежность не более чем к одной политической партии, зарегистрированной в установленном федеральным законом порядке, либо иному общественному объединению, зарегистрированному не позднее чем за один год до дня голосования в установленном законом порядке, и свой статус в данном общественном объединении при условии представления документа, подтверждающего указанные сведения.

Решение о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам политической партией принимается тайным голосованием на съезде политической партии в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» и уставом политической партии. Такое выдвижение производится в течение 30 дней после официального опубликования решения о назначении выборов, но не ранее дня официального опубликования схемы одномандатных избирательных округов.

Политическая партия, избирательный блок вправе выдвигать по одному одномандатному избирательному округу не более одного кандидата.

Решение о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам на повторных и дополнительных выборах после официального опубликования решения о назначении соответствующих выборов может быть принято постоянно действующим руководящим органом политической партии, если это предусмотрено ее уставом, уполномоченным органом избирательного блока, федеральный список которого допущен к распределению депутатских мандатов на выборах депутатов Государственной Думы, если это предусмотрено соглашением о создании избирательного блока.

При выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам избирательным блоком кандидатуры, предложенные политической партией, иным общероссийским общественным объединением к выдвижению от избирательного блока, должны быть поддержаны на съезде (конференции) соответствующих политической партии, иного общероссийского общественного объединения, входящих в избирательный блок, тайным голосованием.

Решение о выдвижении федерального списка кандидатов политической партией принимается тайным голосованием на съезде политической партии. Список не может превышать 270 человек.

При выдвижении федерального списка кандидатов избирательным блоком кандидатуры, предложенные политической партией, иным общероссийским общественным объединением к выдвижению в составе федерального списка кандидатов избирательного блока, должны быть поддержаны на съезде (конференции) соответствующих политической партии, иного общероссийского общественного объединения, входящих в избирательный блок, тай-

ным голосованием и с соблюдением иных требований, предъявляемых Федеральным законом «О политических партиях» к выдвижению кандидатов.

Выдвижение федерального списка кандидатов политической партией, избирательным блоком может производиться после официального опубликования решения о назначении выборов.

Решение съезда (конференции) политической партии, избирательного блока о выдвижении федерального списка кандидатов оформляется протоколом.

Политическая партия, избирательный блок вправе выдвигать кандидатами по одномандатным округам, а также в составе федерального списка кандидатов лиц, не являющихся членами данной политической партии, других политических партий, иных общероссийских общественных объединений, вошедших в избирательный блок.

Состав федерального списка кандидатов и порядок размещения в нем кандидатов определяются политической партией, избирательным блоком. Они, определяя порядок размещения кандидатов в федеральном списке кандидатов, разбивают его полностью или частично на региональные группы кандидатов, соответствующие субъектам Федерации или группам субъектов Федерации (далее – региональные группы кандидатов), при этом в региональной части федерального списка кандидатов должно быть указано, какому субъекту Федерации или группе субъектов Федерации (с указанием перечня субъектов Федерации) соответствует каждая из региональных групп кандидатов. Число региональных групп кандидатов не может быть менее семи. Общефедеральная часть федерального списка кандидатов, в которую внесены кандидаты, не входящие в региональные группы кандидатов, может включать в себя не более 18 кандидатов.

В федеральный список кандидатов могут входить кандидаты, выдвигаемые той же политической партией, тем же избирательным блоком по одномандатным избирательным округам.

Федеральный список кандидатов и список кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком по одномандатным избирательным округам, представляются уполномоченным представителем политической партии, избирательного блока в Центральную избирательную комиссию РФ не позднее чем через 30 дней после официального опубликования решения о назначении выборов. В этих списках указываются биографические сведения по каждому кандидату, сведения о размере и об источниках доходов кандидатов, а также об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности, о вкладах в банках, ценных бумагах, и другие сведения по аналогии с вышеуказанными требованиями, предъявляемыми к кандидатам, выдвинувшим себя путем самовыдвижения.

Списки кандидатов и прилагаемые к ним документы принимаются Центральной избирательной комиссией РФ вместе с заверенными уполномоченным представителем политической партии, избирательного блока копиями документа, удостоверяющего личность кандидата, а также документов, подтверждающих указанные в его заявлении о согласии баллотироваться сведения об образовании, основном месте работы или службы, о занимаемой должности (роде занятий), сведения о том, что кандидат является депутатом. Заверенные копии документов представляются в отношении каждого кандидата, включенного в список.

Центральная избирательная комиссия РФ в трехдневный срок рассматривает представленные документы и выдает уполномоченному представителю политической партии, избирательного блока заверенную копию федерального списка кандидатов и (или) заверенную копию списка кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, либо мотивированное решение об отказе в выдаче таковых.

Основанием для отказа политической партии, избирательному блоку в выдаче заверенных копий списков кандидатов могут служить отсутствие, неполный набор либо ненадлежащее оформление указанных документов, нарушения порядка выдвижения кандидатов.

Отказ в выдаче заверенных копий списков кандидатов может быть обжалован политической партией, избирательным блоком в Верховный Суд РФ, который обязан рассмотреть жалобу не позднее чем в трехдневный срок.

Центральная избирательная комиссия РФ направляет копии заверенного списка кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком по одномандатным избирательным округам, в соответствующие окружные избирательные комиссии не позднее чем через три дня со дня заверения списка.

Центральная избирательная комиссия РФ обеспечивает оперативную доступность заверенных федеральных списков кандидатов и информации об изменениях в них (в режиме «только чтение») абонентам информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования. Окружные избирательные комиссии или избирательные комиссии субъектов Федерации обеспечивают доступ к информации, содержащей сведения о кандидатах, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, а также к информации об изменении сведений о кандидатах.

Сбор подписей в поддержку кандидата, выдвинутого в порядке самовыдвижения, начинается со дня, следующего за днем уведомления соответствующей окружной избирательной комиссии.

Если в поддержку кандидата собираются подписи избирателей, то их должно быть собрано не менее 1 % от общего числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, а если в избирательном округе менее 100 тысяч избирателей, – не менее одной тысячи подписей. В случае проведения досрочных выборов в поддержку кандидата должно быть собрано соответственно не менее 0,5 % и не менее 500 подписей избирателей.

Если политическая партия, избирательный блок, выдвинувшие федеральный список кандидатов, собирают в его поддержку подписи избирателей, то они обязаны собрать не менее 200 тысяч подписей избирателей, при этом на один субъект Федерации должно приходиться не более 14 тысяч из необходимого для регистрации количества подписей. В случае проведения досрочных выборов указанное количество подписей сокращается вдвое. Сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов начинается со дня, следующего за днем заверения Центральной избирательной комиссией РФ копии этого списка кандидатов. До заверения копии федерального списка кандидатов сбор подписей не допускается.

Кандидат вправе не собирать подписи в поддержку своего выдвижения, а политическая партия, избирательный блок – в поддержку выдвижения кандидата, федерального списка кандидатов, а также не представлять в избирательную комиссию собранные подписи. В этом случае регистрация кандидата, федерального списка кандидатов может производиться соответствующей избирательной комиссией на основании избирательного залога – денежных средств, внесенных: кандидатом – на специальный счет избирательной комиссии субъекта Федерации, а политической партией, избирательным блоком – на специальный счет Центральной избирательной комиссии РФ.

Представление в окружные избирательные комиссии подписей избирателей, внесение избирательного залога для регистрации кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком по одномандатным избирательным округам, не требуется, если федеральный список кандидатов, выдвинутый этими политической партией, избирательным блоком, зарегистрирован на основании представленных подписей избирателей.

При проведении выборов депутатов Государственной Думы после 2003 г. представление в окружные избирательные комиссии подписей избирателей, внесение избирательного залога для регистрации кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком по одномандатным избирательным округам, не требуется, если федеральный

список кандидатов, выдвинутый этой политической партией, избирательным блоком, состоявшим из тех же политических партий и иных общероссийских общественных объединений, что и данный избирательный блок, был допущен к распределению депутатских мандатов.

Представление в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации подписей избирателей, внесение избирательного залога для регистрации федерального списка кандидатов, выдвинутого политической партией, избирательным блоком, не требуется, если федеральный список кандидатов, выдвинутый этой политической партией, избирательным блоком, состоявшим из тех же политических партий и иных общероссийских общественных объединений, что и данный избирательный блок, был допущен к распределению депутатских мандатов на выборах предыдущего созыва.

Для регистрации кандидата, выдвинутого по одномандатному избирательному округу, кандидат либо уполномоченный представитель политической партии, избирательного блока не ранее чем за 75 дней и не позднее чем за 45 дней до дня голосования до 18 часов по местному времени представляет в соответствующую окружную избирательную комиссию подписные листы с подписями избирателей, собранными в поддержку выдвижения кандидата; протокол об итогах сбора подписей избирателей; сведения об изменениях в данных о кандидате, ранее представленных; первый финансовый отчет кандидата.

Для регистрации федерального списка кандидатов уполномоченный представитель политической партии, избирательного блока не ранее чем за 75 дней и не позднее чем за 45 дней до дня голосования до 18 часов по московскому времени представляет в Центральную избирательную комиссию РФ аналогичные вышеуказанные избирательные документы.

Центральная избирательная комиссия, окружная избирательная комиссия не позднее чем через 10 дней после приема подписных листов либо после поступления избирательного залога на специальный счет избирательной комиссии и приема иных необходимых для регистрации документов обязана принять решение о регистрации соответственно федерального списка кандидатов либо мотивированное решение об отказе в регистрации указанного списка, о регистрации кандидата по одномандатному избирательному округу либо мотивированное решение об отказе в его регистрации.

3. Определение результатов выборов

На основании данных первых экземпляров протоколов территориальных избирательных комиссий об итогах голосования окружная избирательная комиссия после предварительной проверки правильности их составления не позднее чем на пятый день со дня голосования путем суммирования всех содержащихся в них данных определяет результаты выборов по одномандатному избирательному округу, а также устанавливает итоги голосования по федеральному избирательному округу на территории одномандатного избирательного округа.

Окружная избирательная комиссия признает выборы по одномандатному избирательному округу, а Центральная избирательная комиссия – по федеральному избирательному округу несостоявшимися в случае:

если в выборах приняло участие менее 25 % избирателей, включенных в списки избирателей на момент окончания голосования;

если число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату (другим кандидатам), меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов;

если ни один федеральный список кандидатов не получил 5 или более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу;

если на участие в распределении мандатов могут претендовать федеральные списки кандидатов, получившие в совокупности 50 или менее процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу.

Окружная избирательная комиссия признает результаты выборов по одномандатному избирательному округу, а Центральная избирательная комиссия – по федеральному избирательному округу недействительными:

если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения федерального закона не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей;

если итоги голосования соответственно по одномандатному или федеральному избирательному округу признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых на момент окончания голосования в совокупности включают не менее чем одну четвертую часть от общего числа внесенных в них избирателей на момент окончания голосования в соответствующем избирательном округе либо если итоги голосования по федеральному избирательному округу признаны недействительными не менее чем в одной трети одномандатных округов;

по решению суда.

Не могут служить основанием для отмены решения избирательной комиссии о признании итогов голосования, результатов выборов недействительными нарушения Федерального закона, способствующие избранию либо имевшие целью побудить или побуждавшие избирателей голосовать за не избранных по результатам голосования кандидатов, за недопущенные к распределению депутатских мандатов федеральные списки кандидатов.

Избранным по одномандатному избирательному округу признается зарегистрированный кандидат, который получил наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании. При равном числе полученных зарегистрированными кандидатами голосов избранным считается кандидат, зарегистрированный раньше.

На основании данных первых экземпляров протоколов об итогах голосования по федеральному округу, полученных непосредственно из окружных избирательных комиссий, Центральная избирательная комиссия после предварительной проверки правильности их составления путем суммирования содержащихся в них данных определяет результаты выборов по федеральному избирательному округу.

Если не менее чем за три федеральных списка кандидатов, каждый из которых получил 5 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, было подано в совокупности более 50 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, эти федеральные списки кандидатов допускаются к распределению депутатских мандатов. В этом случае иные федеральные списки кандидатов, которые получили менее 5 % голосов избирателей, к участию в распределении депутатских мандатов по федеральному избирательному округу не допускаются.

Если за федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 5 и более процентов голосов избирателей, было подано в совокупности 50 или менее процентов голосов избирателей, к распределению депутатских мандатов допускаются указанные федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 5 и более процентов голосов избирателей, а также последовательно в порядке убывания числа поданных голосов избирателей федеральные списки кандидатов, которые получили менее 5 % голосов избирателей, до того, как общее число голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов, не превысит в совокупности 50 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и к распределению депутатских мандатов будет допущено не менее трех федеральных списков кандидатов.

Если менее чем три федеральных списка кандидатов, каждый из которых получил 5 и более процентов голосов избирателей, подано в совокупности более 50 % голосов избирателей, а остальные федеральные списки кандидатов получили менее 5 % голосов избирателей, к участию в распределении депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 5 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, а также последовательно в порядке убывания числа поданных голосов избирателей федеральные списки кандидатов, получившие менее 5 % голосов избирателей, до того, как общее число федеральных списков кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов, не достигнет трех.

Федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов, получают указанные мандаты в соответствии с методикой, предусмотренной Федеральным законом. При этом до применения указанной методики из каждого федерального списка кандидатов исключаются депутаты, избранные в Государственную Думу по одномандатным избирательным округам.

Депутатские мандаты, полученные федеральным списком кандидатов, переходят в первую очередь к зарегистрированным кандидатам, включенным в общефедеральную часть списка кандидатов. Оставшиеся депутатские мандаты переходят к зарегистрированным кандидатам из региональных групп, при этом из числа оставшихся депутатских мандатов каждая из этих групп получает депутатские мандаты, число которых пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральный список кандидатов в соответствующем субъекте Федерации или в группе субъектов Федерации.

На основании протокола Центральной избирательной комиссии о распределении депутатских мандатов по федеральному избирательному округу между политическими партиями, избирательными блоками и на основании протоколов окружных избирательных комиссий Центральная избирательная комиссия не позднее чем через две недели после дня голосования устанавливает общие результаты выборов.

Официальное опубликование общих результатов выборов депутатов Государственной Думы осуществляется Центральной избирательной комиссией в течение трех недель со дня голосования.

Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. Президент РФ может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока. Первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат. С момента начала работы Государственной Думы нового созыва полномочия Государственной Думы прежнего созыва прекращаются.

Сравнительный анализ результатов выборов в Государственную Думу и сведения о составе депутатов Государственной Думы третьего созыва приведены в табл. 7–9.

Таблица 7

Число и распределение депутатов Государственной Думы по избирательным объединениям на выборах 1993, 1995 и 1999 гг.

Названия избира- тельных объедине- ний и блоков	Избрано в 1993 г.			Избрано в 1995 г.			Избрано в 1999 г.		
	по феде- ральному округу	по одно- мандатным округам	всего	по феде- ральному округу	по одно- мандатным округам	всего	по феде- раль- ному округу	по одно- ман- датным округам	всего
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
КПРФ	32	16	48	99	58	157	67	46	113
ЛДПР	59	5	64	50	1	51	17	0	17
Наш дом — Россия				45	10	55	0	7	7
Яблоко	20	7	27	31	14	45	16	4	20
Единство («Мед- ведь»)							64	9	73
ОТЕЧЕ- СТВО — ВСЯ РОССИЯ							37	31	68

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Союз правых сил							24	5	29
АПР	21	12	33		20	20			
Жен- щины России	21	2	23		3	3			
ДВР-ОД (1993 г. — Выбор России)	40	26	66		9	9			
ПРЕС	18	1	19		1	1			
ДПР	14		14						
Другие		23	23		32	12	0	9	9
Незави- симые канди- даты		127	127		77	77	0	105	105
Итого	225	219	444	225	225	450	225	216	441

Таблица 8

Сравнительный анализ результатов выборов в Государственную Думу в 1993, 1995 и 1999 гг. по федеральному избирательному округу (в процентах от принявших участие в голосовании)

Наименование избирательного объединения, избирательного блока	Результаты выборов		
	1993 г.	1995 г.	1999 г.
1	2	3	4
Коммунистическая партия Российской Федерации	12,4	22,3	24,3
ЛДПР (БЛОК ЖИРИНОВСКОГО)	22,9	11,2	6,0
ВОПД «Наш дом –Россия»		10,1	1,2
Объединение «Яблоко»	7,9	6,9	5,9
Межрегиональное движение «Единство» («Медведь»)			23,3
ОТЕЧЕСТВО — ВСЯ РОССИЯ			13,3
Союз правых сил			8,5

1	2	3	4
Выбор России (ВР)	15,5		
Женщины России	8,1	4,6	2,0
Аграрная партия России (АПР)	7,99		
Партия Российского единства и согласия (ПРЕС)	6,7		
Демократическая партия России (ДПР)	5,5		

Таблица 9

**Сведения о составе Государственной Думы
третьего созыва (выборы 19.12.99 г.)⁴⁰**

⁴⁰ Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 1999. Электоральная статистика. М., 2000. С. 235.

Состав депутатов	Число	в %
1	2	3
По полу		
Женщины	34	7,71
Мужчины	407	92,29
По возрасту		
до 30 лет	12	2,72
от 30 до 39 лет	83	18,82
от 40 до 49 лет	141	31,97
от 50 до 59 лет	151	34,24
от 60 лет и старше	54	12,24
По сфере деятельности		
Представительные органы власти	207	44,81
в том числе:		
депутаты Государственной Думы	158	34,20
депутаты законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации	32	6,93
депутаты органов местного самоуправления	8	1,73
Исполнительные органы власти	57	12,34
в том числе:		
главы и заместители глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации	15	3,90
главы муниципальных образований	10	2,16
Правоохранительные органы	1	0,22
Военнослужащие	7	1,52

1	2	3
Общественные организации и другие негосударственные структуры	54	11,69
Производительные отрасли экономики	35	7,58
в том числе:		
промышленность	24	5,19
строительство	3	0,65
агропромышленный комплекс	8	1,73
Непроизводительные отрасли экономики	26	5,63
в том числе:		
финансовые учреждения	10	2,16
связь	1	0,22
энергетика	5	1,08
транспорт	3	0,65
здравоохранение	3	0,65
торговля, жилищно-коммунальное хозяйство, бытовое обслуживание	4	0,87
Прочие отрасли экономики	2	0,43
Акционерные общества	18	3,90
Образование, наука, культура, искусство, спорт	40	8,66
Средства массовой информации	7	1,52
Другие сферы деятельности	7	1,52
По социальному положению		
служащие	452	97,84
рабочие	3	0,65
пенсионеры	3	0,65
временно неработающие	3	0,65

Примечание: указал два места работы 21 кандидат в депутаты.

§ 4. Выборы депутатов Палаты Представителей Парламента Союзного государства

Парламент Союзного государства, созданного Российской Федерацией и Республикой Беларусь в соответствии с Договором о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 г.⁴¹, является представительным и законодательным органом Союзного государства.

Парламент состоит из двух палат – Палаты Союза и Палаты Представителей. Палата Союза состоит из 36 членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, делегированных палатами Федерального Собрания Российской Федерации, и 36 членов Совета Республики, депутатов Палаты представителей, делегированных палатами Национального собрания Республики Беларусь. Члены Палаты Союза работают на непостоянной основе и получают вознаграждение за свой труд по месту постоянной работы.

Палата Представителей состоит из 75 депутатов от Российской Федерации и 28 депутатов от Республики Беларусь, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Палата Представителей избирается, а Палата Союза формируется сроком на четыре года. В случае прекращения полномочий палат парламентов государств – участников члены Палаты Союза сохраняют свои полномочия вплоть до обновления депутатии соответствующего парламента.

Выборы депутатов Палаты Представителей Парламента Союзного государства первого созыва в Российской Федерации будут проводиться на основе Федерального закона «О выборах депутатов Палаты Представителей Парламента Союзного государства первого созыва от Российской Федерации», а в Беларуси – на основании аналогичного закона Республики Беларусь. Следующие выборы будут проходить на основе уже союзного закона.

Проектом Федерального закона «О выборах депутатов Палаты Представителей Парламента Союзного государства первого созыва от Российской Федерации», принятого Государственной Думой РФ в первом чтении 20 сентября 2000 г., предусматривается подготовку и проведение данных выборов осуществить на основе следующих положений.

Выборы депутатов Палаты Представителей первого созыва от Российской Федерации назначаются Президентом Российской Федерации. В них участвуют только граждане Российской Федерации. Выборы проводятся на основе мажоритарной избирательной системы относительного большинства по 75 одномандатным округам. Избирательные округа образуются с соблюдением примерного равенства избирательных округов по числу зарегистрированных на их территориях избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства не более чем на 50 %.

Активным избирательным правом на данных выборах обладают граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет и постоянно или преимущественно проживающие на территории соответствующего избирательного округа. Пассивным избирательным правом обладают граждане Российской Федерации, достигшие возраста 21 года.

Правом выдвижения кандидатов в депутаты Палаты Представителей обладают избиратель, группа избирателей, избирательные объединения и избирательные блоки. Кандидат может быть выдвинут также в порядке самовыдвижения. Каждый избиратель либо каждая группа избирателей, каждое избирательное объединение или избирательный блок могут выдвинуть не более одного кандидата в избирательном округе. При этом избирательное объединение, избирательный блок могут включить всех выдвинутых ими кандидатов в список

⁴¹ СЗ РФ. 2000. № 7. Ст. 786.; № 2. Ст. 146.

кандидатов, который заверяется в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации может дать согласие баллотироваться только в одном избирательном округе.

В поддержку кандидата необходимо собрать не менее 1500 подписей избирателей, что должно составить в среднем 0,1 % от общего числа избирателей одномандатного округа. Сбор подписей избирателей может осуществляться только в местах, определенных окружной избирательной комиссией. Нарушение этого требования является основанием для признания подписей избирателей недействительными и отказа в регистрации кандидата.

На основании данных, содержащихся в протоколах об итогах голосования территориальных избирательных комиссий, а если избирательный округ образован на территориях двух и более субъектов Федерации – в протоколах об итогах голосования избирательных комиссий субъектов Федерации и протоколах об итогах голосования участковых избирательных комиссий, сформированных на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации, в том числе переданных по техническим каналам связи из указанных участковых избирательных комиссий, избиратели которых приписаны к соответствующему одномандатному избирательному округу, окружная избирательная комиссия после предварительной проверки правильности их составления путем суммирования содержащихся в них данных не позднее чем через десять дней после дня голосования определяет результаты выборов депутата Палаты Представителей. Содержащиеся в протоколах избирательных комиссий данные суммируют непосредственно члены окружной избирательной комиссии с правом решающего голоса.

О результатах выборов депутата Палаты Представителей окружная избирательная комиссия составляет протокол.

Избранным признается зарегистрированный кандидат, который получил наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Число избирателей, принявших участие в голосовании, определяется по числу избирательных бюллетеней установленной формы, обнаруженных в ящиках для голосования. При равном числе полученных зарегистрированными кандидатами голосов избранным считается кандидат, зарегистрированный раньше.

Окружная избирательная комиссия признает выборы депутата Палаты Представителей несостоявшимися в случае:

если в выборах приняли участие менее 25 % избирателей, включенных в списки избирателей, на момент окончания голосования;

если число голосов избирателей, поданных за зарегистрированного кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому зарегистрированному кандидату (другим зарегистрированным кандидатам), меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов.

Окружная избирательная комиссия признает выборы депутата Палаты Представителей недействительными:

если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей;

если количество избирательных участков, где итоги голосования признаны недействительными, составляет не менее одной четвертой от общего количества избирательных участков;

по решению суда.

Не могут служить основанием для признания выборов недействительными нарушения настоящего Федерального закона, способствующие избранию зарегистрированных канди-

датов, не избранных по результатам голосования, либо имевшие целью побудить или побуждавшие избирателей голосовать за них.

Протокол о результатах выборов депутата Палаты Представителей составляется окружной избирательной комиссией в трех экземплярах и подписывается всеми присутствующими ее членами с правом решающего голоса. К каждому экземпляру протокола приобщается сводная таблица, включающая в себя полные данные всех поступивших протоколов об итогах голосования территориальных избирательных комиссий (избирательных комиссий субъектов Российской Федерации) и протоколов об итогах голосования участковых избирательных комиссий, сформированных на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации. К первому и второму экземплярам протокола приобщаются обобщенные сведения о бланках избирательных бюллетеней и открепительных удостоверений. Первый экземпляр протокола с приобщенными к нему документами незамедлительно направляется в Центральную избирательную комиссию РФ.

На основании первых экземпляров протоколов окружных избирательных комиссий Центральная избирательная комиссия РФ не позднее чем через две недели после дня голосования устанавливает общие результаты выборов депутатов Палаты Представителей.

Центральная избирательная комиссия РФ признает недействительными выборы депутата Палаты Представителей по избирательному округу, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования, определении результатов выборов депутата Палаты Представителей нарушения Федерального закона не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей.

Соответствующая окружная избирательная комиссия после официального опубликования общих результатов выборов депутата Палаты Представителей и представления зарегистрированным кандидатом копии приказа (распоряжения) об освобождении от обязанностей, несовместимых со статусом депутата, проводит регистрацию избранного депутата и выдает ему удостоверение об избрании депутатом Палаты Представителей.

Официальное опубликование общих результатов выборов депутатов Палаты Представителей, данных о числе голосов избирателей, полученных каждым из зарегистрированных кандидатов, осуществляется Центральной избирательной комиссией РФ в течение месяца со дня голосования. В этот же срок в средства массовой информации направляются данные протоколов всех окружных избирательных комиссий.

Если выборы депутатов Палаты Представителей признаны несостоявшимися или недействительными по соответствующему избирательному округу, Центральная избирательная комиссия РФ назначает повторные выборы. Голосование на повторных выборах проводится не позднее чем через четыре месяца после дня признания выборов несостоявшимися или недействительными.

Представляется, что проект Федерального закона «О выборах депутатов Палаты Представителей Парламента Союзного государства первого созыва от Российской Федерации» сохранит основные концептуальные положения, но при дальнейшем рассмотрении претерпит ряд изменений с учетом принятого 12 июня 2002 г. Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

§ 5. Региональные выборы

1. Общие положения

В составе Российской Федерации 89 субъектов Российской Федерации: 21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения, одна автономная область, 10 автономных округов.

Систему органов государственной власти субъекта Федерации составляют законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации, иные органы государственной власти субъекта Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Федерации. Конституцией (уставом) субъекта Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Федерации.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом представительной и законодательной власти субъекта Федерации. Он состоит из депутатов, число и срок полномочий которых устанавливается конституцией (уставом) субъекта Федерации. Срок полномочий депутатов не может превышать пяти лет.

Численность депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации на выборах в 1998–2000 гг., по данным 51 субъекта Федерации, составила 2419 человек. Наибольшее число депутатов избиралось в республиках Башкортостан (174), Татарстан (130), Дагестан (121), Удмуртской Республике (100), Чувашской Республике (87), республиках Хакасия (75), Северная Осетия – Алания (75). Наименьшая численность депутатов была в автономных округах: Таймырском (Долгано-Ненецком) (11), Корякском (12), Чукотском (13), Усть-Ордынском Бурятском (15), в областях Волгоградской (16), Псковской (22). В среднем на один субъект Федерации избирались 47 депутатов. Смешанная избирательная система применялась в Калининградской и Свердловской областях. В остальных субъектах Федерации выборы депутатов проводились по мажоритарной избирательной системе. Выборы проходили на альтернативной основе. В избирательные бюллетени были включены 12 503 кандидата, что в среднем составило пять кандидатов на один мандат⁴².

В субъекте Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации, возглавляемым высшим должностным лицом субъекта Федерации либо руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации, избираемым на срок не более пяти лет и не более двух сроков подряд на указанную должность.

Депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации и высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) избираются гражданами РФ, место жительства которых расположено на территории субъекта Федерации, и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Депутатом, высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Федерации может быть избран гражданин РФ,

⁴² Выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1997–2000. Электоральная статистика. М., 1998. Т.1. С. 28–30, 64–68.

обладающий в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта Федерации пассивным избирательным правом (см. главу 4 учебника).

Законами субъектов Федерации могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданами РФ пассивного избирательного права, связанные с достижением гражданином определенного возраста. Устанавливаемый минимальный возраст кандидата в депутаты не может превышать 21 год, кандидата на должность высшего выборного должностного лица – 30 лет. Установление максимального возраста кандидата не допускается.

Выборы назначает законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации. Решение о назначении выборов должно быть принято не позднее чем за 65 дней до дня истечения срока полномочий. В случае досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации, высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Федерации проводятся внеочередные выборы, которые должны быть назначены не позднее чем через 14 дней со дня такого прекращения полномочий.

Голосование на выборах в органы государственной власти субъекта Федерации должно быть проведено не позднее чем через 100 дней и не ранее чем через 80 дней со дня принятия решения о назначении выборов. Указанное решение подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации в течение 5 дней со дня его принятия.

Порядок выборов депутатов и выборных должностных лиц субъекта Федерации определяется законами субъектов Федерации, принятыми в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

2. Выдвижение и регистрация кандидатов

Кандидаты в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации и на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Федерации могут быть выдвинуты путем самовыдвижения, а также избирательным объединением, избирательным блоком.

Не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Федерации либо в одной из его палат должны распределяться между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, избирательными блоками, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Данная норма не применяется, если на территории субъекта Федерации зарегистрированы региональные отделения менее чем трех политических партий.

Законом субъекта Федерации может предусматриваться необходимый для допуска к такому распределению депутатских мандатов минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов. Этот процент голосов избирателей должен устанавливаться с таким расчетом, чтобы к распределению мандатов было допущено не менее двух списков кандидатов, получивших в совокупности более 50 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Рассматривая вопрос об установлении минимального процента голосов избирателей для допуска списков кандидатов к распределению мандатов, следует учитывать общую численность таких депутатских мандатов, чтобы преодолевшему его списку кандидатов в любом случае достался депутатский мандат. Целесообразно, чтобы этот процент не превышал 5.

Период выдвижения кандидатов, списков кандидатов, включающий в себя и сбор подписей избирателей в поддержку их выдвижения, должен составлять не менее 30 дней.

Самовыдвижение кандидатов производится путем уведомления об этом избирательных комиссий, в которых будет осуществляться регистрация кандидатов, с последующим сбором подписей в поддержку самовыдвижения кандидатов или внесением избирательного залога.

Выдвижение кандидатов, списков кандидатов политическими партиями осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» и их уставом на съезде или их региональными отделениями на конференции либо на общем собрании тайным голосованием.

При выдвижении кандидатов, списка кандидатов избирательным блоком кандидатуры, предложенные политической партией, иным общероссийским общественным объединением к выдвижению должны быть поддержаны на съезде (конференции) соответствующих политической партии, иного общероссийского общественного объединения, входящих в избирательный блок, тайным голосованием и с соблюдением иных требований, предъявляемых Федеральным законом «О политических партиях» к выдвижению кандидатов.

Выдвижение регионального списка кандидатов избирательным объединением, избирательным блоком может производиться после официального опубликования решения о назначении выборов.

Максимальное число кандидатов в региональном списке кандидатов устанавливается законом субъекта Федерации. Целесообразно, чтобы оно не превышало число депутатских мандатов, распределяемых по пропорциональной системе, более чем в 1,5–2 раза.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.