

Красинский Владислав Вячеславович

**ЮРИДИЧЕСКОЕ обеспечение выборов в ИНТЕРЕСАХ
ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ И национальной
безопасности**

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

МОСКВА 2010

Рецензенты:

Волков В.П. – кандидат юридических наук, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Шапиев С.М. - доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Красинский В.В. Юридическое обеспечение выборов в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности. Учебное пособие. М.: Новый индекс, 2010. 552 с.

ISBN 978-5-94268-038-1

Пособие рассчитано на представителей законодательной и исполнительной власти Российской Федерации, преподавателей и студентов, обучающихся по специальностям 021100 «Юриспруденция» и 023100 «Правоохранительная деятельность», аспирантов юридических вузов и факультетов по специальности 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право», представителей СМИ, правозащитных организаций, политических партий, политтехнологов, сотрудников правоохранительных органов, организаторов выборов и всех, кто интересуется проблемами избирательного права, а также вопросами обеспечения национальной безопасности.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. ВЫБОРЫ И ИХ ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Институт выборов в системе народовластия Российской Федерации

1.2. Значение выборов для защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

ГЛАВА 2. НОРМАТИВНОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Законодательное регулирование организации и проведения выборов в Российской Федерации

2.2. Подзаконное нормативное правовое регулирование организации и проведения выборов в Российской Федерации

ГЛАВА 3. НОРМАТИВНОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЫБОРОВ В ИНТЕРЕСАХ ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ И НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Интересы защиты конституционного строя и национальной безопасности Российской Федерации в сфере организации и проведения выборов

3.2. Нормативная правовая регламентация стадий избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

ГЛАВА 4. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ КОМПЕТЕНТНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ - СУБЪЕКТОВ ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ПРОЦЕССЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

4.1. Система субъектов, участвующих в защите конституционного строя и обеспечении национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации

4.2. Нормативное правовое регулирование участия компетентных государственных органов и учреждений в защите конституционного строя и обеспечении национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации

ГЛАВА 5. ХАРАКТЕРИСТИКА НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ПРОЦЕССЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5.1. Содержание нормативной правовой основы защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации

5.2. Совершенствование нормативного правового обеспечения защиты конституционного строя и национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации

ГЛАВА 6. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ПРОЦЕССЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ

6.1. Международное правовое регулирование организации и проведения выборов

6.2. Международные документы, регламентирующие защиту конституционного строя и обеспечение национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов

ГЛАВА 7. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ И НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ПРОЦЕССЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ

7.1. Правовое обеспечение избирательного процесса в зарубежных странах в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности

7.2. Национальное законодательство зарубежных стран об участии компетентных государственных органов и учреждений в защите конституционного строя и обеспечении национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов

ГЛАВА 8. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЛЕГИТИМАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В ИНТЕРЕСАХ ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ И НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

8.1. Значение легитимации избирательного процесса для защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности

8.2. Система конституционно-правовых гарантий легитимации избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности

ГЛАВА 9. РАЗВИТИЕ ИНОСТРАННОГО (МЕЖДУНАРОДНОГО) И ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В ИНТЕРЕСАХ ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ И НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

9.1. Основные направления совершенствования иностранного (международного) наблюдения за выборами в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности

9.2. Развитие общественного контроля избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности

ГЛАВА 10 ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВЫБОРАХ КАК ПРАВОВОЙ ИНСТРУМЕНТ ЗАЩИТЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

10.1. Административная и уголовная ответственность за нарушения законодательства о выборах

10.2. Конституционная ответственность за нарушения законодательства о выборах

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

БИБЛИОГРАФИЯ

ПРОГРАММА КУРСА И КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

ПРИМЕРНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ РЕФЕРАТОВ

INDEX

FOREWORD

INTRODUCTION

CHAPTER 1 ELECTIONS AND THEIR IMPORTANCE FOR THE PROTECTION OF CONSTITUTIONAL ORDER AND MAINTENANCE OF NATIONAL SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION

1.1. Institute of elections in the system of democracy of the Russian Federation

1.2. Importance of elections for the protection of constitutional order and maintenance of national security of the Russian Federation

CHAPTER 2 LEGAL REGULATION OF THE ELECTIONS ORGANIZATION AND CONDUCT IN THE RUSSIAN FEDERATION

2.1. Legislative regulation of the elections organization and conduct in the Russian Federation

2.2. Subordinate legal regulation of the elections organization and conduct in the Russian Federation

CHAPTER 3 LEGAL REGULATION OF THE ELECTIONS FOR THE PROTECTION OF CONSTITUTIONAL ORDER AND MAINTENANCE OF NATIONAL SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION

3.1. The interests of the protection of constitutional order and national security of the Russian Federation in terms of the elections organization and conduct

3.2. Legal regulation of the stages of the electoral process in order to protect constitutional order and ensure national security of the Russian Federation

CHAPTER 4 LEGAL STATUS OF COMPETENT GOVERNMENT BODIES AND AGENCIES – SUBJECTS OF THE PROTECTION OF CONSTITUTIONAL ORDER AND MAINTENANCE OF NATIONAL SECURITY IN THE COURSE OF THE ELECTIONS ORGANIZATION AND CONDUCT IN THE RUSSIAN FEDERATION

4.1. The system of subjects involved in the protection of constitutional order and maintenance of national security in the course of the elections organization and conduct in the Russian Federation

4.2. Legal regulation of the participation of competent government bodies and agencies in the protection of constitutional order and maintenance of national security in the course of the elections organization and conduct in the Russian Federation

CHAPTER 5 DESCRIPTION OF THE LEGAL FRAMEWORK FOR THE PROTECTION OF CONSTITUTIONAL ORDER AND MAINTENANCE OF NATIONAL SECURITY IN THE COURSE OF THE ELECTIONS ORGANIZATION AND CONDUCT IN RUSSIAN FEDERATION

5.1. Content of the legal framework for the protection of constitutional order and maintenance of national security in the course of the elections organization and conduct in Russian Federation

5.2. Development of the legal protection of constitutional order and national security in the course of the elections organization and conduct in Russian Federation

CHAPTER 6 INTERNATIONAL STANDARDS FOR THE PROTECTION OF CONSTITUTIONAL ORDER AND MAINTENANCE OF NATIONAL SECURITY IN THE COURSE OF THE ELECTIONS ORGANIZATION AND CONDUCT

6.1. International legal regulation of the elections organization and conduct

6.2. International documents regulating the protection of constitutional order and maintenance of national security in the course of the elections organization and conduct

CHAPTER 7 FOREIGN EXPERIENCE IN THE LEGAL REGULATION OF THE PROTECTION OF CONSTITUTIONAL ORDER AND NATIONAL SECURITY IN THE COURSE OF THE ELECTIONS ORGANIZATION AND CONDUCT

7.1. Legal regulation of the electoral process in foreign countries with a view to protect constitutional order and national security

7.2. National laws of the foreign countries as to the participation of competent government bodies and agencies in the protection of constitutional order and maintenance of national security in the course of the elections organization and conduct

CHAPTER 8 THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS OF THE LEGITIMATION OF THE ELECTORAL PROCESS FOR THE PROTECTION OF CONSTITUTIONAL ORDER AND NATIONAL SECURITY

8.1. Importance of the legitimation of the electoral process for the protection of constitutional order and maintenance of national security

8.2. System of the constitutional and legal guarantees of the legitimation of the electoral process for the protection of constitutional order and national security

CHAPTER 9 DEVELOPMENT OF FOREIGN (INTERNATIONAL) AND PUBLIC CONTROL OVER THE ELECTORAL PROCESS FOR THE PROTECTION OF CONSTITUTIONAL ORDER AND NATIONAL SECURITY

9.1. Main trends in the development of foreign (international) election observation for the protection of constitutional order and national security

9.2. Development of public control over the electoral process for the protection of constitutional order and national security

CHAPTER 10 LEGAL LIABILITY FOR THE VIOLATION OF THE ELECTORAL LAW AS A LEGAL INSTRUMENT TO PROTECT ELECTORAL RIGHTS AND ENSURE NATIONAL SECURITY IN THE RUSSIAN FEDERATION

10.1. Administrative and criminal liability for the violation of the electoral law

10.2 Constitutional liability for the violation of the electoral law

AFTERWORD

BIBLIOGRAPHY
COURSE PROGRAM AND CHECKLIST
INDICATIVE LIST OF RESEARCH PAPERS

SUMMARY

This book is devoted to the topical problems of legal regulation of elections in the Russian Federation and abroad, protection of the constitutional order and national security in the electoral process.

The book is intended for representatives of legislative and executive power of the Russian Federation, teachers, students studying on the specialties 021100 "Jurisprudence" and 023100 "Law Enforcement", post-graduate students of humanitarian universities and faculties on the specialty 12.00.02 "Constitutional law, municipal law", media representatives, members of human rights organizations, political parties, political strategists, law enforcement officials, election organizers and anyone who is interested in the problems of the electoral law, as well as issues of national security.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Подготовленное автором учебное пособие посвящено исключительно острой и актуальной для сегодняшней России теме – юридическому обеспечению защиты конституционного строя и национальной безопасности при организации и проведении выборов. Взвзвись за эту тему, автор поставил перед собой сложную и далекую от конъюнктуры задачу, в ходе решения которой он четко и внятно излагает свою позицию по самым острым вопросам внутренней политики государства, становления институтов демократии в Российской Федерации, партийного строительства, организации избирательного процесса, соблюдения избирательных прав граждан. Он недвусмысленно и убедительно раскрывает механизмы противоправного воздействия на институт выборов, формы и методы манипуляции сознанием избирателей, коррупционную составляющую избирательного процесса.

Проведение демократических выборов, соответствующих принципам народовластия и международным избирательным стандартам, и при этом в полной мере учитывающих интересы обеспечения национальной безопасности – краеугольная задача любого государства. Россия в начале XXI века переживает мучительные процессы возрождения государственности в новых условиях, восстановления правопорядка и уважения к закону после двух десятилетий социальной и экономической деградации. Автор дает в своей работе глубокий анализ не только правового регулирования самого процесса выборов и связанных с ним аспектов национальной безопасности, но и обстоятельный обзор роли и места государственных органов, обеспечивающих защиту интересов государства и общества, справедливо подчеркивая при этом, что «современное законодательство Российской Федерации в сфере выборов и обеспечения национальной безопасности соответствует общепризнанным нормам международного права». Вместе с

тем, он обращает внимание на наличие «ряда пробелов, коллизий и коррупциогенных факторов» в правовом регулировании выборов, тем самым как бы побуждая законодателя и экспертное сообщество к пересмотру и совершенствованию отдельных аспектов правовой регламентации избирательного процесса.

Владислав Красинский уделяет много внимания вопросам ответственности за нарушения законодательства о выборах, не ограничиваясь при этом только анализом правовых норм, а обращая внимание на правоприменительную практику. При этом он характеризует «карательную практику судов» по уголовным делам, связанным с нарушением избирательных прав граждан, как «либеральную», а расследование уголовных дел о преступлениях данной категории малоэффективным.

Пособие изобилует примерами из современной избирательной практики, содержит богатый фактографический материал, предоставляет возможность читателю самому ознакомиться с многочисленными правовыми нормами, которые регулируют различные стороны организации избирательного процесса и обеспечения при этом интересов национальной безопасности.

Несмотря на то, что отдельные суждения автора несколько категоричны, нельзя не отметить его активную гражданскую позицию, смелость и решительность в изложении своей точки зрения. Именно это качество автора делает работу крайне интересной не только для специалистов, но и для всех, кого беспокоят вопросы совершенствования системы выборов, как средства формирования эффективной власти, а также перспективы дальнейшего развития России, как демократического государства.

Пособие написано хорошим языком, снабжено удобным информационно-библиографическим аппаратом, содержащим не только

полный перечень библиографии по указанной тематике, но и ссылки, позволяющие читателю легко выйти на соответствующий первоисточник, будь то правовой акт, периодическое издание или статья исследователя.

Уверен, что учебное пособие будет не только полезным для всех, кто совершенствует свои знания в данной области, но и станет настольной книгой для практических работников избирательной системы, а также сотрудников правоохранительных органов, занимающихся вопросами обеспечения национальной безопасности.

А.С. Пржедомский
член Общественной палаты Российской Федерации
председатель Координационного совета по защите
избирательных прав граждан

ВВЕДЕНИЕ

Институт выборов, представляя собой наиболее значимый элемент системы народовластия и выступая механизмом реализации конституционных прав граждан, играет ключевую роль в современной общественно-политической жизни нашей страны. В силу указанных свойств выборы попадают в зону повышенного интереса финансово-промышленных групп, радикальных организаций, представителей криминалитета, отдельных иностранных государств, неправительственных и международных организаций, преследующих в ходе избирательных кампаний цели, наносящие ущерб конституционному строю и национальной безопасности России. Отдельные кандидаты и политические партии, стремясь любой ценой получить политическую власть, используют пробелы правового регулирования выборов, недостаточно четкие юридические формулировки ряда избирательных законов и прибегают к «грязным» избирательным технологиям.

Президент Российской Федерации Д.А.Медведев в своей программной статье «Россия, вперед!» и Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 года указал на необходимость дальнейшего совершенствования политической системы Российской Федерации и защиты демократии в ходе избирательных кампаний. В качестве одного из векторов модернизации российской демократии глава государства выделил сохранение межпартийного консенсуса по стратегическим вопросам внешней политики, социальной стабильности, национальной безопасности, основ конституционного строя, охраны суверенитета нации, прав и свобод граждан, защиты права собственности, неприятия экстремизма, поддержки структур гражданского общества, всех форм самоорганизации и самоуправления¹. Президент подчеркнул, что «демократия нуждается в защите» и обратил

¹ См. Рос. газ. 2009. 11 сентября.

внимание на то, что «укрепление демократии не означает ослабления правопорядка»².

Неотъемлемой составляющей российской суверенной системы народовластия являются свободные, прозрачные и справедливые выборы, защита демократических принципов которых в сочетании с ограниченными возможностями действующего законодательства и правоприменительной практики определяет необходимость юридического обеспечения выборов в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности России.

Теоретическую основу работы составили труды С.А. Авакьяна, С.Н. Бабурина, М.В. Баглая, В.И. Бутаева, В.И. Васильева, Ю.А. Веденеева, Н.Т. Ведерникова, А.А. Вешнякова, В.Г. Вишнякова, А.А. Власова, В.П. Волкова, О.В. Дамаскина, Ю.А. Дмитриева, В.Д. Зорькина, А.В. Иванченко, А.Д. Керимова, Ю.Н. Климовой, С.Д. Князева, А.И. Ковлера, Е.И. Козловой, Е.И. Колюшина, О.Е. Кутафина, В.И. Лафитского, В.О. Лучина, В.И. Лысенко, Г.В. Мальцева, Н.И. Матузова, А.М. Моисеева, Л.А. Окунькова, А.В. Опалева, А.М. Осавелюка, Д.С. Петренко, А.Е. Постникова, Б.А. Страшуна, Н.П. Фарберова, В.Е. Чиркина, С.М. Шапиева, А.И. Экимова и др. В этих работах авторы провели глубокий анализ избирательного законодательства, выявили коллизии и пробелы в правовом регулировании выборов, изучили основные проблемы избирательной системы России и внесли предложения по ее совершенствованию. Особый интерес вызывают труды В.И. Бутаева. Он впервые предпринял попытку дать научное определение обеспечению безопасности выборов и обосновать необходимость совместной деятельности правоохранительных органов и избирательных комиссий в период выборов³.

² См. Рос. газ. 2009. 13 ноября.

³ См.: Вестник ЦИК России. Специальный выпуск 2003 года. С. 60-62.

Значительным научным вкладом в разработку проблемы обеспечения безопасности избирательных кампаний явились диссертационные исследования ученых системы МВД России – Н.А.Алексеева, В.П.Заботина, О.А. Плешковой и др⁴. Этими авторами были освещены вопросы, связанные с обеспечением охраны правопорядка и общественной безопасности в условиях выборов. Однако проблемам правового обеспечения избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности и нормативному регулированию деятельности компетентных государственных органов и учреждений в ходе выборов должного внимания не уделялось.

Специальные исследования в области методологии правового регулирования государственно-правовых основ национальной безопасности России провели В.Г. Вишняков, Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов и др⁵.

Значительная часть ученых-юристов разрабатывала отдельные аспекты правового обеспечения защиты конституционного строя и национальной безопасности в ходе выборов. Вопросы коррупции в избирательном процессе рассмотрены в работах А.И. Волкова, Б.Л. Вишневого, И.А. Дамм⁶.

⁴ См.: *Алексеев Н.А.* Организационно-правовые основы взаимодействия органов внутренних дел с избирательными комиссиями: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Моск. акад. МВД России. М., 2001. 26 с.; *Заботин В.П.* Избирательные права граждан Российской Федерации и роль органов внутренних дел в их реализации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Акад. упр. МВД России. М., 2001. 20 с.; *Плешкова О.А.* Конституционно-правовые основы обеспечения избирательных прав граждан в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Моск. акад. МВД России. М., 2002. 24 с.

⁵ См.: *Вишняков В.Г., Андриченко Л.В., Боголюбов С.А.* и др. Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы укрепления государственно-правовых основ // *Журнал российского права.* 2005. № 2; *Вишняков В.Г.* О методологических основах правового регулирования проблем безопасности Российской Федерации // *Журнал российского права.* 2005. № 9.

⁶ См.: *Волков А.И.* Финансирование избирательных кампаний как один из источников политической коррупции // *Выборы в Российской Федерации: [Материалы науч.-практ. конф. 16-17 марта 2002 г., Санкт-Петербург].* СПб.,

Процессы продвижения российскими организованными преступными группами своих кандидатов в органы государственной власти и местного самоуправления изучены А.И. Долговой, В.В. Астаниным, Д.И. Дзюбой, О.С. Ильиным, Р.Ю. Казаковым и др⁷. Проблемы правового обеспечения информационной безопасности подготовки и проведения выборов, механизмы противодействия избирательным технологиям манипулятивного воздействия на общественное сознание исследовали А.А. Вешняков, А.А. Коврижных, С.В. Мироненко, С.Ю. Савин⁸. Осуществлению международного наблюдения за выборами и направлениям его совершенствования в интересах защиты конституционного строя посвящены

2002. С.255-256; *Вишневский Б.Л.* Электоральная коррупция: формы, проявления, методы борьбы // *Гражданское общество против коррупции в России.* СПб., 2002. С. 238-255; *Дамм И.А.* Коррупция в российском избирательном процессе: понятие и противодействие. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2006. С. 15.

⁷ См.: *Долгова А.И., Астанин В.В., Дзюба Д.И., Ильин О.С., Казаков Р.Ю.* Деятельность организованной преступности в политической сфере жизни общества // *Организованная преступность, миграция, политика.* М. 2002. С. 74.

⁸ См.: *Вешняков А.А.* Общая характеристика гарантий обеспечения избирательных прав граждан с использованием ГАС «Выборы» // *Конституционное и муниципальное право.* 2006. № 8. С. 2-9; *Коврижных А.А.* Обеспечение информационной безопасности подготовки и проведения выборов (референдума) в условиях применения Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы»: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2004. 179 с; *Мироненко С.В.* Понятие «безопасность избирательной кампании» // *Вестник Самарского государственного аэрокосмического университета.* 2004. № 2. С. 26-38; *Савин С.Ю.* Правовое обеспечение информационной безопасности Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы»: дис. ...канд. юрид. наук / РАГС при Президенте РФ. М., 2007. 184 с.

работы И.Б. Борисова, А.А. Вешнякова, И.А. Евланова, А.В. Иванченко, В.И. Лысенко, В.Е. Чурова и др.⁹.

Особого внимания заслуживает научное исследование И.Н. Гальвиной, в котором предпринята попытка раскрыть современную сущность конституционного строя Российской Федерации и показать отношения, возникающие в связи с его защитой¹⁰. Актуальные проблемы взаимодействия государственных органов по линии защиты конституционного строя изучены Н.Т. Ведерниковым, В.В. Шалыгиным и А.В. Юдиным¹¹.

В зарубежной юридической и общественно-политической литературе исследования, связанные с тематикой работы, проводились по двум основным направлениям. В рамках первого направления ученые-юристы анализировали проблемы правового регулирования выборов (Дж. Берри, Дж. Бойер, Р.

⁹ См.: *Борисов И.Б.* Электоральный суверенитет или внешнее управление // Профиль. 2008. № 22. С. 22-23; *Борисов И.Б.* Ведут ли уличные акции к прямому народовластию // Рос. газ. 2009. 20 февраля; *Вешняков А.А.* Новые избирательные технологии и проблемы наблюдения за выборами // Журнал о выборах. 2005. № 3. С. 54-59; *Иванченко А.В.* Национальные выборы и принципы международного наблюдения // Журнал о выборах. 2008. № 5. С. 43-47; *Лысенко В.И., Евланов И.А.* Выборы - по демократическим стандартам // Журнал о выборах. 2005. № 3. С. 58-59; *Лысенко В.И., Евланов И.А.* Новый шаг в развитии международных избирательных стандартов // Журнал о выборах. 2008. № 6. С. 8-16; *Чуров В.Е.* Суверенная демократия и выборы // Рос. газ. 2007. 30 марта.

¹⁰ См.: *Гальвина И.Н.* Охрана и защита конституционного строя Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. 26 с.

¹¹ См.: *Ведерников Н.Т.* Конституционный суд и правовая защита конституционного строя // Конституционный вестник. 1991. № 8. С. 44-47; *Шалыгин В.В.* Особенности создания и деятельности специальных подразделений по защите конституционного строя и поддержанию правопорядка в зарубежных странах // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2008. № 1. С. 63-67; *Юдин А.В.* К вопросу о взаимодействии Вооруженных Сил Российской Федерации и Внутренних войск МВД России при защите конституционного строя // Право в Вооруженных Силах. 2005. № 8. С. 12-14.

Вилльямс, К. Джэнда, Дж. Голдмен, Дж. Зиммерман и др.)¹². Второе направление охватывало нарушения законодательства о выборах, юридическую ответственность и вопросы укрепления законности избирательного процесса (К. де Бри, Г. Вевер, У. Клуссманн, Р. Маркус, Г. Масколо, Дж. Най, Р. Флоттау и др.)¹³. Обеспечение национальной безопасности в ходе избирательных кампаний и правовое регулирование выборов в интересах защиты конституционного строя в качестве предметов самостоятельных исследований не рассматривались.

Проведенные в последние годы избирательные кампании дали возможность изучить содержание норм избирательного права и практику их применения в интересах защиты конституционного строя России. В научной и общественно-политической литературе отраслевой направленности появились публикации В.П. Волкова, О.В. Дамаскина, Р.Р. Сеченовой, С.М. Шапиева, в которых проанализированы преступные посягательства в сфере выборов, предложены организационно-правовые меры по совершенствованию формирования системы органов власти в процессе организации и проведения выборов в интересах укрепления российской

¹² См.: *Берри Дж., Джэнда К., Голдмен Дж.* Проблемы демократии. Форма правления в Америке // *Технология и организация выборных кампаний. Зарубежный и отечественный опыт.* Рос. акад. управления, Политологич. центр. М., 1993. С. 33-48; *Boyer J.P.* The Case for Election Law Reform, *Parliamentary Government.* Vol. 8, Summer, 1981; *Зиммерман Дж.* Прямая демократия в США: опыт и проблемы / Пер. с англ. А. Зябрева // *Вестник Моск. ун-та. Сер. 11: Право.* 1991. № 5. С. 47-55; *Williams R.* Party Finance and Political corruption. Polgrave Macmillan, 2000.

¹³ См.: *Кристиан де Бри.* Государство, мафиозные структуры и транснациональные корпорации // *Муждународное право.* 2000. № 3. С. 176, 181; *Wewer G.* Politische Korruption // *Politic-Lexicon.* Muenchen: Wien. Oldenborg Vlg, 1994. S.481; *Renate Flottau, Erich Follath, Uwe Klussmann, Georg Mascolo, Walter Mayr, Christian Neef.* Die Revolutions-GmbH: Helden unserer Zeit – wie eine neue Generation autokratische Regime in Osteuropa und Zentralasien stuerzt // *Der Spiegel.* 46/2005 vom 14.11.2005. S. 178; *Nye J.* Corruption and political development: a cost-benefit analysis // *American Political Science.* 1967. № 12. P. 417.

государственности, показано значение законности и легитимности избирательного процесса для защиты конституционного строя Российской Федерации, обоснована необходимость совместной деятельности правоохранительных органов и избирательных комиссий¹⁴. Однако работы указанных авторов лишь частично затрагивают проблематику, связанную с темой данного исследования, в то время как вопросы, касающиеся защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов и правовой основы такой деятельности, требуют более основательной научной разработки.

Особую ценность для научного исследования избирательного процесса с позиций законности и обеспечения безопасности государственного строительства в Российской Федерации представляют работы В.П. Волкова, О.В. Дамаскина, С.М. Шапиева «Некоторые проблемы и пути их решения для обеспечения законности избирательного процесса в Российской Федерации» и «Проблемы обеспечения конституционной законности избирательного процесса в интересах укрепления российской государственности»¹⁵. Значимость данных трудов заключается в системном подходе к исследованию роли избирательных комиссий и правоохранительных органов в обеспечении

¹⁴ См.: Волков В.П., Дамаскин О.В., Сеченова Р.Р. Обеспечение конституционной законности избирательного процесса в интересах безопасности государственного строительства. М.: Норма, 2007. 144 с; Волков В.П., Дамаскин О.В., Шапиев С.М. Некоторые проблемы и пути их решения для обеспечения законности избирательного процесса в Российской Федерации. М.: РЦОИТ, 2009. 288 с; Дамаскин О.В. Россия в современном мире: проблемы национальной безопасности. М.: Наука, 2007. 429 с; Дамаскин О.В. Легитимация результатов избирательного процесса в Российской Федерации // Журнал о выборах. 2008. № 3.

¹⁵ См.: Волков В.П., Дамаскин О.В., Шапиев С.М. Некоторые проблемы и пути их решения для обеспечения законности избирательного процесса в Российской Федерации. М.: РЦОИТ, 2009. 288 с; Волков В.П., Дамаскин О.В. Проблемы обеспечения конституционной законности избирательного процесса в интересах укрепления российской государственности. М.: РЦОИТ, 2009. 262 с.

законности в избирательном процессе, рассмотрении механизма судебной защиты избирательных прав граждан при организации и проведении выборов, участия общественности и международных наблюдателей в контроле законности избирательного процесса. Вместе с тем, специализация на проблеме законности избирательного процесса не позволила авторам в достаточной степени раскрыть аспекты защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в ходе выборов.

Принятие Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, продолжающееся реформирование избирательной системы, отсутствие комплексных научных разработок в области укрепления российской государственности при формировании органов представительной власти путем выборов, необходимость изучения состояния избирательного процесса в контексте обеспечения законности и национальной безопасности, потребности совершенствования деятельности правоохранительных органов по обеспечению национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации определяют актуальность настоящего учебного пособия.

Предлагаемое пособие подготовлено в рамках программы конституционного права России и предназначено для использования в образовательном процессе и научно-исследовательской деятельности юридических вузов и факультетов, а также для подготовки и обучения сотрудников правоохранительных органов, оказывающих содействие избирательным комиссиям, организаторов выборов и иных участников избирательного процесса.

Целью данного учебного пособия является привлечение внимания организаторов выборов, представителей законодательной, исполнительной и судебной властей, политических партий, средств массовой информации, научных работников, политологов, сотрудников правоохранительных органов

к существующим проблемам организации и проведения выборов в контексте обеспечения национальной безопасности, нарушениям избирательного законодательства, посягающим на основы конституционного строя и установленный порядок осуществления государственной власти, а также совершенствование механизма защиты избирательных прав участников выборов.

Новизна исследования заключается в том, что автором обоснована взаимосвязь выборов и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в рамках защиты конституционного строя; показаны новые тенденции участия организованных преступных групп в избирательных кампаниях, проходящих в Российской Федерации; рассмотрена зарубежная практика противодействия иностранному вмешательству во внутренние дела суверенных государств в целях формирования управляемой извне системы органов государственной власти и управления; на основе комплексного анализа выявлены коллизии и пробелы федерального и регионального законодательства о выборах в Российской Федерации в контексте защиты конституционного строя и национальной безопасности; раскрыта правовая природа нормативных предписаний избирательных комиссий; дана развернутая характеристика современной нормативной правовой базы защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в условиях выборов в Российской Федерации и зарубежных странах; обоснованы предложения по совершенствованию нормативного правового обеспечения избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности Российской Федерации; представлен зарубежный опыт правового регулирования избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности.

Правовая основа исследования включает: Конституцию Российской Федерации, международные избирательные стандарты, федеральное

избирательное законодательство, нормативные правовые акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, нормативные правовые акты компетентных государственных органов и учреждений, оказывающих содействие избирательным комиссиям в подготовке и проведении выборов, законодательство субъектов Российской Федерации о выборах, национальное законодательство зарубежных стран о выборах.

Эмпирическая база данной работы основана на материалах судопроизводства Конституционного Суда Российской Федерации, материалах судебной практики Верховного Суда Российской Федерации и других судов общей юрисдикции; материалах социологических исследований ФОМ, ВЦИОМ и Левада-Центра; материалах прокурорско-следственной практики и электоральной статистики Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. При исследовании отдельных проблем правового обеспечения избирательного процесса с позиций защиты конституционного строя и национальной безопасности использовались открытые публикации о выборах в отечественных и зарубежных периодических изданиях.

Освоение материала учебного пособия призвано способствовать формированию у организаторов и участников выборов высокой правовой культуры, чувства профессиональной ответственности и требовательности к соблюдению законности в условиях избирательного процесса.

Работа представляет интерес и для преподавательской деятельности в образовательных учреждениях высшего профессионального образования в рамках курсов «Конституционное право России», «Конституционное право зарубежных стран», «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации», «Зарубежное избирательное право».

ГЛАВА 1. ВЫБОРЫ И ИХ ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Институт выборов в системе народовластия Российской Федерации

В соответствии с конституционным законодательством выборы занимают особое место в системе современного народовластия в Российской Федерации. В части 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации референдум и свободные выборы провозглашаются как высшее непосредственное выражение власти народа.

Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закрепляет выборы в Российской Федерации как форму прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица¹⁶.

Нужно отметить, что приведенные конституционно-правовые положения о народовластии пока еще являются декларативной политической программой, а не реальностью. Выборы в Российской Федерации лишь отчасти выступают инструментом реализации народного суверенитета. На низкое качество народного представительства, его обусловленность социально-экономическими факторами, незрелостью гражданского общества и неразвитостью политической культуры граждан неоднократно указывал и

¹⁶ См. Пункт 9 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Президент Российской Федерации. «Чем «умнее», интеллектуальнее, эффективнее будет наша экономика, тем выше будет уровень благосостояния наших граждан. Тем свободнее, справедливее, гуманнее будет наша политическая система. Общество в целом. ... Политическую культуру не переделать простым подражанием политическим обычаям передовых обществ. Никто не проживет нашу жизнь за нас. Никто не станет за нас свободными, успешными, ответственными»¹⁷.

Осуществление принципа народовластия непосредственно связано с уровнем отражения депутатами и выборными должностными лицами интересов избирателей. По результатам социологического опроса 357 жителей г. Омска, проведенного в апреле 2001 г., на вопрос: «Чьи проблемы решают люди, пришедшие во власть?» лишь 3,5% респондентов высказали мнение, что они решают проблемы своих избирателей, 32% - посчитали, что выборные лица и депутаты решают проблемы тех, кто привел их к власти. 34% опрошенных полагали, что люди, пришедшие во власть, решают проблемы тех, кто платит им деньги, а 31% - что народные представители решают, главным образом, личные проблемы, а также проблемы близких родственников¹⁸. Анализ результатов социологического опроса 110 сотрудников областных судов и прокуратур Владимирской, Ивановской и Костромской областей, а также прокуратуры и суда Северо-Кавказского военного округа выявил аналогичную закономерность. 87% респондентов высказали мнение, что представители власти решают личные проблемы либо проблемы тех людей, которые привели их к власти или платят им¹⁹. Полученные криминологические результаты свидетельствуют о том, что

¹⁷ См. Рос. газ. 2009. 11 сентября.

¹⁸ См.: *Клейменов И.М.* Криминальное государство: проблемы определения и исследований // Закономерности преступности, стратегия борьбы и закон / Под ред. А.И. Долговой. М., 2001. С. 103.

¹⁹ См.: *Кулаков А.Ф.* Политическая преступность: криминологический и правовой аспекты: Дисс. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2002. С. 44-45.

представительная власть и выборный механизм ее формирования воспринимаются гражданами Российской Федерации не как инструменты непосредственного волеизъявления и народовластия, а как институты «кормления».

Существующую в России систему публичной власти скорее можно определить как «власть больших денег» с разделением функций формального «народного» представительства и реального политического управления²⁰. Реальное политическое управление осуществляется экономической элитой, которую составляют представители крупного частного капитала, финансово-промышленных групп, разбогатевшие на приватизации, спекулятивных экспортно–импортных и финансовых операциях²¹. Эта

²⁰ Результаты опроса 1500 респондентов, проведенного Институтом социологии РАН в июле 2005 г. в 58 поселениях всех территориально-экономических районов Российской Федерации, свидетельствуют о том, что большинство опрошенных видят угрозу демократическим завоеваниям в нашей стране «в колоссальном разрыве между богатством и бедностью» (47,3%), а также «в сращивании власти и капитала, высшей бюрократии и олигархов» (31,1%). См. Аналитический доклад Института социологии РАН «Бюрократия и власть в новой России: позиции населения и оценки экспертов. М., 2005.

²¹ Из 450 зарегистрированных депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва 74 депутата являлись индивидуальными предпринимателями, генеральными директорами, президентами, вице-президентами и заместителями генеральных директоров коммерческих организаций. Представительство крупного частного капитала и финансово-промышленных групп особенно велико в региональных законодательных органах и муниципальных органах власти. Например, среди депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, избранных в 2007 г., представители экономики составляли 43, 92% (524 депутата из 1193), из них 356 депутатов представляли крупный частный капитал. Среди депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, избранных на повторных и дополнительных выборах в 2007 г., представители экономики составляли 60% депутатского корпуса (42 депутата из 70). См. Вестник ЦИК России. 2007. № 19; Выборы в Российской Федерации. 2007. Электоральная статистика /Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М.: СитиПрессСервис, 2008. С. 62-127, 128, 150.

категория лиц воспринимает государственную власть как эффективное средство продвижения собственных экономических интересов, сохранения и дальнейшего наращивания принадлежащих им богатств. Формальное же «народное» представительство осуществляется зависимыми от них депутатами и выборными должностными лицами, связанными с правящими партийными группировками. Данная взаимовыгодная зависимость нередко закрепляется куплей-продажей мест в выдвигаемых политическими партиями списках кандидатов.

С учетом этого в современных условиях выборы скорее отражают состояние и потребности деформированной социально-экономической системы Российской Федерации, нежели соответствуют их конституционно-правовой регламентации.

В отечественном избирательном праве под выборами традиционно понимается институт (форма) непосредственного народовластия, посредством которой граждане реализуют свое конституционное право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей²².

Следует констатировать, что реализация гражданами своих конституционных прав на участие в выборах осуществляется не на должном уровне. Искусственное ускорение развития партийной системы в России усложнило возможности реализации ряда избирательных прав граждан, к числу которых относятся право быть избранным, участвовать в выдвижении кандидатов (списков кандидатов), в наблюдении за проведением выборов, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов. Лишение избирателей, не являющихся членами политических партий, права самовыдвижения кандидатами на выборах в Государственную

²² См.: *Постников А.Е.* Избирательное право России. М., 1996. С. 21; *Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации* / Под ред. А.В. Иванченко. М., 1999.

Думу Федерального Собрания Российской Федерации, нарушило равенство политических прав партийных и беспартийных граждан Российской Федерации. Попытка законодателя закрепить гарантии реализации пассивного избирательного права граждан, не являющихся членами политических партий, в статье 37 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» не изменила ситуацию, поскольку решение политической партии о включении беспартийных граждан в выдвигаемый ею федеральный список кандидатов зависит от позиции руководства данной политической партии и не имеет перспектив обжалования. Вряд ли соответствуют демократическому предназначению выборов правовые нормы действующих законов, не предусматривающие права выдвижения кандидатов избирателями и группами избирателей²³. Чрезмерные усилия по развитию многопартийности в Российской Федерации привели к тому, что Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» сохранил право направлять своих представителей в качестве наблюдателей за ходом голосования и подсчета голосов только за политическими партиями, зарегистрировавшими федеральные списки кандидатов. Данное решение законодателя представляется ошибочным, поскольку независимое общественное наблюдение за выборами могло бы способствовать защите избирательных прав граждан и демократизации политической системы Российской Федерации²⁴.

Но характеристика выборов как формы осуществления непосредственного народовластия не сводится только к избранию народных представителей в органы государственной власти и органы местного

²³ Исключение составляет статья 34 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации».

²⁴ Соответствующий законопроект был внесен в Государственную Думу 30 июня 2006 г. (проект № 315336-4), однако до сих пор не рассмотрен.

самоуправления. Выборы должны обеспечивать сознательное формулирование народом своей воли, контроль за ее реализацией и возможность прерывать деятельность избранных лиц в том случае, если она не реализуется. Одной из причин обоюдного отчуждения депутатов и их избирателей является отказ от права наказов и отзыва на федеральном уровне. Свободный мандат создал условия для злоупотребления доверием избирателей со стороны депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В существующем виде пропорциональная и партийная системы ослабляют связь депутатов со своими избирателями в субъектах Российской Федерации. Из-за низкой правовой культуры граждан, неразвитости демократических традиций в российском обществе и в самих политических партиях возникают разнообразные возможности для манипуляций при составлении списков кандидатов со стороны партийных функционеров. При отсутствии механизма отзыва депутатов и выборных лиц различных уровней формулирование народом своей воли и реализация устраивающего его политического курса представляются затруднительными и, как правило, подменяются искусственным навязыванием большинству общества решения, фактически принятого той или иной корпоративной политической группой.

Нельзя игнорировать перспективу общественно-политического развития, вытекающую из факта присвоения политических функций отдельными корпоративными группами, когда их структуры становятся непосредственными источниками и носителями политической воли, распоряжающейся ресурсами власти²⁵.

Феномен политически и юридически недостроенных партий тем и опасен, что, имитируя участие в избирательном, парламентском и законотворческом процессах, он фактически предоставляет узким

²⁵ См.: *Веденеев Ю.А., Лысенко В.И.* Политика и федеральные выборы (К вопросу о взаимоотношениях между властью и правом) // Государство и право. 1995. № 2. С. 83.

социальным группам (корпорациям и лоббирующим их интересы лицам) и государственной администрации возможность совместно пользоваться государственными и экономическими институтами, властью и собственностью вне какого бы то ни было политического и юридического контроля со стороны гражданского общества или того, что от него остается»²⁶.

Некоторые российские государствоведы определяют выборы через их социально–политическое значение. В частности, как отмечает Ю.А.Веденеев, «выборы - это институт и процесс принятия политико-правовых решений ...посредством которого осуществляется публичное политическое воспроизводство самого государства, а именно социальная ротация или перераспределение (перегруппировка или передача) законодательных и правительственных функций и полномочий»²⁷.

Социальная функция выборов состоит еще и в том, что они являются одним из эффективных инструментов политической самоорганизации граждан. Массовость, регулярность избирательных кампаний, актуальность обсуждаемых вопросов обуславливают их возможности как каналов косвенного влияния граждан на политический процесс в государстве.

Недооценка социальной составляющей выборов является недопустимой. В качестве примера можно привести ситуацию, когда ангажированность средств массовой информации, отсутствие достойных кандидатов, конструктивных программ политических партий, бесконечные невыполняемые обещания политиков вызывают «усталость» избирателей и отторжение от выборов, что сказывается на снижении явки²⁸. На выборах депутатов законодательных органов государственной власти субъектов

²⁶ См.: *Веденеев Ю.А.* Политические партии в избирательном процессе: правовые иллюзии и юридическая реальность // Государство и право. 1995. № 7. С. 26.

²⁷ См.: Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы. М.: Институт государства и права Российской академии наук, 1995. С. 84, 85.

²⁸ Явка избирателей является показателем степени доверия граждан к выборам и политическим силам, принимающим в них участие.

Российской Федерации в 2007 г. по сравнению с предыдущими выборами заметное уменьшение активности избирателей отмечено в Республике Коми – на 6,09%, в Красноярском крае – на 6,43%, в Вологодской области – на 20,14%. Низкую активность избиратели продемонстрировали на повторных и дополнительных выборах депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в Свердловской области (9,5%), Калужской области (9,62%), Сахалинской области (13,95%), Ненецком автономном округе (15,36%), Владимирской области (23,27%), Новосибирской области (23,58%), Новгородской области (25,10%). В Курганской области по трем избирательным округам выборы не состоялись в связи с тем, что явка избирателей была менее 20%. На выборах Президента Российской Федерации 2008 г. в большинстве субъектов Российской Федерации отмечен рост активности избирателей, однако в 23 субъектах Федерации активность снизилась (максимально – в Республике Северная Осетия – Алания: на 15,98%). Изменение активности избирателей на выборах депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации 2 марта, 12 октября 2008 г. и 1 марта 2009 г. по сравнению с предыдущими выборами носило разнонаправленный характер. В ряде субъектов Российской Федерации был отмечен заметный рост явки избирателей (Республика Ингушетия – на 36,11%, Республика Башкортостан – на 32,71%, Амурская область – на 31,80%), в других субъектах – снижение (Ненецкий автономный округ – на 11,26%, Волгоградская область – на 8,65%, Республика Татарстан – на 4,78%, Карачаево-Черкесская Республика – на 3,91%)²⁹.

²⁹ См. Выборы в Российской Федерации. 2007. Электоральная статистика /Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М.: СитиПрессСервис, 2008. С. 34, 135, 136; Выборы Президента Российской Федерации. 2008: Сборник информационно-аналитических материалов /Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М.: СитиПрессСервис, 2008. С. 120. Выборы в субъектах Российской Федерации 2 марта 2008 года и в единые дни голосования 12 октября 2008 года, 1 марта 2009 года: Электоральная статистика. М.: ЦИК России, 2009. С. 95.

Предпринятые федеральным законодателем меры по отмене порога явки на выборах и возможности голосования против всех кандидатов создали иллюзию решения данной проблемы с помощью игнорирования протестных настроений избирателей³⁰.

Выборы имеют ярко выраженную властную природу, поскольку они обеспечивают воспроизводство публичной власти. В последние годы наметились тенденции превращения выборов в декоративные контролируемые каналы прихода к власти, когда при прочих равных условиях приоритет отдается представителям политических партий, обладающим мощным административно–финансовым ресурсом. Возникает монополия на власть крупного партийного объединения, позиционирующего себя как «партия власти». В борьбе за доверие народа, за право от его имени осуществлять государственную власть, реальное соперничество отсутствует.

Значение периодически проводимых выборов и связанных с ними юридических гарантий прав и свобод в том и состоит, чтобы блокировать любые проявления монополии на власть, какими благими намерениями ни руководствовались при этом³¹.

Исправление допущенных упущений в формировании российской политической системы и кардинальное реформирование демократических институтов было начато лишь после вмешательства главы государства как

³⁰ См. Федеральный закон от 12 июля 2006 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов); Федеральный закон от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский Процессуальный Кодекс Российской Федерации».

³¹ См.: *Веденеев Ю.А., Лысенко В.И.* Политика и федеральные выборы (К вопросу о взаимоотношениях между властью и правом) // Государство и право. 1995. № 2. С. 83.

гаранта Конституции Российской Федерации³². В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г., программной статье «Россия, вперед!», опубликованной 10 сентября 2009 г., Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г. Президент Российской Федерации признал наличие проблем в сфере выборов и обозначил основные направления защиты избирательных прав граждан, повышения уровня политической конкуренции в партийной среде, укрепления демократических институтов на региональном уровне с помощью совершенствования законодательства о выборах и политических партиях³³. В развитие инициатив Президента Российской Федерации был законодательно отменен избирательный залог при проведении выборов всех уровней, снижены требования к минимальной численности политических партий, к числу подписей, необходимых для выдвижения кандидатов на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, снижен возрастной ценз на выборах депутатов представительных органов местного самоуправления, партии получили гарантии равного освещения их деятельности в государственных средствах массовой информации. При этом глава государства заявил о необходимости «продолжить совместную работу по улучшению качества народного представительства и созданию дополнительных условий для свободной, справедливой и цивилизованной конкуренции между партиями»³⁴. Последовательная реализация предложений Президента Российской Федерации призвана повысить общественную

³² В настоящее время в Государственном Совете Российской Федерации создана Рабочая группа по вопросам совершенствования политической системы и укрепления политических институтов Российской Федерации.

³³ См. Рос. газ. 2008. 6 ноября; Рос. газ. 2009. 11 сентября; Рос. газ. 2009. 13 ноября.

³⁴ См. Рос. газ. 2009. 13 ноября. Более подробный анализ инициатив Президента Российской Федерации по улучшению качества народного представительства и укреплению демократических институтов проведен в параграфе 3.1 пособия.

активность граждан, содействовать развитию политического плюрализма, предотвратить узурпацию государственной власти одной политической партией, стимулировать формирование и осуществление политики органов народного представительства с учетом мнения населения. Заложенный в комплексе президентских законодательных инициатив демократический потенциал способен придать качественно иной вектор развития не только институту выборов, но и системе народовластия Российской Федерации в целом.

Выборы могут выступать в качестве одного из важнейших способов легитимации государственной власти³⁵. Для этого политической партии (кандидату) необходимо получить поддержку большинства избирателей и оправдывать своей деятельностью на выборных постах представление граждан о том, что органы государственной власти и местного самоуправления образованы на справедливой основе. Избрание (переизбрание) депутатов и должностных лиц, которые своей деятельностью покровительствовали организованной преступности, нанесли ущерб экономике, способствовали росту социальной напряженности, дискредитирует государственную власть и разочаровывает население в демократических ценностях. Данный аспект выборов рассматривает М.В. Баглай: «Выборы дают выход накопившемуся у известной части населения недовольству действиями властей, они открывают единственно возможный путь демократического разрешения противоречий в обществе, исключая физическое столкновение людей и путь навязывания большинству мнения меньшинства или отдельных политиков»³⁶.

³⁵ Легитимация государственной власти представляет собой принятие государственной власти населением страны, признание ее права управлять социальными процессами, готовность ей подчиняться. Подробнее см. главу 8.

³⁶ См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М.: Норма, 2006. С. 389.

Выборы как показатель степени доверия к власти и средство политической активизации населения имеют важное значение для защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности. В условиях высокой социальной активности можно своевременно выявлять процессы антиконституционной направленности и заблаговременно прогнозировать попытки их использования в интересах отдельных лиц, преступных групп, определенных иностранных государств и международных организаций. Период избирательной кампании является оптимальным временем для проведения информационно–аналитической работы, в том числе и в интересах обеспечения национальной безопасности.

Характеристика выборов в системе народовластия Российской Федерации может проявляться в стабилизирующей функции. Через выборы обеспечиваются стабильность и порядок в государственной и общественной жизни, если они позволяют гражданам выразить свою волю. По мнению М.В. Баглая, «смысл выборов не в том, чтобы продемонстрировать мнимый консенсус между всеми гражданами и социальными слоями, который никогда, кроме чрезвычайных ситуаций, не может быть достигнут в развитом обществе, а в том, чтобы все могли выразить свою волю, а государственная власть – быть созданной и действовать в соответствии с этой волей»³⁷. Ликвидация порога явки избирателей не позволяет с уверенностью утверждать о подлинном представительном характере формируемых гражданами органов государственной власти и органов местного самоуправления, призванных выражать волю народа.

Выборы тесно связаны с существующей в государстве системой политических партий. Избиратели изучают программы политических партий, борющихся за власть, выбирают приемлемые для себя идеологические платформы и партийных кандидатов, выражающих их взгляды. Особенностью российских выборов является то, что они позволяют оценить главным образом не влияние политических партий и идеологических

³⁷ См.: *Баглай М.В.* Указ. соч. С. 389.

программ, а популярность отдельных кандидатов. Действующее избирательное законодательство допускает, а существующая электоральная практика в полной мере реализует возможность выдвижения политическими партиями популярных государственных и общественных деятелей во главе партийных списков. Эти лидеры «продвигают» в законодательные органы государственной власти основное количество кандидатов, представленных в партийных списках, а затем без каких-либо юридических последствий отказываются от полученных мандатов³⁸.

Наконец, выборы являются опосредованной формой контроля граждан за деятельностью государственных и муниципальных органов. Невзирая на то, что в современных условиях народные представители (депутаты и выборные должностные лица) зачастую весьма далеки от народа и, как правило, выражают интересы тех политических сил и финансово–промышленных групп, которые участвовали в финансировании их избирательных кампаний, именно выборы сегодня оставляют гражданам возможность участия в политической жизни и позволяют косвенно влиять на тех, в чьих руках находится власть. В этом заключается социально-политическое значение выборов.

Выборы имеют важное значение для обеспечения стабильности существующей политической системы Российской Федерации, воспроизводства и функционирования институтов власти и, с учетом этого, влияют на защиту конституционного строя и обеспечение национальной безопасности.

1.2. Значение выборов для защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

³⁸ Итоги голосования и результаты выборов в таких случаях слабо связаны с уровнем представительности избранных депутатов, так как граждане голосовали за других лиц. Представляется, что подобная практика должна быть законодательно ограничена и рассматриваться как разновидность введения избирателей в заблуждение.

Прежде чем провести анализ значения выборов для защиты конституционного строя и национальной безопасности Российской Федерации, следует определиться с терминологическими категориями «конституционный строй», «основы конституционного строя», «государственная безопасность», «безопасность государства», «национальная безопасность», «обеспечение национальной безопасности» и «защита конституционного строя»³⁹.

Согласно Конституции России выборы – одна из основ конституционного строя Российской Федерации. Для того, чтобы четко представлять сущность основ конституционного строя, в нем необходимо выделить основополагающие принципы, начала, главные устои. Их принято называть основами конституционного строя⁴⁰.

В нормативных правовых актах отсутствует определение конституционного строя (основ), есть лишь упоминания о нем в качестве объекта защиты или посягательства на него.

В юридической литературе понятие «конституционный строй» рассматривается в широком и узком смыслах. В широком смысле конституционный строй отождествляется с совокупностью экономических,

³⁹ Подробней о понятийно-категориальном аппарате системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации см. Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации / Под ред. Опалева А.В. М.: Юнити-Дана, 2004. С. 11-29; Вишняков В.Г., Андриченко Л.В. и др. Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы укрепления государственно-правовых основ // Журнал российского права. 2005. № 2; Вишняков В.Г. О методологических основах правового регулирования проблем безопасности Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 9.

⁴⁰ См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2006. С. 94 - 100; Кутафин О.Е. Государственное право Российской Федерации. Т. 1. М., 1993. С. 117; Мамонов В.В. Конституционный строй Российской Федерации: понятие, основы, гарантии // Государство и право. 2004. № 10. С. 5; Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России. М., 1994. 285 с.

социальных, политических, правовых, идеологических отношений, регулируемых нормами конституции и возникающих по поводу организации центральных органов государственной власти и управления, государственного устройства и правовых связей между личностью, обществом и государством⁴¹.

В узком смысле конституционный строй означает способ организации государства, закрепленный в конституции⁴². В настоящем пособии понятие «конституционный строй» рассматривается именно в узком смысле.

Перечень основ конституционного строя находит свое выражение в главе 1 Конституции Российской Федерации. Можно сгруппировать их как целостную систему.

Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин различают политические, экономические, социальные и духовные основы конституционного строя⁴³. Критерием данной классификации является сфера общественной жизни, в которой возникают соответствующие конституционно-правовые отношения. Такой подход к научной классификации раскрывает сущность основ конституционного строя, но не учитывает характер конституционно-правового регулирования отношений между человеком, обществом и государством.

А.В. Малько, Е.В. Колесников и Г.Н. Комкова выделяют базовые ценности общества, основные принципы и конституционно-правовые институты и нормы, через которые эти ценности и принципы получают непосредственное обоснование и закрепление⁴⁴. Указанная классификация

⁴¹ См.: *Еременко Ю.П.* Советская конституция и законность. Саратов, 1982. С. 18; *Кабышев В.Т.* Становление конституционного строя России. Саратов, 1993. С. 4; *Румянцев О.Г.* Основы конституционного строя России. М., 1994. 285 с.

⁴² См.: *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России. М., 2006. С. 94 – 100.

⁴³ См.: *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Указ. соч. С. 94 – 100.

⁴⁴ См.: *Малько А.В., Колесников Е.В., Комкова Г.Н.* Конституционное право России. М., 2001. 408 с.

основ конституционного строя заслуживает внимания, однако отличается нечеткостью оснований деления.

Более удачной представляется классификация, предложенная М.Б. Рожковым⁴⁵. Она основана на принципах конституционно-правового регулирования отношений между человеком, обществом и государством, которые служат четким основанием классификации.

К первой группе основ конституционного строя он отнес *основы организации государственной власти*: народовластие (высшим непосредственным выражением которого являются свободные выборы и референдум (статья 3 Конституции); федерализм (статья 5 Конституции); верховенство права (статья 4 Конституции); принцип разделения властей (статья 10 Конституции); государственный суверенитет (статья 4 Конституции).

Вторую группу составляют *основы взаимоотношений государства и человека, гражданина, правового статуса человека и гражданина*. К ним относятся: признание и утверждение прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью; их защита и соблюдение – обязанностью государства (статья 2 Конституции).

Третья группа включает *основы организации жизни общества*: идеологический и политический плюрализм (статья 13 Конституции); светский характер государства (статья 14 Конституции); свободу экономической деятельности (статья 8 Конституции); многообразие и равноправие различных форм собственности (статья 8 Конституции); социальный характер государства (статья 7 Конституции).

Установленные Конституцией Российской Федерации основы конституционного строя обладают рядом специфических черт, к числу

⁴⁵ См.: Рожков М.Б. Объект безопасности государства: конституционный строй или основы конституционного строя // В мире права. 2000. № 2. С. 34-41.

которых относят: их фундаментальное значение; политико-правовой характер; нормативность; юридическое верховенство по отношению ко всем остальным положениям конституции и других нормативных правовых актов; общепризнанность; целостность; устойчивость; особый порядок изменения.

В соответствии со статьей 1 Закона Российской Федерации «О безопасности» конституционный строй является объектом безопасности государства.

Следуя логике законодателя, выборы как основа конституционного строя в сфере организации и функционирования государственной власти также представляют собой объект безопасности государства.

Понятие «безопасность государства» означает определенное состояние общественных отношений, обеспечивающее политическое господство правящей социальной группе (классу) внутри государства и за его пределами. Безопасность государства достигается наличием эффективного аппарата управления и принуждения, обладающего монополией на правотворчество, а также механизма защиты государственной власти.

Государственная безопасность предполагает способность государства противостоять внутренним и внешним посягательствам на его суверенитет, территориальную целостность, конституционный строй.

С учетом данного подхода попытки отождествления понятий «безопасность государства» и «государственная безопасность» представляются ошибочными, поскольку безопасность государственного аппарата и его чиновников не сопоставимы с незыблемостью конституционного строя, территориальной целостностью, военной мощью и суверенитетом государства. Более того, устойчивость функционирования и стабильность воспроизводства государственного аппарата могут

сопровождаться подрывом конституционного строя, снижением военного потенциала и ограничением суверенитета государства⁴⁶.

Рассматривая национальную безопасность в качестве научной категории, автор придерживается официальной точки зрения, зафиксированной в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537⁴⁷. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года понятие «национальная безопасность» раскрывается как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства. Тем самым национальная безопасность рассматривается как триада безопасности личности, общества и государства.

В качестве основных приоритетов национальной безопасности Российской Федерации закреплены национальная оборона, государственная и общественная безопасность. Отсюда следует вывод, что государственная безопасность является лишь частью системы национальной безопасности Российской Федерации.

Обеспечение национальной безопасности представляет собой целенаправленную деятельность государственных институтов по выявлению, предупреждению и пресечению различных угроз безопасности личности,

⁴⁶ Таким образом, сформулированные методологические подходы позволяют утверждать, что более правильным было бы рассматривать выборы в качестве объекта национальной безопасности, а не безопасности государства.

⁴⁷ См. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «Об утверждении Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Рос. газ. 2009. 19 мая.

обществу и государству, защите национальных интересов Российской Федерации. Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года основное содержание обеспечения национальной безопасности состоит в поддержании правовых и институциональных механизмов, а также ресурсных возможностей государства и общества на уровне, отвечающем национальным интересам Российской Федерации.

Защита конституционного строя является направлением обеспечения национальной безопасности, включающим в себя защиту основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции на всей территории государства, территориальной целостности и суверенитета, поощрение политического и идеологического плюрализма, развитие конституционного контроля за выборными и назначаемыми государственными и муниципальными органами, а также охрану демократической государственной власти. Такая позиция может рассматриваться в качестве демократического подхода к пониманию защиты конституционного строя⁴⁸.

В случае, если правящая социальная группа (класс) пытается отстранить народ от формирования государственной власти и контроля за ее деятельностью, ограничивает общедемократические права и свободы граждан, ликвидирует идеологическое и политическое многообразие, многопартийность, устраняет оппозицию, отменяет конституционную форму правления и государственного устройства, защита конституционного строя сводится лишь к сохранению с помощью аппарата управления и принуждения экономического, политического и идеологического господства правящей социальной группы (класса). Носители такого деформированного (классового) подхода к защите конституционного строя имеют

⁴⁸ В настоящем пособии реализован демократический подход к пониманию защиты конституционного строя.

нигилистическое правосознание, не одобряют ценности конституционно-правовых институтов и норм, руководствуются групповыми и личными интересами.

Необходимо разделять «обеспечение национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов», «обеспечение безопасности выборов» и «нормативное правовое обеспечение национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов».

Обеспечение национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов рассматривается в широком и узком смыслах.

В широком смысле обеспечение национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов представляет собой сложное социально–политическое явление, включающее в себя объекты защиты, источники посягательств, угрозы и способы защиты применительно к организации и проведению выборов.

В узком смысле под обеспечением национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов следует понимать деятельность компетентных государственных органов и учреждений, направленную на защиту основ конституционного строя, государственного суверенитета и территориальной целостности, гарантий прав и свобод граждан в процессе организации и проведения выборов.

Обеспечение безопасности выборов может быть охарактеризовано как комплекс правовых, организационных, информационных, технических и иных мер, осуществляемых избирательными комиссиями, правоохранительными и иными органами по выявлению, предупреждению и пресечению противоправных действий (бездействия), препятствующих свободному волеизъявлению граждан и реализации избирательных процедур

в соответствии с порядком и правилами, установленными избирательным законодательством⁴⁹.

«Обеспечение национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов» является более широким понятием, чем «обеспечение безопасности выборов». Во-первых, национальная безопасность обеспечивается независимо от прохождения избирательного процесса. Во-вторых, обеспечение национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов преимущественно направлено на защиту основ конституционного строя, государственного суверенитета и территориальной целостности в рамках всех выборов, проходящих в России, в то время как обеспечение безопасности выборов имеет целью выявление, предупреждение и пресечение конкретных правонарушений в ходе отдельной избирательной кампании. Поэтому в ходе выборов могут осуществляться противоправные действия, затрагивающие безопасность выборов, но не наносящие ущерба конституционному строю и национальной безопасности. В-третьих, обеспечение национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов помимо собственно обеспечения безопасности выборов включает в себя деятельность во всех сферах государственной и общественной жизни, в которых возможна реализация угроз национальной безопасности (нормативно-правовое, информационно-пропагандистское, финансовое, техническое, организационное, кадровое и другие составляющие обеспечения национальной безопасности).

Выборы как способ формирования органов народного представительства, как форма реализации конституционного права граждан избирать и быть избранными, участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей обеспечивают

⁴⁹ См.: *Красинский В.В.* Правовое обеспечение безопасности выборов в зарубежных государствах // Журнал российского права. М.: Норма, 2003. № 7. С. 90.

преемственность и периодичность воспроизводства публичной власти в России.

Приход к власти представителей тех или иных политических сил с помощью выборов обуславливает определенное состояние национальной безопасности и задает параметры внутренней и внешней государственной политики. От решений, принимаемых органами народного представительства и выборными лицами, зависит степень реализации конституционных прав и свобод граждан, характер средств и методов осуществления государственной власти, дальнейшая судьба населения государства.

Выборы выступают альтернативой силовому сценарию завоевания государственной власти. Как правило, с их помощью мирно разрешаются существующие в обществе противоречия и локализуется недовольство определенной части граждан. Пассивность населения и устойчивое снижение явки избирателей свидетельствуют о кризисе доверия между обществом и властью, что является индикатором отсутствия социальной поддержки проводимого высшими должностными лицами экономического и политического курса.

Устойчивость развития политической системы, основанной на выборности народных представителей, разделении властей, демократических средствах и методах властвования, и ее защищенность от внутренних и внешних негативных воздействий зависят от способности законодательства и правоприменительной практики противодействовать угрозам, возникающим в условиях выборов, и удовлетворять возрастающие потребности в защите интересов конституционного строя и национальной безопасности. Поэтому большого внимания заслуживает изучение объектов защиты, источников посягательств и комплекса угроз, которые могут возникать в ходе избирательных кампаний.

Объекты защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в условиях выборов характеризуются разнообразием. К ним можно отнести:

политико-правовые основы организации государства (демократизм, государственный суверенитет, конституционная форма правления и государственного устройства, верховенство права);

идеологические основы общества (политический и идеологический плюрализм, светский характер государства);

социальные основы общества (общественно-политическая стабильность, гражданский мир, защищенность и безопасность граждан, конституционные права и свободы);

институты политической системы и конституционный порядок их организации и деятельности (выборные органы государственной власти и органы местного самоуправления, конституционный порядок организации и деятельности политических партий, общественных объединений, средств массовой информации).

По направленности воздействия объектами защиты являются: руководители и специалисты избирательных комиссий, кандидаты и их доверенные лица, уполномоченные представители кандидатов и политических партий по финансовым вопросам, судьи и прокуроры, рассматривающие избирательные споры, наблюдатели (иностранные и международные наблюдатели), представители средств массовой информации, избиратели. В качестве материально-технических объектов защиты могут выступать: помещения, транспорт, средства связи, избирательная документация, программно-технические средства, подсистемы связи и передачи данных, информационные ресурсы избирательных комиссий (ГАС «Выборы» и ее фрагменты), помещения общественных приемных и избирательных штабов кандидатов, политических партий, здания и

сооружения, предназначенные для проведения агитационных мероприятий, места массового скопления избирателей.

Источники посягательств в сфере организации и проведения выборов представляется возможным подразделить на две основные группы: внутренние и внешние источники посягательств.

Внутренними источниками посягательств в сфере организации и проведения выборов являются отдельные должностные лица, заинтересованные в разработке и принятии нормативных правовых актов, противоречащих Конституции и федеральным законам (в том числе, о выборах), не исполняющие судебные решения о приведении в соответствие федеральному законодательству указанных нормативных правовых актов; коррумпированные должностные лица избирательных комиссий, госслужащие и сотрудники правоохранительных органов, оказывающие содействие в организации и проведении выборов; преступные группы, стремящиеся к продвижению своих кандидатов на выборные должности в органы государственной власти и местного самоуправления; незаконные вооруженные формирования и организации, осуществляющие террористическую деятельность на территории России; действующие в Российской Федерации общественные и религиозные объединения, СМИ, а также отдельные лица, ставящие целью подготовку и осуществление экстремистской деятельности в условиях выборов.

Внешними источниками посягательств в данной сфере выступают: отдельные иностранные государства, заинтересованные в ослаблении, изменении и подрыве конституционного строя Российской Федерации, нанесении ущерба ее национальной безопасности; спецслужбы и государственные организации некоторых иностранных государств, конспиративно иницирующие и активно поддерживающие деятельность «прозападных» (лоббирующих интересы Запада) партий, сепаратистских, национал-радикальных, экстремистских движений и организаций на территории России; иностранные некоммерческие организации, осуществляющие под видом гуманитарных программ поддержку

экстремистским силам на территории России; зарубежные научно-исследовательские структуры, разрабатывающие стратегию и тактику ослабления, изменения и подрыва конституционного строя Российской Федерации, нанесения ущерба ее национальной безопасности.

В зависимости от источника негативного воздействия угрозы основам конституционного строя и национальной безопасности, возникающие в ходе избирательных кампаний, представляется целесообразным классифицировать на внутренние и внешние.

На сегодняшний день можно условно выделить следующие **внутренние угрозы**, возникающие в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации:

несовершенство избирательного законодательства, возникновение пробелов и (или) коллизий между федеральным и региональным законодательством о выборах в связи с постоянным изменением федеральной нормативной правовой базы, регулирующей организацию и проведение выборов;

попытки продвижения российскими организованными преступными группами своих кандидатов в органы государственной власти и местного самоуправления⁵⁰;

практика выдвижения избирательными объединениями в ряде субъектов Российской Федерации кандидатов по национальным, религиозным, родственным и клановым признакам;

противоправные посягательства участников избирательного процесса и иных лиц, направленные на подготовку и совершение террористических и

⁵⁰ Здесь и далее под организованной преступной группой понимается устойчивая и сплоченная преступная организация, имеющая иерархическую структуру, сферу преступного влияния и созданная для совершения тяжких или особо тяжких преступлений. Организаторы, руководители (лидеры) или иные представители организованной преступной группы определяются как криминалитет.

иных экстремистских действий в процессе организации и проведения выборов;

нарушение порядка финансового обеспечения подготовки и проведения выборов; злоупотребления в формировании и использовании избирательных фондов; коррумпированность избранных с помощью нелегальных финансовых средств выборных должностных лиц и депутатов представительных органов государственной власти и местного самоуправления;

подкуп избирателей;

организационная, материальная, финансовая и техническая зависимость избирательных комиссий, судов и территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти (в том числе правоохранительных органов) от федеральных должностных лиц и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в процессе организации и проведения выборов;

злоупотребление и (или) ненадлежащее осуществление властных полномочий госслужащими и должностными лицами, обеспечивающими организацию и проведение выборов;

попытки фальсификации должностными лицами избирательных комиссий итогов голосования и результатов выборов⁵¹;

⁵¹ При включении попыток фальсификации должностными лицами избирательных комиссий итогов голосования и результатов выборов в число угроз основам конституционного строя и национальной безопасности, которые могут возникать в ходе избирательных кампаний, автор руководствовался не масштабом распространения данных деяний в деятельности избирательных комиссий, а степенью вреда, который указанные фальсификации способны нанести авторитету системе избирательных комиссий и государственной власти Российской Федерации в целом. Правоприменительная практика и данные судебной статистики свидетельствуют о том, что случаи фальсификаций итогов голосования и результатов выборов в России в настоящее время носят единичный характер.

использование технологий манипулятивного воздействия на общественное сознание.

Внешние угрозы основам конституционного строя и национальной безопасности, возникающие в процессе организации и проведения выборов, включают:

латентные попытки продвижения спецслужбами и организациями некоторых иностранных государств своих кандидатов в органы государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации;

стремление ряда иностранных государств оказывать конспиративное целенаправленное информационно-пропагандистское, финансовое, политическое и силовое воздействие на процесс организации и проведения выборов в ущерб интересам защиты конституционного строя и национальной безопасности России;

попытки использования спецслужбами и организациями ряда иностранных государств возможностей избирательного процесса для легального сбора и добывания информации в ущерб интересам защиты конституционного строя и национальной безопасности России;

использование отдельными иностранными государствами информационной зависимости России и дружественных ей государств от развитых стран Запада для нанесения ущерба конституционному строю и национальной безопасности Российской Федерации, в том числе в ходе выборов.

В качестве самостоятельной группы угроз основам конституционного строя и национальной безопасности, в рамках которой источники негативного воздействия могут носить как внутренний, так и внешний характер, следует рассматривать угрозы информационной безопасности Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы».

Согласно пунктам 3.1 и 3.2 Концепции развития безопасности информации в Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» (одобрена Постановлением ЦИК России от 26 декабря 2005 г. № 163/1080-4) следует различать *угрозы безопасности информации в ГАС «Выборы», связанные с электронным документооборотом* (отказ от авторства электронного документа; отрицание подлинности электронного документа; отказ от факта передачи электронного документа; отказ от факта приема электронного документа; отправка электронного документа от имени другого лица; утверждение о факте передачи электронного документа; утверждение о факте приема электронного документа; модификация (изменение, искажение, уничтожение) электронного документа; безуликовое внедрение средств скрытого программного воздействия; несанкционированный доступ к средствам электронной цифровой подписи), а также *угрозы, направленные на технологические ресурсы ГАС «Выборы»* (несанкционированный доступ к активному сетевому оборудованию подсистем связи и передачи данных (ПСПД) ГАС «Выборы» с целью изменения конфигурационных файлов; нарушение штатного режима функционирования сетевого оборудования ГАС «Выборы» посредством агрессивного потребления его ресурсов; снижение скорости функционирования ГАС «Выборы» посредством агрессивного потребления пропускной способности каналов).

Вешняков А.А. (Председатель ЦИК России с 24 марта 1999 г. по 27 марта 2007 г.) выделяет *угрозы безопасности информации ГАС «Выборы» и угрозы воздействия на средства ее обработки и передачи*. К числу таких угроз он относит: несанкционированный доступ к информационным ресурсам из других локальных вычислительных сетей (ЛВС); нерегламентированные действия системного администратора комплекса средств автоматизации (КСА) избирательной комиссии субъекта Российской

Федерации, территориальной избирательной комиссии, влекущие за собой утечку информации в сторонние ЛВС; несанкционированный доступ к активному сетевому оборудованию ЛВС и/или ПСПД; нарушение функционирования: сетевого оборудования и ПСПД в результате агрессивного потребления; ресурсов оборудования или пропускной способности каналов⁵².

Возникновение угроз основам конституционного строя и национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации обусловлено внутренними и внешними причинами.

К внутренним причинам относятся: борьба за изменение конституционно-правового статуса отдельных субъектов Российской Федерации; обострение устойчивых межэтнических противоречий и конфессиональных конфликтов; попытки незаконного передела собственности; рост коррупции и политизация организованной преступности; криминализация общественных отношений; борьба за политическую власть с использованием незаконных методов и средств.

Внешними причинами являются: попытки использования некоторыми государствами процесса глобализации в целях сохранения Российской Федерации как товарно-сырьевого придатка Запада; территориальные притязания ряда иностранных государств к нашей стране; нарушение отдельными государствами международных договоренностей; осуществление ведущими иностранными государствами концепций информационных войн, направленных на подрыв конституционного строя и нанесение ущерба национальной безопасности Российской Федерации; тайная поддержка из-за рубежа внутренних сепаратистских, националистических и радикалистских сил (в том числе экстремистских общественных организаций) и отдельных

⁵² См.: *Вешняков А.А.* Общая характеристика гарантий обеспечения избирательных прав граждан с использованием ГАС «Выборы» // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист, 2006. № 8. С. 2-9.

кандидатов на выборные должности в органы государственной власти и местного самоуправления; целенаправленная деятельность иностранных спецслужб и организаций, связанная с подбором, изучением и вербовкой в качестве возможных агентов влияния перспективных лидеров политических и общественных организаций России и попытками продвижения этих лиц в органы государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации и ее субъектов.

Росту угроз основам конституционного строя и национальной безопасности способствует ряд факторов. К ним относятся как общие, так и специфические факторы. В группу общих факторов, оказывающих влияние на широкий круг общественных отношений, в том числе прямо не связанных с выборами, входят: политический менталитет, грубые ошибки и просчеты руководства в проведении экономических реформ; отсутствие четко обозначенной государственной идеологии; низкая эффективность информационного обеспечения государственной политики Российской Федерации; формирование в органах государственной власти различных группировок, корпоративные интересы которых в ряде случаев противоречат интересам национальной безопасности; коррумпированность федеральных должностных лиц и должностных лиц субъектов Российской Федерации; экономическая и научно–техническая зависимость Российской Федерации от развитых стран Запада; невысокая эффективность правоохранительной деятельности; ослабление режима законности. Специфические факторы роста угроз основам конституционного строя и национальной безопасности присущи непосредственно избирательному процессу в Российской Федерации. Среди них можно выделить: недостаточную координацию деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации по формированию и реализации единой государственной политики в области защиты

конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в условиях выборов; дефицит квалифицированных кадров правоохранительных органов в области защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в ходе выборов; низкую политическую и правовую культуру организации и проведения выборов.

Своевременный учет указанных факторов, предупреждение и нейтрализация возникающих угроз возможны лишь при условии согласованного функционирования, взаимодействия и сотрудничества всех органов государственной власти, общественных организаций и граждан Российской Федерации в рамках правового пространства.

Непосредственное воздействие на защиту конституционного строя и обеспечение национальной безопасности оказывают внутренние и внешние угрозы, возникающие в процессе организации и проведения выборов в России. Последовательно рассмотрим их.

Как уже говорилось выше, в качестве одной из внутренних угроз основам конституционного строя и национальной безопасности выступает несовершенство избирательного законодательства, возникновение пробелов и (или) коллизий между федеральным и региональным законодательством о выборах в связи с постоянным изменением федеральной нормативной правовой базы, регулирующей организацию и проведение выборов.

Развитие федерального избирательного законодательства оказало определяющее воздействие на избирательное законодательство субъектов Российской Федерации. Ряд приоритетов в развитии избирательного законодательства субъектов Российской Федерации определялся не только целями и нормативными решениями федерального законодателя, но и множеством объективных и субъективных факторов, отражавших особенности организации государственной власти и местного самоуправления в конкретном субъекте Российской Федерации. Итогом этого

явилось появление коллизий между федеральным избирательным законодательством и избирательным законодательством субъектов Российской Федерации⁵³.

В период массового приведения региональных законов о выборах в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (2000 - 2003) были выявлены и устранены многочисленные недостатки не только законов субъектов Российской Федерации, но и федерального избирательного законодательства. Результаты объемной работы, проведенной усилиями органов прокуратуры, юстиции, полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, были в значительной части обобщены и систематизированы⁵⁴. В ходе встречи Президента Российской Федерации с Председателем Конституционного Суда Российской Федерации, состоявшейся 16 апреля 2009 г., глава государства подтвердил необходимость доведения до логического завершения работы по приведению регионального законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации⁵⁵.

На современном этапе противоречия между федеральным и региональным законодательством о выборах чаще всего обусловлены динамичным развитием федеральной нормативной правовой базы. Региональные законодатели не всегда способны оперативно реагировать на

⁵³ См.: *Тхабисимова Л.А.* Современный российский избирательный процесс в условиях федерализации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 9. С. 13-15.

⁵⁴ См. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 23 мая 2001 г. № 131/1266-3 «О ходе работы в субъектах Российской Федерации по приведению регионального законодательства о выборах в соответствие с федеральным законодательством» // Сборник законодательных и иных нормативных правовых актов, решений Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам выборов и референдумов в Российской Федерации. М.: ЦИК России, 2003. С. 159-162.

⁵⁵ См. <http://president.kremlin.ru>

постоянные изменения федерального избирательного законодательства. Другой причиной появления временных коллизий и пробелов стало совершенствование государственного строительства Российской Федерации в связи с состоявшимися в ряде регионов референдумами по объединению в новые субъекты Российской Федерации⁵⁶.

Постоянные изменения федерального законодательства о выборах отрицательно влияют на обеспечение единого правового пространства Российской Федерации и противоречат интересам укрепления российской государственности.

В числе главных угроз для безопасности России необходимо выделить попытки продвижения организованными преступными группами своих кандидатов в органы государственной власти и местного самоуправления. 25 февраля 2009 г., выступая на расширенном заседании Коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Президент Российской Федерации Д.А. Медведев отметил, что на муниципальном уровне наблюдается довольно высокое представительство криминалитета. «Криминальные элементы, авторитеты и авторитетики местного масштаба не должны находиться в местных органах власти, а их там достаточное количество», - заявил глава государства⁵⁷.

Развитие экономических отношений в Российской Федерации, проходившее в период заметного ослабления регулирующей роли государства в экономике, отсутствие необходимой нормативной базы рыночного

⁵⁶ 1 января 2007 г. в результате объединения Красноярского края, Таймырского и Эвенкийского автономных округов был образован Красноярский край; 1 июля 2007 г. в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа образован Камчатский край; 1 января 2008 г. в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа образована Иркутская область; 1 марта 2008 г. в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа образован Забайкальский край.

⁵⁷ См.: <http://president.kremlin.ru>

хозяйствования, широкомасштабный раздел государственной собственности с использованием незаконных методов и средств привели к массовому вовлечению в экономические процессы представителей организованных преступных групп и постепенному установлению криминального контроля над значительным числом хозяйствующих субъектов. Заинтересованность преступных групп в постоянном наращивании своих доходов, прямая зависимость официальной и теневой экономической деятельности от политической конъюнктуры в Российской Федерации, желание обеспечить личную безопасность обусловили стремление лидеров криминалитета легализовать свой статус и принимать активное участие в принятии политических решений. Удобным каналом реализации указанных криминальных интересов стало участие организованных преступных групп в избирательных кампаниях, проходящих в Российской Федерации⁵⁸.

Переход на пропорциональную систему выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, установление правовых ограничений на избрание в органы государственной власти и местного самоуправления лиц, имеющих на день голосования неснятую и непогашенную судимость за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, преступлений экстремистской направленности, отмена избирательного залога, детализация финансирования участия политических партий в выборах, ужесточение юридической ответственности за нарушение порядка финансирования избирательных кампаний, отзыв лицензий у ряда учреждений кредитно-банковской системы, подозреваемых в причастности к отмыванию денежных средств, высокая эффективность использования властных полномочий коррумпированных руководителей и должностных лиц федеральной и региональной систем государственного аппарата в интересах

⁵⁸ См.: *Красинский В.В.* Участие организованных преступных групп в избирательных кампаниях // *Политика и общество.* 2008. № 4. С. 7–13.

организованных преступных групп, не требующая личного представительства криминалитета в органах государственной власти и местного самоуправления, повлекли за собой изменение тактики криминалитета по продвижению своих кандидатов в органы власти.

Практика региональных и муниципальных выборов, прошедших в 2006-2009 гг., свидетельствует о **новых тенденциях** участия организованных преступных групп в избирательных кампаниях⁵⁹.

Во-первых, в настоящее время заметно снизилось число представителей организованных преступных групп, непосредственно баллотирующихся в депутаты или на выборные должности. Сейчас лидеры уголовной среды предлагают перспективным кандидатам свое участие в финансировании избирательной кампании либо самостоятельно заблаговременно готовят для внедрения в органы государственной власти и местного самоуправления своих «незасвеченных» ставленников (нередко близких родственников), не

⁵⁹ См.: *Красинский В.В.* Участие организованных преступных групп в избирательных кампаниях // *Политика и общество.* 2008. № 4. С. 7–13. См. также Доклад Председателя ЦИК России В.Е. Чурова «Об изменениях избирательного законодательства в связи с реализацией положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в 2008 году, задачах избирательных комиссий в связи с указанными изменениями и предложениях избирательных комиссий по совершенствованию законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» / Материалы совещания с председателями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, входящих в Центральный федеральный округ (г. Красногорск, 21 мая 2009 г.); Доклад Заместителя Председателя ЦИК России Л.Г. Ивлева «Об опыте работы избирательных комиссий и задачах избирательных комиссий Приволжского федерального округа по подготовке и проведению выборов» / Материалы совещания с председателями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, входящих в Приволжский федеральный округ (г. Казань, 5 июня 2009 г.); Выступление помощника полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе Е.И. Макарова / Материалы совещания с председателями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, входящих в Северо-Западный федеральный округ (г. Гатчина, 3 сентября 2009 г.).

имеющих судимостей, не скомпрометировавших себя выявленными связями с организованными преступными группами.

Во-вторых, несмотря на легализацию статуса и доходов, никто из депутатов или выборных должностных лиц, являющихся лидерами уголовной среды, не распустил свои боевые группировки («боевиков»). Как правило, эти структуры действуют под прикрытием частных охранных предприятий или служб безопасности. Таким образом, в ходе организации и проведения выборов у представителей организованных преступных групп сохраняется возможность использовать силовое воздействие на избирательный процесс для оказания влияния на принятие политических решений, дестабилизации обстановки и устрашения населения. Кроме того, лидеры этнических преступных групп, действующих на территории Российской Федерации, могут использовать свои боевые подразделения в ходе межнациональных столкновений, периодически возникающих в отдельных субъектах Российской Федерации.

В-третьих, с учетом повышения роли политических партий в избирательном процессе важнейшей задачей уголовной разведки и контрразведки стало установление контроля организованных преступных групп над ведущими политическими партиями (региональными отделениями политических партий) и продвижение своих представителей в органы государственной власти, местного самоуправления и избирательные комиссии с использованием партийных структур. Так, в ходе выборов 11 октября 2009 г. в органы местного самоуправления Республики Ингушетия региональными отделениями политических партий «Единая Россия» и «Справедливая Россия» был выдвинут 51 кандидат, связанный с криминальной средой, из них 27 человек были избраны депутатами городских, районных и сельских советов Республики Ингушетия. По итогам выборов 11 октября 2009 г. в органы местного самоуправления Мурманской

области депутатами Совета депутатов Кандалакшского района стали 2 представителя «Единой России», имеющие устойчивые связи с лидерами организованной преступной группы «Сороковуха» и причастные к незаконному обороту наркотических средств. Руководство ряда политических партий (региональных отделений) вместо декларируемой кадровой политики противодействия криминалитету (проверки кандидатов в члены партии, выявления фактов партийной коррупции и передачи собранных материалов правоохранным органам, проверки членов партии, баллотирующихся по партийным спискам, исключения из партии лиц, скомпрометировавших себя связями с экстремистскими организациями и организованными преступными группами) использует существующую систему списков кандидатов для включения на возмездной основе лиц, связанных с криминальной средой, в т.н. «закрытую» часть партийных списков. Отмечаются факты, когда по предложениям партий кандидатуры представителей криминальной среды вносятся для наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

В-четвертых, представителями организованных преступных групп практически перестало осуществляться отмывание денежных средств в ходе выборов. Данное обстоятельство обусловлено наличием у организованных преступных групп многообразных законных источников финансирования избирательных кампаний и ужесточением юридической ответственности за нарушение порядка финансирования выборов.

Указанные тенденции участия организованных преступных групп в избирательных кампаниях затрудняют целенаправленную деятельность правоохранных органов по недопущению представителей криминалитета в органы государственной власти и местного самоуправления в ходе выборов и усиливают общественную опасность подобных процессов.

В качестве угрозы основам конституционного строя и национальной безопасности необходимо рассматривать практику выдвижения избирательными объединениями в ряде субъектов Российской Федерации (Карачаево-Черкесская Республика, Республика Дагестан, Тульская область и др.) кандидатов по национальным, религиозным, родственным и клановым признакам. Подобные злоупотребления партийных функционеров разочаровывают население в демократических ценностях, ведут к протестным настроениям, вызывают недовольство других диаспор национально-кадровой политикой в субъекте Российской Федерации, стимулируют национальную, религиозную и социальную рознь. Так, 11 октября 2009 г. на выборах депутатов Тульской областной Думы «Справедливая Россия» выдвинула список кандидатов, отражающий структуру семейно-родственных связей Зотовых и Березиных. В частности, лидер списка Зотов записал в будущие депутаты свою сестру, а сестра – своего мужа. Березин записал своего отца, отец записал свою жену и брата жены⁶⁰.

Наряду с попытками монополизировать власть по национальным, родственным, клановым и другим признакам, внутренней угрозой стали участвовавшие противоправные посягательства участников избирательного процесса и иных лиц, направленные на подготовку и совершение террористических и иных экстремистских действий в ходе избирательных кампаний.

Согласно информации Следственного комитета при Прокуратуре Российской Федерации тенденция к росту преступлений экстремистской направленности продолжает оставаться устойчивой. В частности, за январь – сентябрь 2008 г. в Российской Федерации зарегистрировано 380

⁶⁰ См. Победители и проигравшие. Местные выборы 11 октября. М.: Изд-во Европа, 2010. С. 42-43.

преступлений данной категории, что на 62,4 % больше, чем в 2007 г. По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации наибольшее количество преступлений за период 2007-2008 гг., связанных с экстремистскими проявлениями, совершено в Москве, Санкт-Петербурге, Республике Башкортостан, Республике Татарстан, Ставропольском крае, Свердловской, Кемеровской, Тюменской и Новосибирской областях. Наиболее высокие темпы прироста экстремистских преступлений в Центральном федеральном округе – 69,9 % (73 - в 2006 г., 124 – в 2007 г.) и Сибирском федеральном округе – 135% (14 – в 2006 г., 33 – в 2007 г.)⁶¹.

Актуальность противодействия экстремистской деятельности в условиях выборов подтверждается установками главы государства в адрес руководителей правоохранительных органов Российской Федерации в связи с подготовкой федеральных выборов 2007 – 2008 гг. Так, 9 марта 2007 г. на встрече в Кремле с высшими офицерами Президент Российской Федерации призвал органы федеральной службы безопасности не допустить использования в ходе избирательных кампаний лозунгов националистического и экстремистского характера⁶².

Выборы дают возможность обнародования политических программ и участия сепаратистских, национал–радикальных и экстремистских организаций в массовых мероприятиях, открытой пропаганды их идеологических взглядов. К примеру, в период организации и проведения выборов Президента Российской Федерации 2008 г. в Республике Мордовия, Пермском крае, Приморском крае, Астраханской, Магаданской, Кировской, Нижегородской, Ростовской, Смоленской областях и Ямало-Ненецком

⁶¹ См. Актуальные проблемы противодействия национальному и политическому экстремизму: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Т. 1. Махачкала: Изд-во Лотос, 2008. С. 14-15.

⁶² См.: <http://president.kremlin.ru>

автономном округе предпринимались попытки распространения материалов, содержащих признаки экстремизма и социальной розни⁶³. В период выборов депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации 1 марта 2009 г. распространение агитационных материалов экстремистского характера было выявлено и пресечено в Карачаево-Черкесской Республике. Выборы, как правило, широко освещаются в СМИ, поэтому любое противоправное посягательство в сфере защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности, поданное под прикрытием оппозиционной или радикальной политической деятельности, приобретает широкий общественный резонанс.

В ходе избирательного процесса проводятся общественно–политические и иные массовые агитационные мероприятия с привлечением значительной части населения. С учетом возрастания угрозы террористических акций особую актуальность приобретает обеспечение безопасности населения в местах массового скопления граждан при подготовке и в ходе избирательных кампаний, а также непосредственно в день голосования на избирательных участках⁶⁴.

В качестве одного из направлений подрыва конституционного строя и нанесения ущерба национальной безопасности может рассматриваться деятельность отдельных российских политических партий и других общественных объединений, ставящих своей целью установление контроля

⁶³ См. Выборы Президента Российской Федерации. 2008: Сборник информационно-аналитических материалов /Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М.: СитиПрессСервис, 2008. С. 101.

⁶⁴ В Единый день голосования 11 октября 2009 г. из-за угрозы экстремистских проявлений в г. Дербент не открылись 12 из 36 избирательных участков. Накануне выборов в г. Дербент произошел взрыв в одном из городских парков, были отмечены нападения на избирательные участки и предпринимались неоднократные попытки организации массовых беспорядков на межнациональной почве // Рос. газ. 2009. 13 октября; 23 октября.

над определенной частью территории государства, обособление регионов, противоправные попытки изменения конституционного строя, захвата или удержания власти, инициирование политической и социальной дестабилизации в России путем организации массовых беспорядков. По данным МВД, организаторами и участниками массовых беспорядков в последние годы активно используются новые тактические приемы, к числу которых относятся «флеш-моб», «Балтимор», «Шапокляк», «киндер-сюрприз» и др.⁶⁵. При использовании приема «флеш-моб» участники противоправных акций конспиративно собираются в одно и то же время в заранее обусловленном месте и по единому сценарию совершают определенные действия, а потом быстро расходятся. В арсенале экстремистов появилась и специальная тактика провоцирования правоохранительных органов. Например, т.н. «Балтимор» - в этом случае на одежду некоторых из участников наносится кетчуп или иные красители, имитирующие кровь. Затем перед окружающими и СМИ участники экстремистских акций демонстрируют одежду, рассказывая о побоях, якобы нанесенных сотрудниками правоохранительных органов. Тактический прием «Шапокляк» отличается тем, что организаторами беспорядков впереди толпы митингующих за определенное вознаграждение выставляются пожилые люди, при использовании приема «Киндер-сюрприз» - несовершеннолетние подростки. Экстремистские действия в ряде случаев сопровождаются блокированием работы органов государственной власти и местного самоуправления, принудительной изоляцией депутатов, недопущением их в рабочие помещения, угрозами их физической расправы, предъявлением

⁶⁵ См.: *Нургалиев Р.Г.* Национальный опыт в противодействии террористическим угрозам. Обеспечение безопасности крупных международных и общественно-политических мероприятий от угроз экстремистского характера / Документы VII Сопещения руководителей специальных служб, органов безопасности и правоохранительных органов по проблемам борьбы с терроризмом. М.: Граница, 2008.С. 91- 92.

ультиматумов. В связи с этим интересы защиты конституционного строя и национальной безопасности требуют предупреждения проявлений террористического и иного экстремистского характера на выборах любого уровня.

По данным опроса ВЦИОМ, проводившегося в августе 2006 г., большинство граждан Российской Федерации поддерживают жесткие меры в отношении политических партий и кандидатов, совершающих экстремистские действия и допускающих экстремистские высказывания в ходе избирательных кампаний: 32% опрошенных считают, что за это следует немедленно отменять регистрацию кандидатов (списка кандидатов), а 29% одобряют уголовное преследование лидеров экстремистских организаций (среди жителей городов с численностью населения более 500 тысяч жителей доля сторонников этой меры составила 34% респондентов, среди жителей Москвы и Санкт-Петербурга еще больше – 39%)⁶⁶.

Согласно оценкам исследователей, более половины всех правонарушений, допускаемых в период организации и проведения выборов, касаются порядка и правил ведения предвыборной агитации, что позволяет называть предвыборную агитацию наиболее криминализированной стадией избирательного процесса⁶⁷. Наиболее распространенными нарушениями в агитационный период являются: незаконное изготовление и распространение агитационных материалов, их размещение в неустановленных местах; распространение анонимных печатных агитационных материалов либо материалов с неполными выходными данными; участие в предвыборной агитации лиц, которым ее проведение запрещено законом; проведение предвыборной агитации без оплаты из средств избирательного фонда;

⁶⁶ См. Политический журнал. 2007. № 21/22. С. 37.

⁶⁷ См.: *Сунцов А.П.* Правонарушения в избирательной системе субъекта Российской Федерации: Монография. Тюмень, 1999. С. 173; *Болотских Л.Ю.* Выявление, расследование и предупреждение преступлений в сфере проведения федеральных выборов в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 10; *Вавилов С.В.* Выборы Президента Российской Федерации состоялись // Журнал о выборах. 2008. № 1. С. 15.

нарушение установленного порядка организации (проведения) собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирования. Так, при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва органами внутренних дел было возбуждено 1023 дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 5.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, 163 административных производства по статье 20.2, 101 производство по статье 5.10, 54 административных производства по статье 5.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁶⁸. При подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации, состоявшихся 2 марта 2008 г., органами внутренних дел было возбуждено 49 дел об административном правонарушении по статье 5.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, 5 дел по статье 20.2, 3 дела по статье 5.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁶⁹. Общее число обращений о нарушениях избирательного законодательства по выборам в органы местного самоуправления в 2007 г. составило 2061, при этом 55% (1131) обращений были связаны с предвыборной агитацией⁷⁰. В 2007 г. в период избирательной кампании по выборам законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в избирательных комиссиях было рассмотрено 2603 жалобы и заявления о нарушениях избирательных прав, из них 1565 (60% от общего количества обращений) касались проведения предвыборной агитации⁷¹. С начала избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации по 1 марта 2008 г. включительно в ЦИК России поступило 204 жалобы о

⁶⁸ См.: *Красинский В.В.* Правовое обеспечение избирательного процесса в интересах национальной безопасности России. Монография. М., 2009. С. 459-463.

⁶⁹ См.: *Красинский В.В.* Указ. соч. С. 464-465.

⁷⁰ См. Выборы в Российской Федерации. 2007. Электоральная статистика /Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М.: СитиПрессСервис, 2008. С. 172.

⁷¹ Там же. С. 170.

нарушениях законодательства, из них 110 (53, 92%) о нарушениях порядка проведения предвыборной агитации⁷².

Среди выявленных в ходе избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации 2008 г. агитационных печатных материалов, распространяемых на территории субъектов Российской Федерации с нарушением требований избирательного законодательства: 65% составляли материалы без выходных данных (Республика Мордовия, Пермский край, Приморский край, Астраханская область, Иркутская область, Кировская область, Магаданская область, Нижегородская область, Орловская область, Ростовская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, Ямало-Ненецкий автономный округ); 19% - материалы, содержащие признаки экстремизма и социальной розни (Республика Мордовия, Пермский край, Приморский край, Астраханская, Магаданская, Кировская, Нижегородская, Ростовская, Смоленская области и Ямало-Ненецкий автономный округ); 6% - материалы с изображением физических лиц без их согласия (Пермский край, Смоленская область); 6% - материалы, не представленные в избирательные комиссии (Пермский край, Тюменская область); 4% - материалы, изготовленные до начала избирательной кампании (Нижегородская область)⁷³.

Как показывает практика, характер внутренней угрозы основам конституционного строя и национальной безопасности России могут приобретать нарушения порядка финансового обеспечения подготовки и проведения выборов, а также злоупотребления при формировании и

⁷² См.: *Вавилов С.В.* Выборы Президента Российской Федерации состоялись // *Журнал о выборах.* 2008. № 1. С. 15.

⁷³ См. *Выборы Президента Российской Федерации. 2008: Сборник информационно-аналитических материалов /Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.* М.: СитиПрессСервис, 2008. С. 101.

использовании средств избирательных фондов⁷⁴. Данные правонарушения отличаются высокой степенью латентности. После их совершения осуществляются активные действия по сокрытию следов противоправной деятельности, связанные с уничтожением финансовых документов, искажением бухгалтерской отчетности, переводом на другие должности или увольнением лиц, которым было что-либо известно о ходе финансовых нарушений в процессе проведения избирательной кампании⁷⁵. Факты привлечения к уголовной ответственности за нарушение порядка финансирования избирательной кампании по статье 141.1 Уголовного кодекса Российской Федерации единичны. По информации, поступившей в ЦИК России от избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва, а также иных уровней выборов, состоявшихся 2 декабря 2007 г., было возбуждено лишь 1 уголовное дело по части 1 статьи 141.1 Уголовного кодекса (Волгоградская область)⁷⁶. В ходе организации и проведения выборов Президента Российской Федерации, а также иных уровней выборов, состоявшихся 2 марта 2008 г.,

⁷⁴ Примером многочисленных финансовых злоупотреблений при формировании и использовании средств избирательного фонда стала избирательная кампания Б.Н. Ельцина в ходе выборов Президента Российской Федерации 1996 г. Расходы средств избирательного фонда Ельцина составили 500 млн. долларов при установленной законом предельной сумме в 3 млн. долларов. Беспрецедентным стало задержание двух членов избирательного штаба Ельцина при попытке вынести из здания Правительства коробку с 538 тыс. долларов, которые предназначались для выплаты гонораров артистам, выступавшим в его поддержку. После этого инцидента руководители служб безопасности и охраны были отправлены в отставку, и кампания продолжена в прежнем стиле. См.: *Зеленко Б.И.* Партии и выборы в современной России. М.: Современная экономика и право, 2003. С. 112-113.

⁷⁵ См.: *Болотских Л.Ю.* Выявление, расследование и предупреждение преступлений в сфере проведения федеральных выборов в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 11.

⁷⁶ См.: *Красинский В.В.* Правовое обеспечение избирательного процесса в интересах национальной безопасности России. Монография. М., 2009. С. 456-457.

уголовные дела по составам, предусмотренным статьей 141.1 Уголовного кодекса, не возбуждались⁷⁷. В 2009 г. были возбуждены уголовные дела в отношении главного бухгалтера аппарата Избирательной комиссии Псковской области Е.О. Делюкиной и в отношении председателя Избирательной комиссии Псковской области Ю.В. Куликовой по признакам преступлений, предусмотренных частью 4 статьи 160 и частью 1 статьи 292 УК РФ в связи с растратой финансовых средств, выделенных из бюджета Псковской области на деятельность избирательной комиссии в 2007-2008 гг.

В тесной взаимосвязи с незаконным финансированием выборов находится проблема коррупции со стороны выборных должностных лиц и депутатов представительных органов государственной власти и местного самоуправления, которые под воздействием различных российских и зарубежных структур, осуществлявших скрытое финансирование их предвыборных кампаний, принимают решения, наносящие ущерб конституционному строю и национальной безопасности России. В результате оказания кандидатам, избирательным объединениям и использования ими материально-финансовой поддержки с нарушением порядка финансирования избирательной кампании выборы и их итоги фактически превращаются в процедуру «купли-продажи» власти⁷⁸. Кандидат, привлекающий средства на проведение избирательной кампании, становится политически зависимым, связанным обязательствами перед теми, кто его финансировал.

Примером может служить уголовное дело в отношении депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.И. Головлева. В.И. Головлев, будучи заместителем главы администрации Челябинской области, незаконно провел приватизацию ряда государственных предприятий области в интересах конкретных хозяйствующих субъектов, за

⁷⁷ См.: *Красинский В.В.* Указ. соч. С. 458.

⁷⁸ См.: *Дамм И.А.* Коррупция в российском избирательном процессе: понятие и противодействие. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2006. С. 15.

что в последующем, после выдвижения его кандидатом в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, руководителями этих хозяйствующих субъектов были перечислены денежные средства в размере 97 миллионов рублей в его избирательный фонд⁷⁹. Другим примером коррупции в избирательном процессе является уголовное дело в отношении 14 депутатов Тверской городской Думы во главе с ее бывшим председателем В.Почтаревым. Указанная группа «народных представителей» отработывала деньги финансовых спонсоров их избирательной кампании путем принятия противоправных нормативных актов⁸⁰.

Коррупция в избирательном процессе – явление чрезвычайно опасное не только потому, что в результате коррупционных отношений искажается реальная политическая конкуренция, закладывается коррумпированность будущих представителей органов законодательной и исполнительной власти, снижается уровень доверия населения процессу формирования власти посредством выборов, но еще и потому, что представляет собой угрозу основам конституционного строя и национальной безопасности государства⁸¹. Показательные примеры «оранжевой революции» на Украине и «революции роз» в Грузии свидетельствуют о высочайшей разрушительной силе коррупционных отношений в сфере формирования органов государственной власти.

Избирательные кампании последних лет свидетельствуют, что повсеместное распространение получает использование кандидатами на

⁷⁹ Цит. по *Кабанов П.А., Райков Г.И., Чирков Д.К.* Политическая коррупция в условиях реформирования российской государственности на рубеже веков: Монография. М.: Дружба народов, 2008. С. 63. Данное уголовное дело было прекращено в связи с убийством В.И. Головлева неустановленными лицами.

⁸⁰ См.: *Андрянов О., Иванова Т.* Тверская застава // Рос. газ. 2007. 25 августа; *Никитина М.* Коррупционная дюжина // Рос. газ. 2007. 7 декабря.

⁸¹ См.: *Дамм И.А.* Указ. соч. С. 3.

выборные должности и подконтрольными им юридическими лицами нелегальных финансовых средств на подкуп избирателей, который уже можно назвать угрозой основам конституционного строя и национальной безопасности в ходе избирательных кампаний. По данным МВД России, при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва было возбуждено 39 административных производств по фактам подкупа избирателей (из них 1 – в Центральном федеральном округе, 29 – в Южном федеральном округе, 6 – в Приволжском федеральном округе, 1 – в Уральском федеральном округе, 2 – в Сибирском федеральном округе)⁸². В 2009 г. из-за подкупа избирателей были отменены итоги голосования и принято новое решение о результатах выборов Главы Сысертского городского округа Свердловской области⁸³.

Подкуп избирателей является наименее латентным видом политической коррупции и чаще всего фиксируется в ходе выборов в законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и представительные органы местного самоуправления⁸⁴. Распространенной формой подкупа избирателей является заключение договоров беспроцентного займа, вручение подарков избирателям на дому, продажа товаров по

⁸² См.: *Красинский В.В.* Правовое обеспечение избирательного процесса в интересах национальной безопасности России. Монография. М., 2009. С. 459-463.

⁸³ В соответствии с Решением Сысертского районного суда от 6 апреля 2009 г., подтвержденным Определением Судебной коллегии по гражданским делам Свердловского областного суда от 18 июня 2009 г. о признании недействительными и отмене итогов голосования на выборах Главы Сысертского городского округа 1 марта 2009 г. на избирательных участках № 862 и № 873, на Сысертскую районную территориальную избирательную комиссию возложены обязанности составить новый протокол о результатах выборов и принять новое решение о результатах выборов Главы Сысертского городского округа.

⁸⁴ См.: *Кабанов П.А., Райков Г.И., Чирков Д.К.* Указ. соч. С. 51.

заниженным ценам, организация концертов со свободным входом, оказание безвозмездных услуг⁸⁵.

На выборах депутатов представительного органа местного самоуправления, состоявшихся 2 марта 2008 г. в одном из сельских поселений Рязанской области, была использована новая технология подкупа избирателей, сочетающая элементы контроля за волеизъявлением граждан и отчетности о финансовых средствах, выделенных на подкуп⁸⁶. При подсчете голосов в участковых комиссиях было обнаружено, что в бюллетенях наряду с традиционными крестиками и галочками напротив фамилии кандидатов проставлены буквы, цифры, различные геометрические фигуры и знаки. Ряд членов комиссии с правом совещательного голоса, а также наблюдатели от кандидатов фиксировали количество проставленных в бюллетенях знаков. Примененная технология была описана в жалобе о подкупе, направленной 389 избирателями в прокуратуру. Руководство местного предприятия сформировало под угрозой увольнения группу избирателей, которые при голосовании должны были ставить заранее оговоренный знак за конкретного кандидата. Всем проголосовавшим за нужного кандидата было обещано по 1500 рублей, 500 из которых выплатили авансом. Все эти обстоятельства послужили основанием для принятия территориальной комиссией решения о

⁸⁵ См.: *Бутаев В.И., Лысенко В.И., Морозова А.Н.* Методическое пособие по оказанию органами внутренних дел содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий и проведении выборов органов государственной власти и органов местного самоуправления. М.: Российский центр обучения избирательным технологиям при ЦИК России, 2007. С. 30; *Соловьев С.Г.* Денежный подкуп избирателей на муниципальных выборах: проблемы теории и практики // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 9. С. 20-23.

⁸⁶ См. Выступление председателя Избирательной комиссии Рязанской области Г.М. Муравьевой «Проблемы обеспечения и защиты избирательных прав граждан при применении незаконных избирательных технологий по контролю за волеизъявлением граждан» на Совещании с председателями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, входящих в Центральный федеральный округ (21 мая 2009 г.).

проведении повторного подсчета голосов. Бюллетени, содержащие индивидуально определенные знаки, были признаны недействительными. По данному факту было возбуждено уголовное дело.

Характер угрозы основам конституционного строя и национальной безопасности приобретает в современных условиях организационная, материальная, финансовая и техническая зависимость избирательных комиссий, судов и территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти (в том числе правоохранительных органов) от федеральных должностных лиц и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в процессе организации и проведения выборов⁸⁷.

Зависимость руководителей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, руководителей иных комиссий, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, от органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления связана с тем, что региональные органы власти и муниципальные органы осуществляют материальное и социальное обеспечение (в том числе медицинское, санаторно-курортное, жилищно-бытовое, пенсионное) указанных избирательных комиссий. С советского периода сохранилась и материальная зависимость избирательных комиссий от органов исполнительной власти – от финансирования за счет региональных бюджетов до предоставления им помещений, компьютерной техники и средств связи региональными администрациями, а охраны – соответствующими правоохранительными органами. Необходимо подчеркнуть, что размер средств, выделяемых на финансирование избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, определяется

⁸⁷ См.: *Денисов С.А.* Правовая характеристика борьбы правящих групп за сохранение власти на выборах // *Избирательное право и избирательный процесс в субъектах Российской Федерации: состояние, проблемы, перспективы.* Барнаул.: Изд-во Алтайского гос. ун-та, 2000. С. 116–119.

законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Формально все осуществляется на основании закона. Но в одних регионах средств вполне достаточно для издания различных книг и сборников по выборной тематике, проведения конференций и семинаров, в других же едва хватает на зарплату⁸⁸. Некоторые избирательные комиссии, стремясь выглядеть более преданными региональному руководству, составляют договоры, по которым якобы высшие должностные лица субъекта Российской Федерации проводят информационно-разъяснительную работу в период федеральных и региональных кампаний и за это получают деньги⁸⁹. Аналогичное положение с избирательными комиссиями нижестоящего уровня лишь подтверждает неутешительный вывод о том, что сумма средств, выделенных комиссии, зависит от взаимоотношений руководителей избирательных комиссий с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации.

Значительную организационную, материальную и финансовую нагрузку по организации и проведению выборов несут, как и прежде, муниципальные органы. Наименее самостоятельны территориальные и участковые избирательные комиссии. Фактически ни одного вопроса, связанного с организацией и проведением выборов, ни одна участковая избирательная комиссия самостоятельно, без исполнительной власти, решить

⁸⁸ Думается, что материальное и социальное (медицинское, санаторно-курортное, жилищно-бытовое) обеспечение избирательных комиссий должно осуществляться только из федерального бюджета. Федеральное финансирование повысит статус и обеспечит независимость избирательных органов. См. также *Полев В.А.* К вопросу о независимости избирательных комиссий // Журнал о выборах. 2003. № 2. С. 53. См. также *Покровский Е.А.* Монолог на выборную тему // Журнал о выборах. 2002. № 4.

⁸⁹ См. Материалы совещания с председателями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, входящих в Сибирский федеральный округ (16 апреля 2009 г., Томск) / Доклад заместителя Председателя ЦИК России Л.Г. Ивлева.

не может⁹⁰. Практика выборов свидетельствует, что наиболее зависимы члены избирательных комиссий, работающие на непостоянной основе. Нередки случаи, когда глава местной администрации «договаривается» с непосредственным руководителем члена комиссии по основному месту работы. Результаты таких «переговоров», как правило, не заставляют себя долго ждать⁹¹.

Подконтрольность ряда избирательных комиссий и судов федеральным должностным лицам и руководителям субъектов Российской Федерации позволяет использовать в конъюнктурных политических интересах существующую систему выдвижения и регистрации кандидатов, что вносит в избирательную кампанию дополнительные элементы манипулирования и коррумпированности, а также порождает значительное число избирательных споров по поводу отмены решений избирательных комиссий о регистрации, отказов в регистрации кандидатов (списков кандидатов). В связи с этим в число внутренних угроз следует включить злоупотребление и (или) ненадлежащее осуществление властных полномочий госслужащими и должностными лицами, обеспечивающими организацию и проведение выборов.

⁹⁰ См.: Избирательное право / Под ред. К.К. Гасанова, А.С. Прудникова. М.: Юнити-Дана: Закон и право, 2007. С. 182. В этой связи авторы (К.К. Гасанов и А.С. Прудников) предлагают все привести к реальной практике и законодательно возложить избирательные функции на органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, сохранив избирательные комиссии на общественных началах только на день выборов и определения результатов голосования. Данная инициатива представляется контрпродуктивной. Подобное реформирование избирательной системы будет связано с серьезными издержками, ликвидацией системы самостоятельных избирательных органов, оттоком специалистов в области избирательного права и приведет к еще большей зависимости избирательных комиссий от государственных и муниципальных органов.

⁹¹ См.: *Полев В.А.* К вопросу о независимости избирательных комиссий // Журнал о выборах. 2003. № 2. С. 54.

Попытка решить проблему организационной, материальной, финансовой и технической зависимости избирательных комиссий путем расширения представительства политических партий в составе комиссий успехом не увенчалась. Более того, влияние политических партий оказалось гораздо сильнее.

Серьезную опасность несут в себе случаи использования должностными лицами избирательных комиссий механизмов фальсификации итогов голосования и результатов выборов. По данным судебной статистики, в Российской Федерации в 2007 г. было зарегистрировано 18 преступлений по статье 142.1 УК РФ «фальсификация итогов голосования» и было осуждено 5 человек⁹². В отношении членов избирательных комиссий Республики Дагестан, Карачаево-Черкесской Республики были возбуждены 2 уголовных дела: одно – по статье 142.1 УК РФ (фальсификация итогов голосования), второе – по части 1 статьи 142 УК РФ (фальсификация избирательных документов)⁹³. Практика избирательных кампаний указывает на то, что итоги голосования и результаты выборов могут быть сфальсифицированы в ходе манипулирования со списками избирателей, в ходе противоправного использования бюллетеней для голосования (открепительных удостоверений), а также при подсчете голосов избирателей⁹⁴.

Манипулирование со списками избирателей может осуществляться путем:

⁹² См.: *Волков В.П., Дамаскин О.В., Шапиев С.М.* Некоторые проблемы и пути их решения для обеспечения законности избирательного процесса в Российской Федерации. М.: РЦОИТ, 2009. С. 114.

⁹³ См.: *Волков В.П., Дамаскин О.В., Шапиев С.М.* Указ. соч. С. 106.

⁹⁴ В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 г. Президент России потребовал от организаторов выборов принять необходимые меры для предотвращения незаконных манипуляций с открепительными удостоверениями.

- включения в список избирателей граждан, не обладающих активным избирательным правом (несовершеннолетние, лица, находящиеся в местах лишения свободы и т.д.) либо вымышленных лиц⁹⁵;
- включения в списки избирателей граждан, которые уже умерли или выехали, не проживают на территории данного округа, участка;
- использования многократной регистрации: □ перемены избирателем адреса в пределах территории округа или изменения фамилии. В этом случае регистрация осуществляется по старому и новому адресу, а один и тот же человек может быть зарегистрирован под несколькими фамилиями;
- включения граждан в дополнительные списки для голосования без предоставления ими открепительных удостоверений⁹⁶.

Фальсификации, связанные с противоправным использованием бюллетеней для голосования (открепительных удостоверений), включают:

- внесение заведомо ложных сведений в реестр выдачи открепительных удостоверений⁹⁷;

⁹⁵ При проведении муниципальных выборов в Саратовской области 12 марта 2006 г. по указанным признакам было возбуждено уголовное дело по ст. 142.1 УК РФ в отношении председателя одной из участковых комиссий.

⁹⁶ Весьма показателен в этой связи эксперимент, проведенный «Новой газетой», корреспонденты которой в рамках журналистского расследования по несколько раз проголосовали на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва.

⁹⁷ По указанным признакам было возбуждено уголовное дело при проведении муниципальных выборов в Саратовской области 12 марта 2006 г.

- использование неучтенных бюллетеней (открепительных удостоверений) или бюллетеней (открепительных удостоверений) неустановленной формы⁹⁸;
- выдачу большего количества бюллетеней одному избирателю: один человек получает бюллетени за всех членов семьи, за соседей и т.п., и за всех голосует;
- выдачу бюллетеней избирателям, зарегистрированным в другом районе («миграционное голосование»);
- опускание бюллетеней в ящики до начала голосования⁹⁹;
- вынос незаполненных бюллетеней;
- изъятие бюллетеней, заполненных в пользу нежелательных кандидатов (кандидата)¹⁰⁰;

⁹⁸ В Единый день голосования 11 октября 2009 г. попытка распространения фальшивых открепительных удостоверений была пресечена в г. Дербент (Республика Дагестан). В связи с воспрепятствованием осуществлению избирательных прав и работе избирательных комиссий, искажившим волеизъявление избирателей, фальсификацией избирательных документов решением городского суда г. Дербент от 3 декабря 2009 г. итоги голосования на выборах главы муниципального образования «Городской округ Дербент» признаны недействительными. 22 января 2010 г. на заседании Госсовета по вопросам развития политической системы России глава государства напомнил о необходимости укрепления доверия к избирательной системе в связи с итогами голосования на выборах в Дербенте.

⁹⁹ В целях противодействия данной противоправной технологии представляется необходимым расширить практику использования на избирательных участках полупрозрачных ящиков для голосования.

¹⁰⁰ Подобные фальсификации выявляются при статистическом анализе по понижению показателя активности избирателей на момент окончания голосования.

- вброс в ящики заранее заполненных соответствующим образом бюллетеней¹⁰¹;

- голосование за избирателей, не принявших участие в выборах¹⁰²;

- голосование по цепочке («карусель»). При таком виде мошенничества избирателю дают заранее отмеченный бюллетень, и он идет на избирательный участок. Там избирателю дают чистый бюллетень для голосования. Избиратель опускает заранее отмеченный бюллетень в ящик для голосования и передает чистый бюллетень посреднику, который платит ему за чистый бюллетень. Затем все начинается снова;

- противоправное использование переносных ящиков для голосования вне помещения. В данном случае сами члены участковой избирательной комиссии голосуют за избирателя, в адрес которого отправлен бюллетень, или производят замену переносного ящика для голосования заранее подготовленным ящиком с бюллетенями в пользу желательных кандидатов (кандидата).

При подсчете голосов избирателей могут быть использованы следующие механизмы фальсификаций:

- неправильная регистрация содержания бюллетеней;

- намеренная порча бюллетеней с целью сделать их недействительными¹⁰³;

¹⁰¹ По указанным признакам возбуждались уголовные дела при проведении выборов 19 декабря 2004 г. в Тверской области и выборов в Тульской области 11 октября 2009 г. Подобные фальсификации выявляются по завышенному показателю активности избирателей, а также по расхождению ряда данных в протоколе об итогах голосования (например, числа бюллетеней, выданных избирателям в помещении для голосования; числа извлеченных бюллетеней установленной формы и др.).

¹⁰² По указанным признакам возбуждались уголовные дела при проведении выборов в органы местного самоуправления Цивильского и Вурнарского районов Чувашской Республики в 2005 г., муниципальных выборов 19 июня 2005 г. в Чукотском автономном округе, муниципальных выборов 12 марта 2006 г. в Саратовской области, выборов в Республике Коми 11 марта 2007 г.

¹⁰³ Подобные фальсификации выявляются при статистическом анализе по значительному возрастанию числа недействительных бюллетеней.

- подмена или незаконное уничтожение бюллетеней (например, использование бюллетеней для фальсификации из числа подлежащих гашению с последующим погашением бюллетеней установленной формы из ящиков для голосования);
- повреждение (вывод из строя) технического средства голосования и подсчета голосов;
- фальсификация протоколов об итогах голосования с подделкой подписей членов участковой избирательной комиссии¹⁰⁴;
- заведомо неверное составление протокола об итогах голосования (например, перестановка итогов голосования – голоса, полученные кандидатом А, регистрируются как полученные кандидатом Б)¹⁰⁵.

Тема фальсификаций итогов голосования и результатов выборов может использоваться в качестве технологии манипулятивного воздействия на общественное сознание. Примером может служить бойкот парламентскими фракциями работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в октябре 2009 г.

14 октября 2009 г. три парламентские фракции – ЛДПР, КПРФ и «Справедливой России» покинули зал заседаний, обвинив политическую партию «Единая Россия» в массовых фальсификациях результатов выборов, состоявшихся 11 октября. Следует отметить, что ранее, на следующий день после оглашения предварительных результатов выборов, представители этих партий заявляли, что они не будут оспаривать результаты выборов. Используя инструментарий бойкотирования работы Государственной Думы, представители оппозиции отказались от демократических судебных процедур оспаривания результатов выборов и прибегли к политическому шантажу –

¹⁰⁴ По указанным признакам возбуждались уголовные дела при проведении муниципальных выборов в Краснодарском крае 5 декабря 2004 г. и муниципальных выборов в Республике Дагестан 11 марта 2007 г.

¹⁰⁵ Такие фальсификации были документально зафиксированы в ходе выборов Президента Российской Федерации 1996 г. См.: *Зеленко Б.И.* Партии и выборы в современной России. М.: Современная экономика и право, 2003. С. 113.

потребовав Президента Российской Федерации нарушить закон и пересмотреть результаты выборов. Однако попытка использования технологий «цветных революций» в Российской Федерации оказалась малоэффективной. Глава государства проявил решимость действовать строго в рамках избирательного законодательства, а Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации продолжила работу без оппозиционных фракций. Региональные отделения КПРФ, ЛДПР и «Справедливой России» не поддержали бойкот федерального руководства. Данный пример продемонстрировал, как безответственное и бездоказательное использование отдельными партийными функционерами темы фальсификаций выборов в качестве информационного повода для повышения уровня собственных политических рейтингов едва не послужило причиной дестабилизации общественно-политической обстановки в стране и инициирования общегосударственного политического кризиса.

Выборы играют важную роль не только во внутренней жизни Российской Федерации, но и являются объектом внешних посягательств некоторых иностранных государств, что, безусловно, имеет значение для конституционного строя и национальной безопасности. В связи с этим большое внимание нужно уделить комплексу внешних угроз основам конституционного строя и национальной безопасности, возникающих в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации.

В последние годы заметно возросло стремление ряда иностранных государств (прежде всего, Соединенных Штатов) оказывать целенаправленное информационно-пропагандистское, финансовое, политическое и силовое воздействие на процесс организации и проведения выборов в ущерб конституционному строю и интересам национальной безопасности Российской Федерации.

В марте 2005 г. в Федеральный конгресс США был внесен законопроект о выделении дополнительных бюджетных ассигнований в части финансирования Закона «О поддержке демократии» (Freedom Support Act).

Законом предусмотрено назначение специально уполномоченных советников и помощников в штат администрации Президента, в Государственный департамент, Совет национальной безопасности и все посольства США в странах, где «демократия находится под гнетом диктатуры»¹⁰⁶. Запланированы ассигнования на развитие правозащитной деятельности, распространение демократических ценностей и поддержку политической оппозиции в сумме 180 млн. долларов в 2006 г. и 230 млн. долларов в 2007 г. В 2007 г. Государственный департамент США подготовил доклад «Поддерживая права человека и демократию», в котором прямо заявлено, что США осуществляют «программную и техническую поддержку» неправительственным организациям, действующим в российских регионах¹⁰⁷. Проявлением такой поддержки стало создание в США «Фонда в поддержку демократии в России», образование в Украине «Комплексного центра новых независимых государств и стран Балтии для защиты прав человека и гражданского общества». Главной задачей созданных организационных структур является целенаправленное воздействие на общественно-политическую ситуацию в Российской Федерации с помощью формирования в России к 2010 году т.н. «единой демократической оппозиции».

Необходимо отметить, что реализация американских стратегических программ установления новых и ликвидации старых политических режимов (поддержка антигосударственных сил и оппозиционной деятельности) традиционно прикрывается гуманитарными интересами (защита прав

¹⁰⁶ См.: *Кара-Мурза С.Г.* Экспорт революции. Ющенко, Саакашвили... М.: Изд-во Алгоритм, 2005. С. 372.

¹⁰⁷ См. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 13 апреля 2007 г. № 4434-4 ГД «О Заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «В связи с попытками вмешательства США во внутривнутриполитическую ситуацию в Российской Федерации».

человека, распространение демократических ценностей и свобод, борьба с коррупцией, терроризмом и т.п.). Сложно оспаривать важность борьбы с коррупцией, необходимость оппозиционной деятельности и защиты прав человека и гражданина в любом современном государстве, если речь не идет о предложениях для информационно-пропагандистского, финансового, политического и военного вмешательства во внутренние дела другого государства, полной или частичной ликвидации его суверенитета, формирования управляемой извне системы органов государственной власти и управления и изменения политики данного государства.

Впервые после распада двухполюсной мировой системы возможности целенаправленного иностранного воздействия на избирательный процесс были продемонстрированы в ходе выборов Президента Югославии 2000 г. Этот «положительный опыт» управления выборами был затем передан сербскими и американскими политтехнологами своим коллегам в Грузии и Украине.

Можно выделить общую модель захвата политической власти, связанную с использованием выборов для осуществления «цветных» революций в Сербии, Грузии, Украине, Кыргызстане, Монголии, Молдавии и Иране. Она базируется на том, что любая «цветная» революция может быть охарактеризована по ряду критериев: субъекты управляющего воздействия на избирательный процесс; технологии оппозиционной борьбы; информационно-пропагандистское сопровождение; подмена народного волеизъявления внешней легитимацией захвата политической власти¹⁰⁸.

Во всех анализируемых случаях присутствовали аналогичные субъекты управляющего воздействия на избирательный процесс - ключевая роль принадлежала иностранным неправительственным организациям. Как

¹⁰⁸ См.: *Красинский В.В.* Выборы как механизм захвата политической власти и реализации иностранной внешней политики // Военно-юридический журнал. М.: ИГ Юрист, 2006. № 3. С. 15-21.

правило, традиционными организаторами «повстанческого движения» в иностранных государствах являются американские неправительственные организации «Институт «Открытое общество» и сеть фондов Сороса» (Open Society Institute and Soros Foundation Network), Национальный Фонд поддержки демократии (National Endowment for Democracy), Международный фонд избирательных систем «Фридом Хаус» (Freedom House)¹⁰⁹. Эти структуры, используемые спецслужбами США, негласно финансируют интересующих их кандидатов и политические партии, обучают активистов для участия в акциях протеста, оказывают методическую помощь отдельным избирательным штабам, консультируют кандидатов и их доверенных лиц, оказывают давление на иностранных и международных наблюдателей. Например, за период с 1998 по 2000 год в Сербию через сеть фондов Сороса и Национальный Фонд поддержки демократии поступило более 94, 6 миллионов долларов, которые распределялись между оппозиционными партиями и движениями. С 2000 по 2004 год Госдепартамент США выделил украинской оппозиции около 65 миллионов долларов. Для организации «тюльпановой революции» по линии Госдепартамента США неправительственным организациям, действующим в Кыргызстане, было выделено более 70 миллионов долларов¹¹⁰.

¹⁰⁹ О роли американских неправительственных организаций в организации и проведении «цветных революций» в Сербии, Грузии, Украине, Киргизии см. *Renate Flottau, Erich Follath, Uwe Klussmann, Georg Mascolo, Walter Mayr, Christian Neef. Die Revolutions-GmbH: Helden unserer Zeit – wie eine neue Generation autokratische Regime in Osteuropa und Zentralasien stuerzt // Der Spiegel. 46/2005 vom 14.11.2005. S. 178; Renate Flottau, Erich Follath, Uwe Klussmann, Georg Mascolo, Walter Mayr, Christian Neef. Die Revolutions-GmbH: Findet der naechste Volksaufstand im weissrussischen Minsk statt? // Der Spiegel. 47/2005 vom 21.11.2005. S. 184; Борисов Т. Платежки и долги // Рос. газ. 2007. 9 августа.*

¹¹⁰ См.: *Кузьмин В. Роль США в осуществлении «цветных революций» в зарубежных странах // Зарубежное военное обозрение. 2008. № 9 (738). С. 9-18.*

Иностранные неправительственные организации и представители оппозиции активно используют студенческие организации в качестве мобильных и радикально-настроенных участников «революционных» событий. Так, ведущую роль в агитации против С. Милошевича и организации массовых беспорядков на улицах г. Белграда сыграла студенческая организация «Отпор». Организатором массовых акций в Грузии выступила радикальная студенческая организация «Кмара». В Украине действовала студенческая организация «Пора», инициировавшая акции протеста на Майдане.

Другим критерием является применение схожих технологий оппозиционной борьбы. Можно назвать их «катализирующими» технологиями, поскольку их использование направлено на обострение социально-политической напряженности в стране, вовлечение в политическую борьбу максимального количества участников, привлечение внимания мировой общественности (прежде всего, США) к происходящим событиям. Используемые для этого противоправные действия (несанкционированные митинги, захваты и блокирование государственных органов, организация массовых беспорядков, создание незаконных военизированных формирований, вмешательство в работу избирательных комиссий и т.п.), как правило, остаются безнаказанными, поскольку осуществляются под прикрытием оппозиционной борьбы и имеют выраженную политическую окраску. В 2005 г. по указанному сценарию были организованы массовые беспорядки в Кыргызстане (т.н. «тюльпановая революция»), а в 2009 г. - в Кишиневе и Тегеране.

Публичная деятельность оппозиции начинается с митингов против нарушений законодательства о выборах. Организаторами поднимается тема фальсификации результатов выборов и использования кандидатами «административного ресурса» (именно так начинались «цветные» революции в 2000 г. в Сербии, в 2003 г. в Грузии, в 2004 г. в Украине, в 2005 г. в

Кыргызстане, в 2008 г. в Монголии, в 2009 г. в Молдавии и Иране). По мере вовлечения в акции протеста все большего количества участников возникают призывы к продолжению демонстраций и приданию протестным акциям бессрочного характера, осуществляется блокирование важнейших государственных учреждений и органов государственной власти. Организуются суточные дежурства оппозиционеров. Устраиваются палаточные лагеря. «Спонтанные» акции гражданского неповиновения общественности организовано перерастают в массовые беспорядки¹¹¹.

Первостепенное значение имеет постоянная пропаганда оппозиционной правящему политическому режиму идеологии. Возможен захват организаций телевидения и радиовещания (5 октября 2000 г. был осуществлен захват Радио и Телевидения Сербии).

Выдвигается ультиматум властям с требованием добровольной отставки и немедленной передачи власти лидерам оппозиции. Сооружаются баррикады. Практикуются захваты зданий органов государственной власти (в качестве примеров можно привести захват зданий Союзной Скупщины в Сербии, парламента в Грузии, администрации Президента в Республике Молдова).

Следующий этап оппозиционной борьбы связан с выборной технологией, позволяющей легально захватывать политическую власть и менять государственно-политический режим. Речь идет о так называемом «внешнем голосовании». Данная технология используется при повторном голосовании или после официального объявления результатов выборов в случае незначительного перевеса голосов, поданных за того или иного

¹¹¹ Для охраны палаточных лагерей и участия в массовых беспорядках в ходе «оранжевой революции» в Украине оппозицией были сформированы незаконные военизированные структуры (организация «Народная самооборона»). Провокационную роль организаторов массовых беспорядков в ходе президентских выборов в Украине в 2010 г. должны были сыграть 2000 грузинских «наблюдателей», большая часть которых не имела постоянного места жительства и определенного рода занятий.

кандидата. Поражение на выборах объясняется массовыми нарушениями, допущенными кандидатом-оппонентом, результаты обжалуются в судебном порядке, распространяется обращение к мировой общественности (в лице США и ЕС) с просьбой о непризнании результатов выборов. При этом народное волеизъявление технически подменяется внешним признанием результатов выборов¹¹². Например, США заранее объявляют, что выборы нелегитимны и указывают, какой результат будет признан законным.

Примером могут служить выборы Президента Югославии в 2000 г. Еще до выборов официальные лица США обвиняли югославское правительство в фальсификации выборов. Уже в день выборов, до подсчета голосов, Демократическая Оппозиция Сербии (ДОС) объявила о победе своего кандидата. Никаких оснований для этого не было. Оппозиция и не собиралась признавать выборы, какими бы ни были их результаты. Аналогичная технология был использована 21 ноября 2003 г. как повод для «революции роз», когда Госдепартамент США официально объявил результаты выборов в парламент Грузии сфальсифицированными. «Внешнее голосование» состоялось и 21 ноября 2004 г., когда В. Ющенко попросил страны ЕС и США не признавать итоги украинских выборов. В июне 2009 г. данная технология была успешно апробирована кандидатом в Президенты Ирана Мир-Хуссейном Муссави. До установления итогов голосования и обнародования результатов выборов Муссави уверенно заявил о своей победе на выборах, а после объявления Центральной избирательной комиссией Ирана официальных результатов выборов проигравший Муссави отказался признавать их легитимность.

Внешняя легитимация захвата политической власти сопровождается мощным информационно-пропагандистским давлением, в том числе и по дипломатическим каналам (заявления официальных представителей

¹¹² См.: *Кара-Мурза С.Г.* Указ. соч. С. 254, 260.

Государственного Департамента США, Европарламента, Парламентской Ассамблеи Совета Европы, выступления наблюдателей Бюро по демократическим институтам и правам человека БДИПЧ ОБСЕ)¹¹³.

Наиболее острые формы иностранное вмешательство в избирательный процесс приобрело в ноябре 2004 – январе 2005 г. в ходе украинской «оранжевой революции» и «зеленой» революции в Иране в июне 2009 г.

Выборы в Украине подтвердили высокую эффективность использования «управляемых» избирательных кампаний как механизмов захвата власти и реализации долговременной и продуманной внешней политики. Соединенные Штаты Америки через Фонд Сороса, Национальный Фонд поддержки демократии, Международный центр по ненасильственным конфликтам, Международный республиканский институт, «Freedom House» и другие иностранные неправительственные организации осуществляли финансовую поддержку оппозиции, готовили активистов для массовых акций протеста, в задачу которых входила дестабилизация и последующая смена политического режима, оказывали давление на международных наблюдателей, аккредитованных на выборах¹¹⁴. При этом преследовалась цель – поставить под сомнение результаты выборов, добиться признания нелегитимности международным сообществом избранных органов государственной власти.

Сценарий «иранских» событий 2009 г. также разворачивался в духе классических «цветных» революций, направленных на захват

¹¹³ Деятельность данных структур, направленная на дестабилизацию обстановки в Украине, нагнетание оппозиционных настроений, оказание давления на органы государственной власти в условиях выборов была подвергнута обоснованной критике в Заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 3 декабря 2004 г. «О попытках деструктивного вмешательства извне в развитие ситуации в Украине» // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4997.

¹¹⁴ См.: Кузьмин В. Роль США в осуществлении «цветных революций» в зарубежных странах // Зарубежное военное обозрение. 2008. № 9. С. 9-18.

представителями оппозиции государственной власти и политическую переориентацию своих стран на Запад. Несмотря на непривычную отстраненность и сдержанную позицию руководства Соединенных Штатов в отношении протестных акций в Тегеране, очевидно, что попытка смены политического режима в Иране (Regime Change) осуществлялась в полном соответствии с американской программой «поддержки демократии».

По сообщениям иранского информационного агентства «Ирна», информация о подготовке «цветной» революции при поддержке США была известна руководству Исламской Республики еще до проведения голосования. 5 июня командующий центральным военным округом Корпуса стражей исламской революции «Сепак» генерал Али Асгар Хани обвинил оппозицию в подготовке «цветной» революции по примеру Грузии и Украины. После начала массовых беспорядков МВД Ирана сообщило о получении демонстрантами поддержки от США (в частности, организационно-методической помощи от ЦРУ). По данным информационного агентства новостей «Фарс», многие манифестанты были материально вознаграждены за участие в акциях протеста. На «американский» след в этой истории также указывает развязанная иностранными (прежде всего, англоговорящими) СМИ массовая информационная истерия по поводу беспорядков в Тегеране, которая подозрительно напомнила умело организованные Вашингтоном антиросийские пропагандистские операции времен «холодной войны». По словам пресс-секретаря МИД Ирана Хасана Кашкави, журналисты Би-би-си и радиостанции «Голос Америки» делали все возможное для «активизации расовых и этнических разногласий в Иране» и «дезинтеграции иранского народа»¹¹⁵.

¹¹⁵ См.: Рос. газ. 2009. 23 июня.

Наряду с классическими признаками «цветных» революций зеленый «иранский» вариант имел особенности¹¹⁶.

Во-первых, организация и проведение «цветной» революции в Иране осуществлялись с учетом религиозного фактора. Его игнорирование в теократическом государстве невозможно, поскольку шиитское духовенство оказывает заметное воздействие на политическую систему иранского общества. Религиозный фактор учитывался оппозиционными силами при обжаловании результатов выборов: требования Муссави отменить результаты выборов сочетались с его призывами уважать мусульманскую систему ценностей Исламской Республики. Мнение духовенства имело ключевое значение при решении вопроса об аннулировании результатов состоявшихся выборов. 23 июня 2009 г. именно Совет стражей конституции принял решение об отказе в отмене результатов выборов.

Во-вторых, для «иранского» варианта было характерно использование как официальными властями, так и оппозиционными силами современных информационных технологий. В ходе осуществления предвыборной агитации, а также для последующей мобилизации отдельных групп населения на участие в массовых демонстрациях протеста силами оппозиции широко использовались электронные СМИ, возможности сети «Интернет». В связи с необходимостью противодействия эскалации насилия и локализации массовых беспорядков официальные власти провели кратковременное отключение мобильных сетей, ограничили доступ к ряду сайтов (например, к сайту Би-би-си) и заблокировали отправку SMS – сообщений. Представители иностранных СМИ были лишены возможности ведения репортажей с места

¹¹⁶ См.: *Красинский В.В.* Проблемы легитимации власти после президентских выборов в Иране // *Современное право.* 2010. № 1. С. 138-143.

событий, ряд из них был выслан из страны в административном порядке¹¹⁷. Однако, несмотря на предпринятые властями Ирана жесткие меры, установить полный контроль за информационным пространством не удалось. Пользователи Интернета выкладывали фотографии и видеозаписи с мобильных телефонов в социальных сетях «Twitter» и «Facebook». Иностранные СМИ тиражировали видеоролики, размещенные на online-портале «Youtube». Блоггеры и другие персональные пользователи преодолевали государственный контроль трафика с помощью софта «Freegate».

События, произошедшие в Тегеране после президентских выборов 2009 г., продемонстрировали всему миру эффективные возможности использования модели «цветных» революций для расшатывания конституционного строя даже в консервативных религиозных государствах.

Грозит ли России сценарий «управляемых выборов», захват политической власти и ненасильственная смена государственно-политического режима? Думается, что подобную опасность нельзя недооценивать.

Даже в современном ослабленном виде Российская Федерация представляет собой огромное государство, обладающее уникальным ресурсным потенциалом, ядерным оружием и претендующее на активное участие в решении ключевых вопросов мировой политики. Вместе с тем, наиболее приемлемым для Запада вариантом является государство-колония с гипертрофированной сырьевой экономикой, контролируемым ядерным боезапасом, обладающее значительной территорией для захоронения вредных отходов и размещения экологически опасных производств. С учетом этого

¹¹⁷ В ходе президентских выборов 2005 г. в Иране иностранные СМИ, осуществляющие теле- и радиовещание на фарси, призывали избирателей бойкотировать голосование, «чтобы не придавать иранскому режиму легитимность».

ограничение (ликвидация) государственного суверенитета Российской Федерации, противодействие развитию многоукладной национальной экономики, формирование управляемой извне системы органов государственной власти и управления представляются весьма привлекательными.

В настоящее время представителями иностранных государств предпринимаются активные попытки продвижения своих кандидатов в органы государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации¹¹⁸.

Вмешательство ряда иностранных государств в процесс организации и проведения выборов в Российской Федерации преследует, главным образом, следующую цель – сформировать из числа депутатов и выборных должностных лиц разных уровней «лобби», способное в силу занимаемого положения принимать законы и решения, выгодные Западу и зачастую противоречащие интересам защиты конституционного строя и национальной безопасности России; стимулировать центробежные и дезинтеграционные процессы в субъектах Российской Федерации; передавать, собирать или хранить в целях передачи иностранным государствам, иностранным организациям или их представителям сведения, составляющие государственную тайну, а также иные сведения, для использования их в ущерб национальной безопасности Российской Федерации. В этой связи конкретным кандидатам, представляющим интерес для иностранных государств, в ходе выборов организуется мощная информационно-пропагандистская, финансовая и политическая поддержка со стороны соответствующих зарубежных общественных организаций,

¹¹⁸ Статистика компетентных государственных органов по противодействию попыткам иностранных спецслужб и организаций иностранных государств осуществлять продвижение своих кандидатов в органы государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации носит закрытый характер.

неправительственных фондов, иных негосударственных структур и частных лиц, используемых в качестве т.н. «глубоких прикрытий».

Внешней угрозой основам конституционного строя и национальной безопасности в ходе выборов являются попытки использования спецслужбами и организациями иностранных государств возможностей избирательного процесса для сбора и добывания информации в ущерб интересам защиты конституционного строя и национальной безопасности России. Под прикрытием статуса членов некоммерческих организаций, международных и общественных наблюдателей, сотрудников разного рода аналитических агентств, экспертных советов и консалтинговых фирм в интересах иностранных государств и организаций в ходе избирательных кампаний осуществляется легальный сбор и добывание информации о социально-экономической и политической обстановке в городах федерального значения и других субъектах Российской Федерации, активно ведется «биографическая разведка» для целенаправленного подбора и изучения возможных агентов влияния из числа перспективных «народных» избранников в представительных органах государственной власти и местного самоуправления.

Некоторые некоммерческие организации используются иностранными государствами как инструменты распространения тенденциозной информации об обстановке в России, для возбуждения недовольства населения и компрометации законных органов власти и управления.

Одной из наиболее авторитетных некоммерческих организаций, действующих при поддержке США в 40 субъектах Российской Федерации, является Ассоциация некоммерческих организаций «В защиту прав избирателей «Голос». Данная Ассоциация имеет многолетний профессиональный опыт добывания общественно-политической информации, организации наблюдения за выборами всех уровней и

использования технологий воздействия на общественное сознание в период подготовки и проведения избирательных кампаний в Российской Федерации. Среди главных зарубежных спонсоров Ассоциации «Голос» необходимо отметить Агентство США по международному развитию (USAID), Международный Республиканский Институт США (International Republican Institute), Национальный Демократический Институт (National Democratic Institute), Фонды «Новая Евразия» (New Eurasia Foundation) и Конрада Аденауэра (ФРГ) (Konrad Adenauer Stiftung)¹¹⁹. Средства на развитие демократии в России выделяются также по линии Еврокомиссии, посольств США и Великобритании¹²⁰. Объем финансирования «Голоса» со стороны Агентства США по международному развитию до мая 2011 г. составляет 3 млн. 150 тыс. долларов. С мая по сентябрь 2009 г. Национальный Демократический Институт перечислил Ассоциации «Голос» 1 млн. долларов, от Еврокомиссии «Голосу» поступило 136 тысяч 313 евро.

С мая 2007 г. по август 2009 г. Ассоциация «Голос» осуществляла проект Агентства США по международному развитию «Наблюдение за выборами и просвещение избирателей». Данный проект был направлен «на разъяснение необходимости внесения поправок в избирательное законодательство и на проведение работы по снижению числа нарушений, в особенности, злоупотреблений со стороны органов власти в ходе

¹¹⁹ См. Рос. газ. 2005. 6 декабря; Известия. 2006. 6 сентября; Рос. газ. 2007. 11 апреля; Новая газета. 2007. 6 декабря. Данные структуры принимали активное участие в «цветных» революциях в Сербии, Грузии, Украине, Кыргызстане.

¹²⁰ Необходимость дистанцирования от слепого копирования иностранных моделей политических систем, развития суверенной российской демократии Президент Российской Федерации Д.А. Медведев обозначил в своей программной статье «Россия, вперед!»: «Российская демократия не будет механически копировать зарубежные образцы. Гражданское общество не купить за иностранные гранты». См.: *Медведев Д.А. Россия, вперед!* // Рос. газ. 2009. 11 сентября.

избирательных кампаний»¹²¹. С июня 2005 г. по июль 2009 г. Ассоциация «Голос» совместно с Национальным Демократическим Институтом реализовывала проект контроля за проведением выборов «Усиление гражданской и политической активности в России». В рамках проекта Национальный Демократический Институт провел 6 тренировочных сессий для наблюдателей Ассоциации «Голос»¹²².

Формулировка целей указанных проектов изначально предполагает ущербный характер российской избирательной системы, несовершенство национального законодательства о выборах и однобокую ориентацию на выявление нарушений и злоупотреблений в избирательном процессе. Данные обстоятельства в сочетании с иностранным финансированием деятельности «Голоса» объясняют необъективный и ангажированный характер мониторинга Ассоциации в России. Так, в ходе выборов 1 марта 2009 г., по данным Ассоциации «Голос», на избирательный участок № 840 в Ульяновской области якобы привезли 14 человек с открепительными удостоверениями. Данная жалоба в ходе проверки не нашла подтверждения¹²³. 20 октября 2008 г. члены Координационного совета по защите избирательных прав граждан выразили негативную оценку опубликованным в СМИ и Интернете заявлениям Ассоциации, охарактеризовав их как «необъективные и бестактные»¹²⁴. В ряде случаев «Голос» находил нарушения даже там, где выборы вообще не проводились.

В 2000 г. по линии Института развития избирательных систем (ИРИС) осуществлялась реализация проекта «Усиление демократии в России через повышение осведомленности общества». Проект финансировался Агентством США по международному развитию, был рассчитан до 31 января

¹²¹ См. [http://russia.usaid.gov/ru/programs/democratic dev/political processes/](http://russia.usaid.gov/ru/programs/democratic%20dev/political%20processes/)

¹²² См. Там же.

¹²³ См.: *Борисов И.* Электоральные комплексы // Рос. газ. 2009. 18 марта.

¹²⁴ См.: http://www.cikrf.ru/actual/spr_koord_sov_281108.jsp

2004 г., предполагал обучение избирателей, сотрудничество с организаторами выборов, депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, международную оценку принимаемых Федеральным Собранием Российской Федерации и законодательными органами государственной власти субъектов Российской Федерации законов о выборах. С 2004 по 2005 г. расходы Агентства США по международному развитию по статье «Содействие развитию открытого общества в России» выросли с 12,29 млн. долларов до 19,8 млн. долларов. В 2005 г. Агентство по международному развитию выделило Национальному Демократическому Институту и Международному Республиканскому Институту 2,5 млн. долларов на «укрепление демократических политических партий в России». С помощью выделенных средств Национальный Демократический Институт надеялся «подготовить одну - две демократические партии к полноценному участию в выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации»¹²⁵. С июня 2005 г. по август 2009 г. Международный Республиканский Институт по проекту «Упрочение демократии в России» осуществлял «поддержку и совершенствование работы демократически ориентированных партий на региональном и федеральном уровнях». Программа «активизировала участие молодежи в политическом процессе благодаря обучению навыкам организации кампаний в поддержку необходимых изменений»¹²⁶.

¹²⁵ См. Известия. 2006. 6 сентября.

¹²⁶ См. [http://russia.usaid.gov/ru/programs/democratic dev/political processes/](http://russia.usaid.gov/ru/programs/democratic%20dev/political%20processes/) Терминология, используемая в документах Агентства США по международному развитию («навыки организации кампаний в поддержку необходимых изменений», «стратегия социальной повестки дня накануне выборов», «эффективное распространение информации по политическим аспектам»), подразумевает технологии воздействия на общественное сознание в период подготовки и проведения избирательных кампаний, применяемые в условиях «цветных революций».

В преддверии федеральных выборных кампаний 2007-2008 гг. была предпринята попытка целенаправленного вмешательства в политический и избирательный процессы в России со стороны Европейского Союза. 26 октября 2007 г. на саммите «Россия-ЕС» в Лиссабоне Президент Российской Федерации В.В. Путин выступил с инициативой создания Российско-европейского института свободы и демократии, призванного активизировать диалог у представителей общественности, неправительственных структур по вопросам организации избирательного процесса, мониторинга выборов, положения национальных меньшинств и мигрантов на территории стран Евросоюза. Глава государства предложил разместить этот институт в одной из европейских стран и пообещал «выделить на его финансирование необходимые средства, адекватные тем средствам, которые выделяются Евросоюзом для работы на российской территории»¹²⁷. Помощник Президента Российской Федерации С. Ястржембский уточнил, что этот проект инициирован по аналогии с негосударственной организацией «Европейский университет в Санкт-Петербурге», которая получила в 2007 г. грант Евросоюза в размере 673 тысяч евро на создание в России межрегиональной электоральной сети поддержки. Проект ЕС включал серию семинаров и лекций для наблюдателей, юридическую поддержку «пострадавших» участников выборов и помощь в организации альтернативного подсчета голосов¹²⁸.

В период выборов серьезные опасения вызывает стремление отдельных спецслужб и организаций иностранных государств использовать российские СМИ для нанесения ущерба суверенитету и территориальной целостности Российской Федерации, разжигания социальной, расовой, национальной и религиозной вражды, инспирирования сепаратистских настроений и

¹²⁷ См. Коммерсантъ. 2008. 1 марта. № 34 (3851).

¹²⁸ См. Коммерсантъ. 2008. 11 февраля. № 21 (3838).

межнациональных обострений в субъектах Российской Федерации. Использование СМИ в антинациональных интересах дает широкие возможности для манипуляции общественным мнением, политической дезориентации общества, подрыва авторитета государства, дискредитации и разложения его институтов, разжигания социально-политической вражды и межнациональной розни, провоцирования конфликтов¹²⁹. Отсутствие соответствующей контрпропагандистской деятельности в ходе выборов на фоне возрастающей информационной зависимости России от развитых стран Запада становится еще одной внешней угрозой основам конституционного строя и национальной безопасности.

Отдельные иностранные государства могут использовать информационную, программную и технологическую зависимость России и дружественных ей государств для подрыва конституционного строя и нанесения ущерба национальной безопасности Российской Федерации, в том числе в ходе выборов. В 2009 г. в ходе парламентских выборов в Республике Южная Осетия в целях воспрепятствования установлению результатов проведенных выборов грузинскими средствами подавления были выведены из строя системы телефонной и мобильной связи избирательных комиссий Республики¹³⁰. Лишь своевременное задействование резервных возможностей российской орбитальной группировки позволило не допустить срыва избирательной кампании извне и сформировать законно избранные органы народного представительства Южной Осетии. Приведенные примеры реализации внешних угроз основам конституционного строя и национальной безопасности в очередной раз подтверждают особую значимость института

¹²⁹ См.: *Макеев А.В.* Политология. М.: Академия ФСБ России, 2009. С. 562.

¹³⁰ См. Доклад Председателя ЦИК России В.Е. Чурова / Материалы совещания с председателями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, входящих в Северо-Западный федеральный округ (г. Гатчина, 3 сентября 2009 г.).

выборов в системе народовластия и демонстрируют взаимосвязь избирательного процесса с защитой конституционного строя и обеспечением национальной безопасности.

Таким образом, теоретическое изучение выборов в системе народовластия, несмотря на его несовершенство в современной России, указывает на многофункциональный характер данного института. Сущность и значение выборов проявляются во множестве аспектов: они являются конституционно-закрепленным институтом (формой) непосредственного народовластия, определяют формирование органов народного представительства, выступают средством активизации населения, устанавливают опосредованную обратную связь между гражданами и депутатами (выборными должностными лицами) в Российской Федерации.

Значение выборов для обеспечения защиты конституционного строя и национальной безопасности весьма велико. Выборы как основа конституционного строя являются объектом национальной безопасности. Приход к власти представителей тех или иных политических сил с помощью выборов обуславливает определенное состояние национальной безопасности и задает параметры внутренней и внешней государственной политики. От решений, принимаемых органами народного представительства и выборными лицами, зависит степень реализации конституционных прав и свобод граждан, характер средств и методов осуществления государственной власти, дальнейшая судьба населения государства.

Выборы выступают альтернативой силовому сценарию завоевания государственной власти. Как правило, с их помощью мирно разрешаются существующие в обществе противоречия и локализуется недовольство определенной части граждан.

Периодическое проведение выборов выступает гарантом стабильности институтов государственной власти и местного самоуправления. Выборы служат важнейшим индикатором доверия народа к власти и средством

активизации населения. В то же время, в силу социально–политической значимости выборов, они являются объектом противоправных устремлений организованных преступных групп, террористических и иных экстремистских организаций и отдельных лиц, а для ряда иностранных государств являются объектом устремлений, направленных на нанесение ущерба конституционному строю и национальной безопасности Российской Федерации.

ГЛАВА 2. НОРМАТИВНОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Законодательное регулирование организации и проведения выборов в Российской Федерации

Особое место в упорядочении общественных отношений, возникающих в процессе организации и проведения выборов, принадлежит нормативному правовому регулированию. Нормативное правовое регулирование имеет общеобязательный характер для субъектов права и распространяется на все общественные отношения определенного рода или вида.

Предметом нормативного правового регулирования выборов выступает совокупность устойчивых и повторяемых общественных отношений, связанных с реализацией и защитой права граждан (в установленных законом случаях – иностранных граждан) избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Эти общественные отношения регулируются императивным (авторитарным) и диспозитивным (автономным) методами¹³¹. Императивный метод основан на властных предписаниях, имеющих категоричный характер (используется, к примеру, для регламентации образования избирательных округов и участков, финансирования выборов, предвыборной агитации, голосования и др.). Диспозитивный метод предоставляет участникам правоотношений возможность самостоятельно определить вариант своего поведения. Так, правовое регулирование непосредственного выдвижения кандидатов предполагает возможность самовыдвижения или выдвижения избирательным объединением; правовое регулирование предвыборной агитации – возможность выбора методов предвыборной агитации. В ряде случаев

¹³¹ Метод правового регулирования избирательного права сочетает элементы императивно–диспозитивных предписаний, что свойственно нормам практически всех отраслей права и, в силу этого, не обладает какой–либо спецификой.

используется метод поощрения, который устанавливает меры стимулирования за действия, отвечающие правовым требованиям. В качестве примера можно привести государственное финансирование политической партии, чей федеральный список кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации или зарегистрированный кандидат на выборах Президента Российской Федерации получили не менее 3% голосов избирателей.

Предназначение нормативного правового регулирования состоит в том, чтобы ввести общественные отношения в рамки, обязательные для всех членов общества, придать им определенную устойчивость, упорядоченность, независимость от произвола отдельных личностей.

В ходе нормативного правового регулирования организации и проведения выборов государство устанавливает общие правила поведения, обязательные для всех участников избирательного процесса (например, правила составления списков избирателей, правила регистрации кандидатов (списка кандидатов), правила ведения предвыборной агитации и финансирования избирательной кампании).

Нормативное правовое регулирование представляет собой целенаправленное воздействие компетентных государственных органов на поведение людей и общественные отношения, осуществляемое с помощью правовых норм и обеспечивающее реализацию правовых предписаний путем установления субъективных прав, юридических обязанностей и мер ответственности за неисполнение соответствующих правовых норм.

В плане раскрытия содержания нормативного правового регулирования выборов необходимо исследовать понятие «организация и проведение выборов». Представляется, что основные процедуры организации выборов носят вспомогательный характер, в том или ином объеме обслуживают соответствующие стадии проведения выборов, в то время как собственно

проведение выборов обеспечивает функциональную завершенность всей работы по подготовке к выборам.

Организация и проведение выборов осуществляется в рамках избирательной кампании и призвана обеспечивать совершение установленных законом избирательных действий и избирательных процедур, гарантирующих реализацию и защиту конституционного права граждан России избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Наиболее близким к «организации и проведению выборов» является понятие «избирательного процесса».

В *широком смысле* термин «избирательный процесс» совпадает с термином «избирательная кампания по подготовке и проведению выборов». А.С. Прудников и В.И. Авсеенко, рассматривая избирательный процесс в широком смысле, справедливо указывают на его идентичность термину «избирательная кампания» и ссылаются на статью 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В то же время, по мнению авторов, этот период охватывает отрезок со дня официального опубликования решения о назначении выборов до дня официального опубликования их результатов, между тем как в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» речь идет о периоде со дня официального опубликования решения о назначении выборов до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов¹³². Таким образом, установленный законом период избирательной кампании гораздо шире по временным рамкам.

¹³² См.: Конституционное право России /Под ред. А.С. Прудникова, В.И. Авсеенко. М., 2007. С. 369.

В узком смысле «избирательный процесс» включает установленную законом совокупность стадий, обеспечивающих его целостность и легитимность результатов выборов¹³³. М.В. Баглай акцентирует внимание не на функциональной, а на юридической составляющей выборов и рассматривает избирательный процесс как сложную систему правоотношений, в которых участвуют избиратели, средства массовой информации, политические партии, общественные организации и государственные органы по проведению выборов¹³⁴.

Существующий в Российской Федерации процесс избрания органов государственной власти и местного самоуправления состоит из целого ряда самостоятельных стадий¹³⁵.

К числу основных стадий избирательного процесса относятся: назначение выборов; составление списков избирателей; образование избирательных округов, избирательных участков; формирование

¹³³ См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. А.В. Иванченко. М.: НОРМА, 1999. С. 259.

¹³⁴ См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М.: Норма, 2006. С. 401.

¹³⁵ В юридической литературе отсутствует единое мнение по вопросу разделения избирательного процесса на стадии. Так, Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин не рассматривают избирательный процесс и его стадии. По мнению М.Ф. Чудакова и В.В. Маклакова, избирательный процесс состоит из 12 стадий. Е.А. Хрусталева является сторонником дробления избирательного процесса на 9 стадий. Автор полагает, что выделение в избирательном процессе большого количества стадий неоправданно и поэтому придерживается более распространенной точки зрения (Ю.А. Веденеев, А.А. Вешняков, С.Д. Князев, В.И. Лысенко) о разделении избирательного процесса на основные и факультативные стадии. А.С. Прудников и В.И. Авсеенко именуют основные стадии обязательными. См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 2003. С. 297; Конституционное право России /Под ред. Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина. М., 2007. С. 330-365; Конституционное право России /Под ред. А.С. Прудникова, В.И. Авсеенко. М., 2007. С. 370.

избирательных комиссий; выдвижение и регистрация кандидатов (списков кандидатов); финансирование; информирование избирателей и предвыборная агитация; голосование и определение результатов выборов. Факультативными стадиями являются проведение повторного голосования, повторных и дополнительных выборов.

Нормативное правовое регулирование организации и проведения выборов в Российской Федерации охватывает все стадии избирательного процесса выборов всех уровней.

Нормативное правовое регулирование организации и проведения выборов оказывает целенаправленное управляющее воздействие на значительный спектр общественных отношений, складывающихся в ходе выборов, в том числе и на общественные отношения, возникающие в связи с обеспечением национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации.

Важным направлением разработки теоретических основ нормативного правового регулирования организации и проведения выборов является исследование системы избирательных правовых норм.

В структуре нормативного правового регулирования организации и проведения выборов правовые нормы важны не только потому, что они закрепляют основные гарантии реализации гражданами Российской Федерации избирательных прав, устанавливают прочную юридическую основу, детально и всесторонне определяющую поведение и деятельность участников общественных отношений, связанных с выборами органов и должностных лиц государства и местного самоуправления, на всех стадиях избирательного процесса, но и в связи с тем, что они позволяют понять и выразить суть нормативного регулирования.

Суть нормативного правового регулирования организации и проведения выборов заключается в том, чтобы посредством норм права обязывать,

запрещать, позволять или рекомендовать всем участникам избирательного процесса действия в интересах обеспечения стабильности конституционного строя, устойчивого воспроизводства и функционирования демократических институтов власти, реализации избирательных прав и свобод граждан. Содержание нормативного правового регулирования организации и проведения выборов выступает как внутреннее состояние, характеризующее избирательный процесс. Выражением содержания нормативного правового регулирования в данной сфере общественных отношений являются нормы права, детально регламентирующие стадии избирательного процесса. В свою очередь, содержательная сторона организации и проведения выборов в Российской Федерации определяется поставленными законодателем целями нормативного правового регулирования.

Основную цель нормативного правового регулирования можно определить как конечный ожидаемый результат, предполагаемое управомоченным на то органом состояние отношений, для достижения которого предлагается использование определенных правовых норм. Исходя из изложенного, целями нормативного правового регулирования организации и проведения выборов в Российской Федерации выступают: упорядоченность, прогрессивное развитие и преобразование общественных отношений, возникающих в процессе организации и проведения выборов. В свою очередь, целями нормативного правового обеспечения избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности Российской Федерации являются: обеспечение легитимности формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления на основе законности прохождения избирательного процесса, а также защита демократических принципов и норм избирательного права.

Для достижения целей правового обеспечения избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности Российской Федерации необходимо решение следующих задач:

- законодательно закрепить гарантии свободного волеизъявления граждан на выборах, развития политического и идеологического плюрализма, совершенствования общественного контроля организации и проведения выборов;

- юридически обеспечить предупреждение и пресечение возможных противоправных действий участников выборов и иных лиц, вмешательства организованных преступных групп, экстремистских организаций и отдельных лиц, представителей иностранных спецслужб и организаций в избирательный процесс;

- совершенствовать нормативную правовую базу, регулиющую общественные отношения в области защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации.

Правовые нормы, составляющие фундамент нормативного правового обеспечения избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности, содержат гарантии законности прохождения избирательного процесса, устанавливают юридические механизмы борьбы с правонарушениями в ходе избирательных кампаний и ответственность правонарушителей, закрепляют правовой статус субъектов обеспечения национальной безопасности в ходе выборов, пределы возможного вмешательства правоохранительных органов и служб безопасности в избирательный процесс и контроль за их деятельностью.

Нормативное правовое регулирование организации и проведения выборов в Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, международными избирательными стандартами, федеральными

законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами ЦИК России, законами и нормативными правовыми актами высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами избирательных комиссий субъектов Российской Федерации¹³⁶.

Наивысшей юридической силой обладают нормы избирательного права, содержащиеся в Конституции Российской Федерации (статьи 3, 11, 12, 32, 55, 56, 71, 72, 77, 81, 95-97, 109, 111, 117, 130, 131). Глава 1 Конституции, определяющая основы конституционного строя Российской Федерации, закрепляет, что высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы. Нормы Конституции, согласно статье 15, имеют прямое действие. В силу этого, при разрешении различного рода споров по поводу избирательного права обоснована ссылка на нормы Конституции. В главе 2 определяется содержание избирательных прав граждан Российской Федерации. Статьей 32 Конституции установлено, что граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Какие-либо прямые или косвенные ограничения избирательного права в зависимости от происхождения, социального или имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, политических и иных взглядов, времени проживания в данной местности, рода и характера занятий запрещаются действующим законодательством. В соответствии с международными договорами Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного

¹³⁶ Международное регулирование организации и проведения выборов рассматривается в параграфе 6.1 пособия.

самоуправления на тех же условиях, что и граждане России¹³⁷. Избирательным правом не обладают граждане, признанные судом недееспособными, а также лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда¹³⁸.

Согласно федеральным законам иностранные граждане и апатриды лишены права участвовать в выборах в федеральные и региональные органы государственной власти, участвовать в референдуме Российской Федерации и референдумах субъектов Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации определяет федеральные государственные органы, избираемые гражданами России, и устанавливает основные положения, связанные с их избранием. К числу таких органов относятся Президент Российской Федерации (статья 81 Конституции) и одна из палат Федерального Собрания Российской Федерации - Государственная Дума (статья 96 Конституции).

¹³⁷ См. Статья 12 Федерального закона от 25 июля 2002 г. (в ред. от 28 июня 2009 г.) № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», пункт 10 статьи 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. (в ред. от 9 ноября 2009 г.) № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Для примера приведем выборы в органы местного самоуправления в Единый день голосования 1 марта 2009 г., в которых приняли участие 23 иностранных гражданина, из них 13 граждан Республики Беларусь, 3 гражданина Республики Кыргызстан, 3 гражданина Республики Казахстан и 4 гражданина Туркменистана. При этом, по данным ФМС, на территории России по состоянию на 1 января 2009 г. имели вид на жительство и были зарегистрированы по месту жительства 9262 иностранных гражданина. Таким образом, количество иностранных граждан, принявших участие в выборах 1 марта 2009 г., составило 0,24% от общего числа иностранных граждан, имеющих право участвовать в выборах в органы местного самоуправления / Выборы в субъектах Российской Федерации 2 марта 2008 года и в единые дни голосования 12 октября 2008 года, 1 марта 2009 года: Электоральная статистика. М.: ЦИК России, 2009. С. 44-45.

¹³⁸ Ограничения избирательного права, установленные федеральными законами в целях защиты конституционного строя и безопасности государства в соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, рассматриваются в параграфе 3.2.

Развивая конституционные нормы, федеральное законодательство более детально регулирует проведение выборов Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Выборы Президента Российской Федерации проводятся на основе Федерального закона от 10 января 2003 года (в ред. от 19 июля 2009 г.) № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»¹³⁹. Данный закон устанавливает основные принципы проведения выборов Президента Российской Федерации, регламентирует конкретные стадии выборов Президента Российской Федерации. Отдельная глава (X) посвящена процедуре вступления Президента в должность. В главе XI закреплён порядок обжалования нарушений избирательных прав граждан и ответственность за нарушения законодательства о выборах Президента Российской Федерации.

Порядок избрания депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации определяет Федеральный закон от 18 мая 2005 г. (в ред. от 19 июля 2009 г.) № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹⁴⁰. В нём зафиксированы общие положения выборов депутатов Государственной Думы, регулируется порядок осуществления избирательных процедур и действий, закреплён статус кандидатов, описан порядок замещения вакантных депутатских мандатов и установлена ответственность за нарушения законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Особое место в системе источников избирательного права занимает Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на

¹³⁹ См. Рос. газ. 2003. 16 января; 2005. 26 июля; 2006. 15 июля; 2006. 27 июля; 2007. 10 января; 2007. 11 мая; 2007. 1 августа; 2009. 11 февраля; 10 июня; 21 июля.

¹⁴⁰ См. Рос. газ. 2005. 24 мая; 2006. 15 июля; 2006. 27 июля; 2007. 10 января; 2007. 11 мая; 2007. 25 июля; 2007. 1 августа; 2009. 11 февраля; 10 июня; 21 июля.

участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. (в ред. от 9 ноября 2009 г.) № 67-ФЗ¹⁴¹. Он имеет универсальный характер, так как в нем устанавливаются гарантии избирательных прав, общие для всех выборов независимо от их уровня, и его действие распространяется также на референдумы, проводимые в России. Кроме того, он конкретизирует содержание конституционного права граждан избирать и быть избранными, формулирует гарантии реализации избирательных прав применительно ко всем стадиям избирательного процесса, определяет основные понятия избирательного права, устанавливает порядок обжалования нарушений избирательных прав, а также основания и формы юридической ответственности за нарушение избирательных прав. Указанный федеральный закон имеет прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации.

Согласно пункту 6 статьи 1 настоящего закона, в случае, если федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты о выборах, принимаемые в Российской Федерации противоречат ему, применяются нормы данного закона. Данное положение о верховенстве юридической силы Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» над другими федеральными законами вызывает обоснованные сомнения, поскольку нарушает установленную Конституцией Российской Федерации иерархию нормативных правовых актов. Общепринятые правила разрешения юридических коллизий в этом случае не действуют. Во-первых, при конкуренции общей и специальной норм приоритет отдается специальной

¹⁴¹ См. Рос. газ. 2002. 15 июня; 2002. 28 сентября; 2003. 25 июня; 2003. 8 июля; 2004. 9 июня; 2004. 14 августа; 2004. 31 августа; 2004. 15 декабря; 2005. 2 июля; 2005. 26 июля; 2006. 15 июля; 2006. 27 июля; 2006. 7 декабря; 2007. 10 января; 2007. 2 февраля; 2007. 6 марта; 2007. 24 апреля; 2007. 11 мая; 2007. 1 августа; 2008. 25 июля; 2008. 28 ноября; 2008. 31 декабря; 2009. 11 февраля; 2009. 8 апреля; 10 июня; 21 июля.

норме¹⁴². Во-вторых, при коллизии норм, содержащихся в нормативных правовых актах равной юридической силы, принятых в разное время, приоритет отдается норме, принятой позднее¹⁴³. По мнению ряда ученых-юристов и специалистов-практиков, в случае возможного возникновения коллизии между нормативными установлениями Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и других федеральных законов о выборах, анализируемая норма пункта 6 статьи 1 открывает возможности для варьирования и использования правовых положений в своих интересах в зависимости от ситуации¹⁴⁴.

Отношения, возникающие при использовании Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» (ГАС «Выборы») при подготовке и проведении выборов, при эксплуатации и развитии ГАС «Выборы», а также при решении с ее использованием задач, не связанных с выборами, регулируются Федеральным законом от 10 января 2003 г. (в ред. от 25 декабря 2008 г.) № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»¹⁴⁵.

Среди актов федерального избирательного законодательства выделяется Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ (в ред. от 9 ноября 2009 г.) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», в котором установлены временные правила назначения и проведения муниципальных выборов для тех субъектов Российской Федерации, в которых отсутствует законодательная база для выборов в органы местного самоуправления¹⁴⁶.

¹⁴² «Специальный закон отменяет общий закон» - *Lex specialis derogat generalis*.

¹⁴³ «Последующий закон отменяет предыдущий» - *Lex posteriori derogat priori*.

¹⁴⁴ См.: *Скосаренко Е.Е.* Избирательная система России: мифы и политическая реальность. М.: Формула права, 2007. С. 88.

¹⁴⁵ См. Рос. газ. 2003. 15 января; 2008. 30 декабря.

¹⁴⁶ См. Рос. газ. 1996. 4 декабря; 2006. 15 июля.

Федеральным законом от 25 ноября 2008 г. № 222-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием организации местного самоуправления» установлены положения, определяющие особенности формирования представительных органов вновь образованных муниципальных образований в ходе реформы системы местного самоуправления¹⁴⁷.

Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (в ред. от 19 июля 2009 г.) регулирует особенности создания, деятельности, реорганизации и ликвидации политических партий в Российской Федерации, участие политических партий в выборах и референдумах, основание и объем получения государственного финансирования партий, принимающих участие в выборах¹⁴⁸.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. (в ред. от 18 июля 2009 г.) № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определяет требования к кандидатуре высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), порядок наделения полномочиями и правосубъектность указанных должностных лиц¹⁴⁹. В статье 26.1

¹⁴⁷ См. СЗ РФ. 2008. № 48. Ст. 5517.

¹⁴⁸ См. СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2002. № 12. Ст. 1093; 2002. № 30. Ст. 3029; 2003. № 26. Ст. 2574; 2003. № 50. Ст. 4855; 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5272; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 9; 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104; 2006. № 1. Ст. 13; 2006. № 29. Ст. 3124; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 37; 2007. № 18. Ст. 2118; 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3600; 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616; 2008. № 45. Ст. 5146; 2009. № 14. Ст. 1577; 2009. № 44. Ст. 5170.

¹⁴⁹ См. СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2001. № 7. Ст. 608; 2002. № 19. Ст. 1792; 2002. № 30. Ст. 3024; 2002. № 50. Ст. 4930; 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709; 2004. № 25. Ст. 2484; 2004. № 50. Ст. 4950; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 17; 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104; 2006. № 1. Ст. 10; 2006. № 1. Ст. 13; 2006. № 29. Ст. 3124; 2006. № 30. Ст. 3287; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3427; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3452; 2006. № 44. Ст. 4537; 2006. № 50. Ст. 5279; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21; 2007. № 10. Ст. 1151; 2007. № 13. Ст. 1464; 2007. № 18. Ст. 2117; 2007. № 21. Ст. 2455; 2007. № 26. Ст. 3074; 2007. № 43. Ст. 5084; 2007. № 46.

Федерального закона «О политических партиях» изложен порядок внесения предложений политических партий о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а также процедура консультаций и рассмотрения предложений о кандидатурах¹⁵⁰.

Помимо перечисленных, к числу важных нормативных правовых актов федерального значения, регулирующих отношения в рассматриваемой сфере, относятся также Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (в ред. Федерального закона от 9 февраля 2009 г.) «О средствах массовой информации» и Федеральный закон от 6 октября 2003 г. (в ред. от 7 мая 2009 г.) № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Проживание гражданина на территории избирательного участка, являющееся основанием для включения его в список избирателей, устанавливается в соответствии с Законом Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Приведенный перечень нормативных правовых актов не является исчерпывающим.

Рассмотрев федеральный уровень нормативного правового регулирования организации и проведения выборов в России, остановимся на некоторых аспектах, характеризующих законодательство субъектов Российской Федерации в этой сфере.

Ст. 5553; 2008. № 13. Ст. 1186; 2008. № 29 (ч. 1). Ст. 3418; 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3597; 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616; 2008. № 48. Ст. 5516; 2008. № 49. Ст. 5747; 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6236; 2009. № 7. Ст. 772; 2009. № 29. Ст. 3612.

¹⁵⁰ Процедура надления высшего должностного лица субъекта Российской Федерации полномочиями юридически представляет собой косвенные выборы. Вместе с тем, учитывая представительный характер этой процедуры формирования высшего исполнительного органа государственной власти, отсутствие непосредственной правовой связи данных выборов с избирателями, невозможность выделения в структурно-функциональном смысле традиционных стадий избирательного процесса, правоотношения, возникающие в ходе косвенных выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, в настоящем пособии не рассматриваются.

Исходя из требований статьи 73 Конституции и Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», целый ряд вопросов избирательного процесса субъекты Российской Федерации решают самостоятельно¹⁵¹.

В частности, законодательные органы субъектов Российской Федерации определяют законами наименование своего законодательного органа, его структуру, число избираемых депутатов¹⁵², сроки их полномочий, порядок проведения выборов в законодательный орган субъекта Российской Федерации. Кроме того, субъект Российской Федерации самостоятельно определяет конкретную дату выборов этого органа, в том числе внеочередных выборов в случае досрочного прекращения полномочий законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и т.д.

Следует отметить, что в Конституции не всегда достаточно четко осуществляется разграничение предметов ведения Российской Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов. Так, пункт «в» статьи 71 Конституции Российской Федерации определяет, что регулирование и *защита прав и свобод человека и гражданина* (следовательно, и избирательных прав) находится *в ведении Российской Федерации*. В то же

¹⁵¹ Тенденция расширения сферы законодательного регулирования Российской Федерацией выборов и референдумов послужила основанием для обращения Саратовской областной Думы в Конституционный Суд Российской Федерации, который признал оспариваемые положения конституционными. См. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 ноября 1998 г. № 151-О по запросу Саратовской областной Думы о проверке конституционности Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

¹⁵² В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 г. Президент России предложил ввести единый критерий установления численности депутатов органов законодательной власти субъектов Российской Федерации.

время, пункт «б» части 1 статьи 72 Конституции *защиту прав и свобод человека и гражданина* относит к *совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации*. Таким образом, не ясно, к какому ведению все-таки относится защита прав и свобод человека и гражданина. Подобная конституционно-правовая коллизия может повлечь неопределенность разграничения федеральных и региональных полномочий в случае необходимости защиты нарушенных прав и свобод граждан (в том числе, в сфере выборов) и возмещения причиненного ущерба.

Избирательное законодательство субъектов Российской Федерации представляет собой совокупность региональных нормативных правовых актов законодательного и подзаконного характера, регулирующих выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальные выборы.

В настоящее время законодательство субъектов Российской Федерации о выборах включает в себя конституции республик, уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов. Данными нормативными правовыми актами устанавливаются нормы, касающиеся определения срока полномочий выборных органов государственной власти, порядка выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, условий реализации гражданами своих избирательных прав.

В конституциях (уставах) некоторых субъектов Российской Федерации в специальных главах закреплены основные организационно-правовые

элементы подготовки и проведения выборов, в том числе определен статус избирательных комиссий субъектов Российской Федерации¹⁵³.

Законы субъектов Российской Федерации регулируют порядок выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, основываясь на положениях Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов.

Как правило, в систему законодательства о выборах каждого субъекта Российской Федерации входит закон о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти. Примером могут служить законы Кабардино-Балкарской Республики от 5 августа 2008 г. (в ред. от 21 июля 2009 г.) № 56-РЗ «О выборах депутатов Парламента Кабардино-Балкарской Республики»; Чеченской Республики от 5 июня 2008 г. № 25-РЗ «О выборах депутатов Парламента Чеченской Республики»; Кемеровской области от 14 февраля 2007 г. (в ред. от 8 апреля 2009 г.) № 24-ОЗ «О выборах депутатов Совета народных депутатов Кемеровской области»; Московской области от 26 октября 2006 г. (в ред. от 17 апреля 2009 г.) № 191/2006-ОЗ «О выборах депутатов Московской областной Думы»; Сахалинской области от 10 апреля 2008 г. (в ред. от 25 июня 2009 г.) № 22-ЗО «О выборах депутатов Сахалинской областной Думы».

¹⁵³ См.: Конституция Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 1992 г. (в ред. от 10 июля 2003 г.). Глава 7. Избирательная система; Конституция Республики Тыва от 6 мая 2001 г. (в ред. от 21 апреля 2008 г.) Глава III. Выборы и референдум; Устав Еврейской автономной области от 8 октября 1997 г. (в ред. от 29 апреля 2009 г.) № 40-ОЗ. Глава II. Организация государственной власти. Избирательная система, референдум; Устав (Основной Закон) Рязанской области от 2 ноября 2005 г. Глава 8. Избирательная комиссия Рязанской области; Устав Тверской области (в ред. от 31 марта 2008 г.). Глава 15. Избирательная комиссия Тверской области, территориальные избирательные комиссии Тверской области; Устав (Основной Закон) Тульской области от 12 ноября 2001 г. (в ред. от 2 апреля 2007 г.) № 265 – ЗТО. Глава 1. Избирательная комиссия Тульской области.

К системе регионального избирательного законодательства следует отнести имеющиеся во всех субъектах Российской Федерации законы об избирательной комиссии субъекта Российской Федерации либо о системе избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации. Например, закон Республики Тыва от 5 февраля 2001 г. (в ред. от 18 июня 2007 г.) № 777 «О Центральной избирательной комиссии Республики Тыва»; закон Иркутской области от 18 июля 2008 года № 51-ОЗ «Об избирательной комиссии Иркутской области»; закон Самарской области от 13 марта 2001 г. № 23-ГД (в ред. от 13 июня 2007 г.) «Об избирательной комиссии Самарской области»; закон Тюменской области от 3 июня 2004 г. (с изм. от 5 июля 2007 г.) № 235 «Об избирательной комиссии Тюменской области» и др.

Рядом субъектов Российской Федерации была проведена кодификация регионального законодательства о выборах. Избирательные кодексы были приняты в Республике Башкортостан, Республике Татарстан, Алтайском, Приморском и Хабаровском краях, Амурской, Белгородской, Владимирской, Вологодской, Воронежской, Костромской, Курской, Псковской, Свердловской, Тверской, Тюменской, Читинской областях, г. Москве. По предмету правового регулирования кодифицированные акты субъектов Российской Федерации можно разделить на две группы:

- кодексы, регламентирующие выборы в органы государственной власти и выборы в органы местного самоуправления (приняты и действуют в Республике Башкортостан, Республике Татарстан, Приморском и Хабаровском краях, Амурской, Воронежской, Костромской, Курской,

Псковской, Свердловской, Тверской, Тюменской, Читинской областях, г. Москве)¹⁵⁴;

- кодексы, регулирующие избирательные процедуры, референдумы и отзыв (Алтайский край, Белгородская область и Владимирская область)¹⁵⁵.

В Коми–Пермяцком автономном округе наряду с Избирательным кодексом действовали отдельные законы о выборах депутатов законодательного органа государственной власти, о выборах в органы местного самоуправления. При этом существенная часть норм Кодекса и указанных законов дублировалась, а отдельные положения, регулирующие одни и те же избирательные действия, противоречили друг другу. Подобная практика законодательного регулирования выборов создавала серьезные трудности для правоприменителей и могла поставить под сомнение

¹⁵⁴ См.: Закон Воронежской области от 27 июня 2007 г. № 87-ОЗ «Избирательный кодекс Воронежской области»; Закон Курской области от 10 июня 2003 г. (в ред. от 25 июня 2009 г.) № 29-ЗКО «Избирательный кодекс Курской области»; Закон Псковской области от 1 августа 2003 г. (в ред. от 17 июля 2008 г.) № 295-ОЗ «Избирательный кодекс Псковской области»; Избирательный кодекс Амурской области от 17 сентября 2003 г. (в ред. от 26 сентября 2008 г.) № 239-ОЗ; Избирательный кодекс Костромской области от 30 декабря 1998 г. (в ред. от 6 июля 2009 г.) № 39; Избирательный кодекс Приморского края от 22 июля 2003 г. (в ред. от 28 июля 2009 г.) № 62-КЗ; Избирательный кодекс Республики Татарстан от 7 мая 2007 г. (в ред. от 26 декабря 2007 г.) № 21-ЗРТ; Избирательный кодекс Свердловской области от 24 апреля 2003 г. (в ред. от 2 июля 2009 г.) № 10-ОЗ; Избирательный кодекс Тверской области от 25 марта 2003 г. (в ред. от 28 мая 2009 г.); Избирательный кодекс (Закон) Тюменской области от 3 июня 2003 г. (в ред. от 5 июля 2007 г.) № 139; Избирательный кодекс Хабаровского края от 26 ноября 2003 г. (в ред. от 28 октября 2009 г.) № 154; Избирательный кодекс Читинской области от 20 мая 2003 г. (в ред. от 23 июня 2004 г.) № 477-ЗЧО; Кодекс Республики Башкортостан о выборах от 6 декабря 2006 г. (в ред. от 16 ноября 2007 г.) № 380-З; Закон г. Москвы от 6 июля 2005 г. № 38 (в ред. от 17 июня 2009 г.) «Избирательный кодекс г. Москвы».

¹⁵⁵ См.: Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов от 8 июля 2003 г. (в ред. от 3 июля 2009 г.) № 35-ЗС; Избирательный кодекс Белгородской области от 7 мая 2007 г. № 108 (в ред. от 2 февраля 2009 г.); Закон Владимирской области от 13 февраля 2003 г. (в ред. от 26 ноября 2008 г.) № 10-ОЗ «Избирательный кодекс Владимирской области».

результаты выборов, что, по-видимому, и привело к отказу от такого кодифицированного акта¹⁵⁶. Отказались от применения кодифицированного акта и в Республике Коми. Законодателем был принят Закон Республики Коми от 7 июля 2006 г. (в ред. от 17 апреля 2009 г.) № 65-РЗ «О выборах, референдумах и опросе в Республике Коми». Этот закон не оправдывает своей сущности как сводного акта повышенной стабильности и определяет лишь особенности выборов, референдумов и республиканского опроса населения в республике. Он носит весьма фрагментарный характер, что усложняет правоприменительный процесс. В законе Псковской области от 1 августа 2003 г. (в ред. от 17 июля 2008 г.) № 295-ОЗ «Избирательный кодекс Псковской области» отсутствует общая часть¹⁵⁷. Представляется, что данный недостаток юридической техники требует законодательного восполнения.

Как правило, при наличии у субъекта Российской Федерации необходимого нормативного правового материала, четко регламентирующего все избирательные действия и процедуры при проведении выборов различного уровня, кодификация приносила положительный результат. В ходе кодификации система разрозненных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации о выборах заменялась единым, логически стройным и непротиворечивым нормативным правовым актом, малоэффективные нормы утрачивали свое действие, создавались и закреплялись новые нормы.

¹⁵⁶ См.: Головин А.Г., Федотова Е.В. Кодификация избирательного законодательства в Российской Федерации: опыт регионов // Журнал о выборах. 2005. № 5. С. 14-19.

¹⁵⁷ В законах Тульской области от 8 июля 2008 г. № 1055-ЗТО «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления», от 18 июля 2008 г. № 1066-ЗТО «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами главы муниципального образования, иного выборного должностного лица местного самоуправления», от 19 декабря 2008 г. (в ред. от 3 июня 2009 г.) № 1198-ЗТО «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами депутатов Тульской областной Думы» вообще отсутствует какая-либо структура.

В то же время анализ региональных законов о выборах показал, что еще во многих из них сохраняются противоречия и несоответствие некоторых положений нормам федерального законодательства. Ликвидация таких противоречий требует скоординированной законотворческой работы, обобщения правоприменительной практики регионального законодательства о выборах и четкого взаимодействия конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, судов общей юрисдикции, органов прокуратуры, юстиции на местах и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации¹⁵⁸.

Некоторые особенности имеет нормативное правовое регулирование организации и проведения муниципальных выборов.

Регулирование муниципальных выборов не относится к ведению муниципальных образований, так как согласно пункту 3 статьи 23 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 7 мая 2009 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов устанавливается федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации. Законом субъекта Российской Федерации устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения¹⁵⁹.

В соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется

¹⁵⁸ Избирательные комиссии большинства субъектов Российской Федерации наделены правом законодательной инициативы.

¹⁵⁹ См.: Закон Тульской области от 9 июня 2008 г. № 1024-ЗТО «О видах избирательных систем, порядке и условиях их применения при проведении муниципальных выборов в Тульской области».

при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании.

Субъекты Российской Федерации регулируют порядок назначения, подготовки и проведения выборов депутатов представительных органов муниципальных образований, членов выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, избираемых населением непосредственно¹⁶⁰.

Часто вместо отдельных законов о выборах главы муниципального образования и депутатов представительных органов муниципальных образований принимается один общий закон о муниципальных выборах. Например, Закон Республики Саха (Якутия) от 11 июля 2007 г. № 969-III «О муниципальных выборах в Республике Саха (Якутия)», закон Архангельской области от 8 ноября 2006 г. (в ред. от 23 сентября 2008 г.) «О выборах в органы местного самоуправления в Архангельской области», закон Московской области от 28 июня 2006 г. № 8/185-П «О муниципальных выборах в Московской области», закон Сахалинской области от 28 апреля 2008 г. № 35-ЗО «О муниципальных выборах в Сахалинской области».

Федеральные и региональные законодательные акты о выборах занимают главное место в системе нормативного правового регулирования избирательного процесса в Российской Федерации. Они регулируют наиболее

¹⁶⁰ См.: Закон Новгородской области от 30 июля 2007 г. (в ред. от 11 июня 2009 г.) № 174-ОЗ «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования в Новгородской области»; закон Кабардино-Балкарской Республики от 20 августа 2003 г. (с изм. от 21 июля 2009 г.) № 74-РЗ «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления»; закон Тамбовской области от 23 июля 2003 г. (в ред. от 2 июля 2008 г.) № 140-З «О выборах должностных лиц муниципального образования в Тамбовской области»; закон Вологодской области от 17 февраля 2003 г. № 869-ОЗ (в ред. от 6 июля 2007 г.) «О выборах главы муниципального образования в Вологодской области»; закон Мурманской области от 2 июля 2008 г. (в ред. от 1 декабря 2008 г.) № 994-01-ЗМО «О выборах глав муниципальных образований на муниципальных выборах»; закон Новосибирской области от 20 апреля 2007 г. (в ред. от 24 декабря 2007 г.) № 99-ОЗ «О выборах глав муниципальных образований в Новосибирской области».

важные общественные отношения, связанные с формированием органов народного представительства, и обладают высшей юридической силой в установленной сфере действия.

2.2. Подзаконное нормативное правовое регулирование организации и проведения выборов в Российской Федерации

Важное значение для регламентации избирательного процесса в Российской Федерации имеют подзаконные нормативные правовые акты (указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты руководителей высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты избирательных комиссий). Эти акты издаются на основе и во исполнение законов, являясь формой реализации компетенции субъектов правотворчества. Иерархия подзаконных актов, регулирующих организацию и проведение выборов в Российской Федерации, может быть представлена следующим образом:

- указы Президента Российской Федерации;
- постановления Правительства Российской Федерации;
- нормативные правовые акты руководителей высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- нормативные правовые акты избирательных комиссий.

Рассмотрим данную систему нормативных правовых актов.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации нового созыва назначает Президент Российской Федерации¹⁶¹.

¹⁶¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 2 сентября 2003 г. № 1030 «О назначении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации нового созыва» // Рос. газ. 2003. 3 сентября; Указ Президента Российской Федерации от 2 сентября 2007 г. № 1144 «О назначении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации нового созыва» // Рос. газ. 2007. 5 сентября.

При роспуске Государственной Думы в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, Президент Российской Федерации одновременно назначает досрочные выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации нового созыва. Упомянутые решения принимаются Президентом Российской Федерации в форме указов.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» также предусматривает возможность нормативного правового регулирования избирательного процесса посредством Указов Президента Российской Федерации. Так, согласно пункту 4 статьи 11, если срок полномочий органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления истек или полномочия были досрочно прекращены, а соответствующий закон субъекта Российской Федерации о выборах отсутствует либо положение закона субъекта Российской Федерации не может быть применено вследствие признания его судом недействующим и не подлежащим применению, выборы в орган государственной власти субъекта Российской Федерации, в орган местного самоуправления в части положения закона субъекта Российской Федерации, признанного судом недействующим и не подлежащим применению, проводятся соответствующей избирательной комиссией на основе настоящего Федерального закона, иных федеральных законов, обеспечивающих реализацию избирательных прав граждан Российской Федерации, а в случае, если имеющаяся правовая база недостаточна, в части, не урегулированной законом, также на основе указов Президента Российской Федерации¹⁶².

¹⁶² См. Указ Президента Российской Федерации от 17 сентября 1995 г. № 951 «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления» // Рос. газ. 1995. 23 сентября; Указ Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 11. Ст. 1024.

Важное значение в регулировании вопросов координации действий организаторов выборов, правоохранительных и иных государственных органов и учреждений в процессе организации и проведения выборов в России принадлежит постановлениям Правительства Российской Федерации от 25 августа 1999 г. № 937 «О содействии избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», от 13 января 2000 г. № 32 «О содействии избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации», от 5 сентября 2003 г. № 555 «О мерах по содействию избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации», от 17 сентября 2007 года № 589 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации»¹⁶³.

Регистрация и снятие гражданина с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства осуществляется в соответствии с правилами, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. (в ред. от 28 марта 2008 г.) № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию»¹⁶⁴.

¹⁶³ Содержание данных нормативных правовых актов рассматривается в параграфе 5.1. учебного пособия.

¹⁶⁴ См. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. (в ред. от 28 марта 2008 г.) № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию» // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2939; 1996. № 18. Ст. 2144; 1997. № 8. Ст. 952; 2000.

В соответствии с пунктом 2 статьи 81 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Правительство Российской Федерации определяет форму и порядок изготовления справки для участия в голосовании, выдаваемой гражданам Российской Федерации, находящимся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 2 июля 2003 г. № 391 «О порядке выдачи гражданам Российской Федерации, находящимся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, справки для участия в выборах или в референдуме» форма такой справки определяется совместно Министерством юстиции Российской Федерации, МВД России, ФСБ России и Министерством обороны Российской Федерации¹⁶⁵.

В системе подзаконных нормативных правовых актов о выборах особое место занимают нормативные акты руководителей высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Отличительной чертой данных нормативных актов, как правило, является непосредственное регулирование вопросов, связанных с участием субъектов Российской Федерации в обеспечении национальной безопасности в период выборов¹⁶⁶. В частности, в большинстве субъектов Российской Федерации (Республика Хакасия, Удмуртская Республика, Ростовская, Нижегородская, Рязанская, Костромская области и др.) на уровне руководителей высших органов исполнительной власти приняты соответствующие постановления о

№ 13. Ст. 1370; 2002. № 34. Ст. 3294; 2004. № 52 (ч. 2). Ст. 5493; 2008. № 14. Ст. 1412.

¹⁶⁵ См. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 июля 2003 г. № 391 «О порядке выдачи гражданам Российской Федерации, находящимся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, справки для участия в выборах или в референдуме» // СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2812.

¹⁶⁶ В силу того, что статья 72 Конституции России предписывает субъектам Российской Федерации совместно с Федерацией решать вопросы обеспечения отдельных видов безопасности, являющихся составными элементами национальной безопасности, субъекты Федерации принимают нормативные правовые акты, регулирующие отношения в этой сфере.

содействию избирательным комиссиям в организации и проведении выборов, устанавливающие организационные основы взаимодействия комиссий субъектов Российской Федерации с правоохранительными органами¹⁶⁷.

Источником избирательного права являются нормативные правовые акты избирательных комиссий.

В соответствии с пунктом 13 статьи 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпунктом 3 статьи 19 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», частью 3 статьи 25 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» ЦИК России наделена полномочиями принимать инструкции и иные нормативные акты по вопросам применения федеральных законов о выборах. Акты, принимаемые Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, имеют различную правовую природу. Большая часть актов ЦИК России носит правоприменительный характер, поскольку избирательные комиссии являются, в первую очередь, правоприменительными органами. Правоприменительная деятельность избирательных комиссий подчинена задаче наиболее полной реализации избирательных прав граждан. Среди правоприменительных актов ЦИК России следует выделить акты нормативного толкования (т.н. интерпретационные акты). Данные акты не создают новых норм права. Их значение заключается в уточнении и

¹⁶⁷ См.: Постановление Правительства Республики Хакасия от 14 сентября 2005 г. № 288 «О мерах по содействию избирательным комиссиям в Республике Хакасия в организации подготовки и проведения выборов глав вновь образованных муниципальных образований и депутатов представительных органов муниципальных образований первого созыва в Республике Хакасия», Указ Президента Удмуртской Республики от 1 августа 2006 года № 113 «О содействии избирательным комиссиям в подготовке и проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных районов» и др.

разъяснении действующего права в целях его правильной и эффективной реализации. Примерами актов нормативного толкования служат: Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 21 сентября 1999 г. № 15/114-3 «О Разъяснениях порядка реализации избирательных прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов в период подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва», Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 23 марта 2007 г. № 203/1272-4 «О Разъяснении порядка применения пункта 1.1., подпунктов «в.1», «в.2» пункта 24, подпунктов «б.1», «б.2» пункта 25, подпунктов «з», «и» пункта 26 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и ряд других актов-разъяснений. Разъяснения, не создавая новых норм права, вместе с тем, обеспечивают единообразное применение федеральных законов¹⁶⁸.

Особый блок актов толкования образуют акты методического характера: К ним относятся: Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 27 марта 2006 г. № 174/1121-4 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации деятельности избирательных комиссий и созданных при них контрольно-ревизионных служб по контролю за избирательными фондами кандидатов, избирательных объединений, достоверностью представленных сведений о доходах и об имуществе», Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 24 мая 2006 г. № 176/1131-4 (в ред. от 12 октября 2007 г.) «О Методических

¹⁶⁸ См. Решение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2003 г. по делу № ГКПИ03-1315 / Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. М.: ЦИК России. Т.1. 2004. С. 106.

рекомендациях о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий» и др. Методические рекомендации утверждаются постановлениями или протоколами заседаний Центральной избирательной комиссии Российской Федерации¹⁶⁹. Несмотря на рекомендательный характер данных документов, предполагающий вариант поведения субъектов права, Методические рекомендации официально разъясняют избирательное законодательство и обеспечивают его единообразное применение.

Незначительную часть актов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации можно назвать нормативными правовыми актами. Нормативность характеризует свойство данных документов выступать регулятором общественных отношений. В Постановлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» приводятся определения нормативного правового акта и правовых норм. «Нормативный правовой акт – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. Под правовыми нормами принято понимать общеобязательные государственные предписания постоянного или временного характера, рассчитанные на многократное применение»¹⁷⁰.

Компетенция Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по изданию нормативных правовых актов носит ограниченный

¹⁶⁹ См. Протокол заседания Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 3 мая 2007 г. № 6-5-5 «О Методических рекомендациях по реализации избирательных прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов при проведении выборов Президента Российской Федерации».

¹⁷⁰ См. СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5506.

характер и, как правило, прямо предусмотрена в соответствующих федеральных законах о выборах. В соответствии с подпунктом 1 пункта 2 статьи 6 Федерального закона «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» ЦИК России устанавливает порядок использования ГАС «Выборы» при подготовке и проведении выборов и референдума в части, не урегулированной федеральными законами. Принятие некоторых нормативных правовых актов ЦИК России предусмотрено пунктом 11 статьи 16, пунктом 7 статьи 57, пунктами 14 и 15 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусмотрено издание ЦИК России более тридцати нормативных правовых актов, устанавливающих порядок учета и отчетности по средствам избирательных фондов, порядок использования технических средств подсчета голосов, порядок электронного голосования и др.¹⁷¹.

Нормативные правовые акты ЦИК России содержат общеобязательные правила (нормы права), рассчитаны на множество типичных ситуаций и регулируют общественные отношения, связанные с выборами органов государственной власти и органов местного самоуправления. Как правило, нормативные правовые акты ЦИК России являются временными, т.е. распространяют свое действие на период конкретных федеральных избирательных кампаний.

¹⁷¹ См. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / Отв. ред. канд. юрид. наук А.А. Вешняков; науч. ред. доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: Объединенная редакция МВД России, 2007. С. 259.

Разновидностью нормативных правовых актов ЦИК России являются соглашения, касающиеся взаимодействия избирательных комиссий с другими государственными органами в процессе организации и проведения выборов. Примерами подобных нормативных правовых документов следует считать Соглашение о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации от 21 февраля 2005 г., Соглашение между Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Федеральной налоговой службой о взаимодействии и взаимном обмене информацией от 2 июля 2007 г. и др.

В соответствии с абзацем 3 пункта 16 Приказа Министерства юстиции Российской Федерации от 4 мая 2007 г. № 88 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти и их государственной регистрации» в случае, если нормативные правовые акты утверждены совместно федеральными органами исполнительной власти и органами (организациями), акты которых не подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации, и данные органы указаны первыми, нормативные правовые акты представляются на государственную регистрацию федеральным органом исполнительной власти, следующим за указанными органами (организациями)¹⁷². Таким образом, соглашения о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти в процессе организации и проведения выборов должны быть зарегистрированы в Министерстве юстиции Российской Федерации данными федеральными органами исполнительной власти или организациями (МВД России, ФСБ России, ФНС, ФМС России, ЦБ Российской Федерации и др.). В случае

¹⁷² См. Рос. газ. 2007. 24 мая.

возникновения сомнений относительно обязательности государственной регистрации, окончательное решение вопроса о необходимости государственной регистрации принимает Министерство юстиции Российской Федерации после проведения юридической экспертизы.

Кроме того, необходимо выделить нетипичные нормативные предписания, издаваемые ЦИК России. К группе нетипичных нормативных предписаний относятся нормативно-технические акты¹⁷³. Например, нормативные акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о нормативах технологического оборудования избирательных комиссий (кабины для голосования, ящики для голосования), о нормативах изготовления и способах защиты избирательных документов, о форме списков избирателей, форме удостоверений членов избирательных комиссий, форме и тексте бюллетеней, форме реестра выдачи открепительных удостоверений, об образцах печатей.

Специфика нормотворческой деятельности ЦИК России заключается в том, что согласно пункту 13 статьи 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», статье 6 Регламента Центральной избирательной комиссии Российской Федерации для вступления в силу нормативных актов ЦИК России их государственная регистрация не требуется¹⁷⁴. Вместе с тем, большинство нормативных правовых актов ЦИК России и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации прямо или косвенно затрагивает

¹⁷³ Подробней см.: *Горшенев В.М.* Нетипичные нормативные предписания в праве // Советское государство и право. 1978. № 3. С. 115.

¹⁷⁴ По мнению некоторых ученых-юристов, изъятие нормативных правовых актов избирательных комиссий из процедуры государственной регистрации является продолжением принципа независимости от органов государственной власти, в частности, от Министерства юстиции Российской Федерации. См.: *Волков В.П., Дамаскин О.В., Шапиев С.М.* Некоторые проблемы и пути их решения для обеспечения законности избирательного процесса в Российской Федерации. М.: РЦОИТ, 2009. С. 36.

права и свободы граждан. В связи с этим процедура государственной регистрации могла бы способствовать не только повышению качества нормативных правовых актов избирательных комиссий, но и содействовать более полной реализации прав и свобод участников избирательного процесса.

Часть 2 статьи 9 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» закрепляет положение, что нормативные акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации вступают в силу после их официального опубликования. Все нормативные акты, а также иные решения ЦИК России публикуются в официальном печатном органе ЦИК России – «Вестнике Центральной избирательной комиссии Российской Федерации». В статье 47 Регламента Центральной избирательной комиссии Российской Федерации содержится предписание о необходимости передачи нормативных актов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в средства массовой информации и размещения указанных актов на Интернет-сайте Комиссии.

Нормативные акты и другие решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, а также решения иных избирательных комиссий, принятые ими в пределах своей компетенции, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов, органов местного самоуправления, кандидатов, политических партий и иных общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей.

Рассматривая нормотворчество избирательных комиссий, необходимо обозначить ряд существующих в данной сфере проблем¹⁷⁵.

¹⁷⁵ См.: *Красинский В.В.* О правовой природе актов избирательных комиссий в Российской Федерации // Современное право. 2009. № 11. С. 22-27.

Во-первых, федеральное избирательное законодательство не предусматривает права избирательных комиссий субъектов Российской Федерации принимать нормативные правовые акты по вопросам своей компетенции (статья 23 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», статья 20 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», статья 26 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»). При этом в специальном законодательном акте, регулирующем отношения, возникающие при использовании ГАС «Выборы» (статьи 7, 10 и 18 Федерального закона «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»), предусмотрены правомочия избирательных комиссий субъектов Российской Федерации издавать в пределах своей компетенции нормативные правовые акты по вопросам использования и эксплуатации ГАС «Выборы». В подпункте «и» пункта 10 статьи 23 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» упоминается возможность избирательных комиссий субъектов Российской Федерации принимать нормативно-технические акты, т.е. устанавливать по поручению ЦИК России нормативы, в соответствии с которыми изготавливаются списки избирателей и другие избирательные документы. Таким образом, нормотворческая деятельность, осуществляемая избирательными комиссиями на региональном уровне, не регулируется в должной мере действующим федеральным законодательством. Между тем, региональный фрагмент нормативного правового регулирования выборов, представленный нормативными правовыми актами избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по предмету своего ведения, является необходимым элементом избирательного законодательства субъектов

Российской Федерации о выборах. Поэтому нормотворческие полномочия избирательных комиссий субъектов Российской Федерации должны быть законодательно закреплены.

Во-вторых, в избирательном законодательстве и Регламенте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации отсутствуют виды нормативных правовых актов, которые может принимать Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Несмотря на то, что избирательные комиссии не входят в систему органов исполнительной власти, на основе сопоставления наименований нормативных правовых актов органов исполнительной власти и избирательных органов представляется важным уточнить виды принимаемых избирательными комиссиями нормативных правовых актов. В пункте 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (в ред. от 17 марта 2009 г.) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» определено, что федеральные органы исполнительной власти издают нормативные правовые акты в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений¹⁷⁶. В федеральных законах о выборах и Постановлении ЦИК России от 28 июня 1995 г. (в ред. от 10 декабря 2008 г.) № 7/46- II «О Регламенте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» из числа нормативных правовых актов, принимаемых ЦИК России, упоминаются только инструкции¹⁷⁷. При этом нормативный правовой характер, кроме инструкций Центральной избирательной комиссии, носят положения, регламенты и соглашения.

¹⁷⁶ См. СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895; 1997. № 50. Ст. 5689; 1998. № 47. Ст. 5771; 1999. № 8. Ст. 1026; 2002. № 40. Ст. 3929; 2006. № 29. Ст. 3251; 2009. № 2. Ст. 240; 2009. № 12. Ст. 1443.

¹⁷⁷ См. также *Иванов С.А.* Юридическая сила инструкций Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и их место в правовой системе // Журнал российского права. 2006. № 7. С. 28-35.

Думается, что этот пробел правового регулирования требует восполнения. Кроме того, учитывая особый статус избирательных комиссий в механизме государства, обозначенная проблема актуализирует вопрос принятия Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации».

ГЛАВА 3. НОРМАТИВНОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЫБОРОВ В ИНТЕРЕСАХ ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ И НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Интересы защиты конституционного строя и национальной безопасности Российской Федерации в сфере организации и проведения выборов

Выборы как основа конституционного строя в сфере организации и функционирования государственной власти представляют собой объект национальной безопасности.

Рассматривая национальную безопасность в контексте выборов, следует подчеркнуть, что она выступает не самоцелью, а функцией обеспечения народного суверенитета, свободы и безопасности личности.

В Концепции национальной безопасности Российской Федерации 2000 г. под национальной безопасностью Российской Федерации понималась безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации¹⁷⁸. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года понятие «национальная безопасность» раскрывается как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства¹⁷⁹.

¹⁷⁸ См. Указ и.о. Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. №24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации». [Утратил силу].

¹⁷⁹ См. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «Об утверждении Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Рос. газ. 2009. 19 мая.

Стратегическими целями обеспечения национальной безопасности являются защита основ конституционного строя Российской Федерации, основных прав и свобод человека и гражданина, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и территориальной целостности, а также сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе.

Государственная политика обеспечения национальной безопасности определяется национальными интересами Российской Федерации.

Концепция национальной безопасности Российской Федерации в редакции 1997 г. определяла национальные интересы России как простую совокупность основных интересов личности, общества и государства в области экономики, во внутривнутриполитической, международной, оборонной и информационной сферах, в социальной области, духовной жизни и культуре»

¹⁸⁰

Редакция Концепции национальной безопасности Российской Федерации 2000 г. дополнила перечень национальных интересов основными интересами личности, общества и государства в пограничной и экологической сферах. При этом была закреплена необходимость формирования и осуществления сбалансированной совокупности интересов личности, общества и государства.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года национальные интересы Российской Федерации рассматриваются как совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства. Разработчиками Стратегии национальной безопасности выделен ряд факторов, оказывающих негативное влияние на обеспечение

¹⁸⁰ См. Указ Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 52. Ст. 5909. [Утратил силу].

национальных интересов Российской Федерации. К ним отнесены: односторонние силовые подходы в международных отношениях, противоречия между основными участниками мировой политики; угроза распространения оружия массового уничтожения и его попадания в руки террористов; глобальное информационное противоборство; националистические настроения, ксенофобия, сепаратизм, насильственный экстремизм (в том числе под лозунгами религиозного радикализма); обострение мировой демографической ситуации и проблем окружающей природной среды; развитие транснациональной организованной преступности (незаконной миграции, наркоторговли, торговли людьми и других проявлений организованной преступности).

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года формулирует национальные интересы Российской Федерации на долгосрочную перспективу. В число национальных интересов Российской Федерации входят:

- развитие демократии и гражданского общества;
- повышение конкурентоспособности национальной экономики;
- обеспечение незыблемости конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации;
- превращение Российской Федерации в мировую державу, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях многополярного мира.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации развивает политико-правовую конструкцию демократических правовых

государств, в которых интересы защиты конституционного строя являются составной частью интересов национальной безопасности¹⁸¹.

Интересы защиты конституционного строя и национальной безопасности Российской Федерации в сфере организации и проведения выборов являются системообразующим элементом национальных интересов России. С одной стороны, они направлены на развитие демократии и гражданского общества; с другой стороны, призваны обеспечить незыблемость конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации.

В группу интересов национальной безопасности по развитию демократии и гражданского общества в Российской Федерации входят:

повышение политической активности и правовой культуры граждан;

развитие политического плюрализма;

недопущение узурпации государственной власти одним политическим деятелем (одной политической партией);

формирование и осуществление политики органов народного представительства с учетом общественного мнения;

развитие общественного контроля организации и проведения выборов;

защита политических (в том числе избирательных) прав граждан.

В качестве серьезной проблемы российской системы народовластия нужно рассматривать несоответствие отдельных элементов конституционно-правовой регламентации выборов потребностям демократического развития данного института в Российской Федерации. Так, общественно-полезное стремление укрепить политическую систему

¹⁸¹ В параграфе 1.2 рассматривался деформированный (классовый) подход к защите конституционного строя, согласно которому интересы защиты конституционного строя сводятся лишь к сохранению с помощью аппарата управления и принуждения экономического, политического и идеологического господства правящей социальной группы (класса).

Российской Федерации и повысить роль партий в формировании органов государственной власти и органов местного самоуправления на практике осуществляется в ущерб самой идее народовластия, многопартийности и политического плюрализма. Ликвидация избирательных блоков, повышение заградительного барьера на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации до 7%¹⁸², освобождение от сбора подписей избирателей политических партий, федеральные списки кандидатов которых допущены к распределению депутатских мандатов на предшествующих выборах, закрепляют в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации доминирующее положение правящих партий, их законотворческий монополизм, стимулируют не только усиление роли партий в механизме формирования органов власти, но и процессы лоббирования партиями своих корпоративных интересов, сращивание партийного и государственного аппаратов, распространение партийной коррупции. При отсутствии устойчивых взаимосвязей с другими элементами гражданского общества партии становятся самодостаточными изолированными институтами российской политической системы, оторванными от рядовых граждан и реальных потребностей населения. Не вполне продуманная законодательная политика снижает общую положительную направленность правового регулирования избирательного процесса в Российской Федерации и может привести к негативным социально-политическим результатам.

¹⁸² Большинство субъектов Российской Федерации также закрепило 7%-й «плавающий» заградительный (избирательный) барьер на выборах в законодательные органы государственной власти. Но в ряде субъектов Российской Федерации он снижен: в Сахалинской области составляет 6% , в Кабардино-Балкарской Республике и Республике Хакасия - 5%, в Республике Саха (Якутия)) - 4%.

Как показывает практика, исправление допущенных упущений осуществляется лишь после вмешательства главы государства как гаранта Конституции Российской Федерации. В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 г. Президент России обозначил основные направления защиты избирательных прав граждан и повышения уровня политической конкуренции в партийной среде с помощью совершенствования законодательства о выборах и политических партиях. В развитие предложений Президента Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был внесен ряд законопроектов.

9 февраля 2009 г. был принят Федеральный закон № 3-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов». Предусмотренная законом отмена избирательного залога представляется своевременной мерой, поскольку этот механизм выдвижения способствовал проникновению в органы власти представителей крупного капитала и ставленников финансово-промышленных групп, не обладающих реальной поддержкой избирателей.

12 мая 2009 года глава государства подписал Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с повышением представительства избирателей в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации»¹⁸³. Суть предложенной Президентом инициативы состоит в том, чтобы партии, которые получили на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации менее 7 процентов, но более 5 процентов голосов избирателей, также могли получить депутатские мандаты. Партии передается один депутатский мандат, если ее федеральный

¹⁸³ См. Рос. газ. 2009. 15 мая.

список набрал 6 процентов голосов избирателей, 2 мандата – если до 7 процентов. Мандаты передаются представителям партий до распределения депутатских мандатов между федеральными списками, получившими более 7 процентов голосов избирателей. Несмотря на общую положительную направленность на повышение уровня народного представительства во власти, гарантии представительства малых партий, установленные данным Федеральным законом, нарушают принцип равного избирательного права. Так, партия, набравшая на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 7% голосов, получит около 30 депутатских мандатов, а другая партия, набравшая 5%, получит лишь 1 мандат. Правовые положения Федерального закона от 12 мая 2009 г. № 94-ФЗ искажают пропорциональное представительство политических партий. Более правильным было снижение заградительного барьера на федеральных и региональных выборах¹⁸⁴.

Поправки, внесенные Федеральным законом от 3 июня 2009 г. № 108-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с сокращением количества подписей избирателей в поддержку выдвижения федеральных списков кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и уточнением оснований для регистрации кандидатов, списков кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления», освобождают политические партии от сбора подписей при условии, что их списки кандидатов допущены к распределению

¹⁸⁴ Как отмечается в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 г. № 26-П, «в Российской Федерации с ее еще только складывающейся и неустойчивой многопартийной системой пятипроцентный барьер в зависимости от различных условий может выступать и как допустимый, и как чрезмерный». Введенный Федеральным законом от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «плавающий» семипроцентный заградительный пункт представляется именно чрезмерным.

депутатских мандатов в законодательных (представительных) органах государственной власти не менее чем в одной трети субъектов Российской Федерации¹⁸⁵. Кроме того, предусматривается поэтапное снижение количества подписей избирателей. Так, на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва политическая партия, которая осуществляет сбор подписей избирателей в поддержку выдвинутого ею федерального списка кандидатов, обязана будет собрать не менее 150 тысяч подписей, а на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации следующих созывов - не менее 120 тысяч.

Федеральный закон от 28 апреля 2009 г. № 75-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий» направлен на упрощение условий создания и деятельности политических партий в Российской Федерации. В соответствии с положениями закона в политической партии должно состоять: 1) до 1 января 2010 года - не менее пятидесяти тысяч членов, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее пятисот членов; в остальных же региональных отделениях численность каждого из них не менее двухсот пятидесяти; 2) с 1 января 2010 года и до 1 января 2012 года - не менее сорока пяти тысяч членов, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее четырехсот пятидесяти членов; в других региональных отделениях численность каждого из них не менее двухсот членов; 3) с 1 января 2012 года - не менее сорока тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации она

¹⁸⁵ См. Рос. газ. 2009. 10 июня.

должна иметь региональные отделения численностью не менее четырехсот членов; в остальных региональных отделениях численность каждого из них не менее ста пятидесяти членов. В целях повышения уровня политической конкуренции в партийной среде пункт 5 статьи 24 Закона определяет, что уставом политической партии должна предусматриваться ротация руководителей коллегиальных постоянно действующих руководящих органов политической партии и ее региональных отделений.

9 ноября 2009 г. Президент Российской Федерации подписал Федеральный закон № 250-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 приложения к Федеральному закону «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и статью 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Согласно закону минимальный возраст, по достижению которого гражданин Российской Федерации приобретает право избирать и быть избранным депутатом представительных органов муниципальных образований, должен составлять 18 лет. Ранее в ряде субъектов Российской Федерации были установлены минимальные возрастные ограничения до 21 года для участия в выборах муниципального уровня.

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 г. Президент России предложил уделить особое внимание укреплению демократических институтов на региональном уровне и сформулировал новую концепцию реформирования избирательной системы¹⁸⁶. Глава государства предложил:

- ввести единый критерий установления численности депутатов органов законодательной власти субъектов Российской Федерации;

¹⁸⁶ См. Рос. газ. 2009. 13 ноября.

- закрепить гарантии представительства в законодательных органах субъектов Российской Федерации политических партий, получивших на региональных выборах более 5 % голосов избирателей;
- отказаться в перспективе от сбора подписей как метода допуска партии к выборам;
- гарантировать возможность постоянного участия непарламентских партий в работе Центральной и региональных избирательных комиссий;
- четко урегулировать процедуры досрочного голосования на местных выборах;
- принять необходимые меры для предотвращения незаконных манипуляций с открепительными удостоверениями¹⁸⁷;
- предоставить всем партиям равные возможности в использовании муниципальных зданий для проведения агитационной работы в ходе избирательных кампаний;
- принять во всех субъектах Российской Федерации законы о гарантиях равного освещения в СМИ деятельности партий, представленных в региональных парламентах;
- активизировать работу по техническому переоснащению избирательной системы. Внедрение электронных средств подсчета голосов и

¹⁸⁷ Мерами, повышающими надежность использования открепительного удостоверения, могут служить: дополнительные данные об избирателе в открепительном удостоверении; повышение степени защиты открепительного удостоверения; усиление ответственности должностных лиц за сохранность и незаконное использование открепительных удостоверений; исключение возможности многократного использования открепительного удостоверения.

обработки информации на избирательных участках будет способствовать борьбе со злоупотреблениями в ходе избирательных кампаний¹⁸⁸.

В своем выступлении на заседании Государственного Совета по вопросам развития политической системы России 22 января 2010 г. Президент Российской Федерации скорректировал задачи повышения качества народного представительства. В соответствии с установками главы государства руководители всех субъектов Российской Федерации обязаны проанализировать соответствие народного представительства запросам избирателей и наладить взаимодействие с отделениями всех партий, действующих в регионе. Президент поручил партийным лидерам разработать меры стимулирования политической конкуренции в сфере местного самоуправления, а Правительству и ЦИК России – внести предложения по оснащению избирательных участков современными электронными средствами для голосования и подсчета голосов¹⁸⁹.

Предложенные Президентом Российской Федерации инициативы являются шагом вперед в направлении демократизации выборов и развития гражданского общества в Российской Федерации.

Среди интересов защиты конституционного строя и национальной безопасности, направленных на обеспечение незыблемости конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации, следует выделить:

сохранение политической стабильности в обществе;

¹⁸⁸ Инициатива Президента Российской Федерации актуализирует вопрос нормативного правового регулирования использования и внедрения орбитальных систем «ГЛОНАСС» и «ГОНЕЦ», устройств электронного голосования, комплексов обработки избирательных бюллетеней, веб-камер в помещениях избирательных комиссий в ходе проведения голосования и подведения его итогов, а также электронного документооборота и информационного сопряжения ГАС «Выборы» с информационными системами других государственных и муниципальных органов.

¹⁸⁹ См.: <http://www.kremlin.ru/transcripts/6693>

противодействие коррупции, сепаратизму, экстремизму и терроризму в условиях выборов;

противодействие криминализации органов государственной власти и органов местного самоуправления;

обеспечение легитимности формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления;

недопущение дезорганизации нормального функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления;

недопущение массовых нарушений избирательных прав граждан и иных участников избирательного процесса;

обеспечение политической независимости государства в условиях агрессивного иностранного (международного) наблюдения за выборами;

недопущение использования избирательных кампаний в качестве механизмов захвата политической власти ставленниками иностранных государств и финансируемых ими организаций.

Реализация интересов защиты конституционного строя и национальной безопасности Российской Федерации в сфере организации и проведения выборов зависит от согласованных действий органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества. Обеспечение этих согласованных действий осуществляется путем комплексного использования политических, организационных, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер, разработанных в рамках стратегического планирования.

Интересы защиты конституционного строя и национальной безопасности демократических суверенных государств неразрывно связаны с избирательным процессом.

Конституционный строй и национальная безопасность любого демократического государства основаны на выборах органов народного

представительства. Обеспечение национальной безопасности и защита конституционного строя являются функциями обеспечения народного суверенитета. Пока проводятся свободные, справедливые и прозрачные выборы представительных органов власти, обеспечивается и национальная безопасность.

3.2. Нормативная правовая регламентация стадий избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

Рассмотрев систему актов нормативного правового регулирования организации и проведения выборов в Российской Федерации, интересы национальной безопасности в сфере организации и проведения выборов, остановимся подробнее на изучении организации и проведении выборов с позиций защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Для этого проанализируем конкретные стадии избирательного процесса и их нормативную правовую регламентацию.

Юридически избирательная кампания начинается с момента официального опубликования решения о назначении даты выборов.

Выборы назначают уполномоченные на то органы или должностные лица в зависимости от уровня выборов. Пунктом 9 статьи 10 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусмотрена возможность вмешательства избирателей, избирательных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора в процесс назначения выборов. Суд общей юрисдикции может определить срок, не позднее которого уполномоченный орган или должностное лицо (в случае их отсутствия - соответствующая избирательная комиссия) должны назначить выборы. При этом суд также вправе возложить на Центральную избирательную комиссию Российской Федерации или избирательную комиссию субъекта Российской Федерации (соответственно уровню выборов) обязанность сформировать в 10-дневный срок со дня вступления в силу

решения суда временную избирательную комиссию в количестве не более 15 членов комиссии, а при отсутствии уполномоченного назначить выборы органа или должностного лица – также установить срок, в течение которого временная избирательная комиссия должна назначить выборы.

Закрепление правовых норм, гарантирующих назначение выборов (статья 5 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», статья 6 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», статья 10 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») имеет важное значение для обеспечения национальной безопасности, поскольку позволяет не допустить узурпации политической власти со стороны выборных должностных лиц и депутатов федерального, регионального и местного уровней.

Важной стадией избирательного процесса является составление списков избирателей. Оно происходит под непрерывным контролем избирательных комиссий. Список избирателей составляется с использованием Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы».

В соответствии со статьей 17 Федерального закона «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» информационные ресурсы ГАС «Выборы», содержащие персональные данные, формируются, хранятся и используются в условиях конфиденциальности в порядке, установленном федеральными законами и нормативными правовыми актами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Составление и уточнение списка избирателей осуществляется на основании официальных данных органов Федеральной миграционной службы, военных комиссариатов, ЗАГСов, судов и других уполномоченных государственных органов. Они направляют сведения об избирателях в территориальную либо в участковые комиссии. Лица, представляющие

сведения об избирателях, несут ответственность за достоверность и полноту этих сведений, а также за своевременность их представления.

Гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом, вправе обратиться в участковую избирательную комиссию с заявлением о включении его в список избирателей, о любой ошибке или неточности в сведениях о нем, внесенных в список избирателей. В течение 24 часов, а в день голосования в течение двух часов с момента обращения, но не позднее момента окончания голосования участковая избирательная комиссия обязана проверить сообщенные заявителем сведения и представленные документы и либо устранить ошибку или неточность, либо принять решение об отклонении заявления с указанием причин такого отклонения, вручив заверенную копию такого решения заявителю. Решение участковой избирательной комиссии об отклонении заявления о включении гражданина Российской Федерации в список избирателей может быть обжаловано в вышестоящую избирательную комиссию или в суд (пункт 16 статьи 17 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Согласно пункту 7 статьи 27 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», части 8 статьи 16 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» граждане Российской Федерации, признанные вынужденными переселенцами либо обратившиеся в Федеральную миграционную службу или ее территориальные органы с ходатайством о признании их вынужденными переселенцами, включаются в список избирателей по месту их временного проживания на основании паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а также соответствующих документов, выданных указанными органами. На основании закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных

переселенцах» вынужденным переселенцем признается гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводом для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка. Включение вынужденных переселенцев в списки избирателей позволяет обеспечивать права данной категории лиц и предупреждать конфликтные ситуации на национальной, языковой и религиозной почве в период выборов.

Учет избирателей, проживающих за пределами Российской Федерации или находящихся в длительных заграничных командировках, за исключением мест расположения российских воинских частей, осуществляется руководителем соответствующего дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации. Учет избирателей – военнослужащих, членов их семей и других избирателей, проживающих в расположении воинских частей как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами, осуществляется командиром воинской части.

В соответствии с пунктом 4.3 Положения о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации, утвержденного Постановлением ЦИК России 19 ноября 2008 г. № 138/1017-5, сведения о зарегистрированных избирателях, проживающих в пределах расположения воинской части, хранятся на бумажном или защищенном от записи машиночитаемом носителе у командира воинской части.

С 2005 года Центральная избирательная комиссия Российской Федерации ведет Регистр избирателей, который содержит совокупность

персональных данных обо всех избирателях, зарегистрированных в Российской Федерации. Данные Регистра избирателей используются при составлении списков избирателей на всех выборах, проводимых в Российской Федерации, при проверке подписных листов, собранных в поддержку выдвижения кандидатов на выборах различного уровня, образовании избирательных округов и избирательных участков и при решении иных задач. Значение Государственной системы регистрации избирателей для обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов огромно, ведь достоверность итогов голосования и результатов выборов напрямую зависит от правдивой и точной информации о числе зарегистрированных избирателей, участвующих в избирательном процессе. Это обстоятельство определяет исключительную важность надлежащего правового обеспечения Государственной системы регистрации (учета) избирателей¹⁹⁰.

Гражданин Российской Федерации включается в число избирателей в связи с: достижением возраста 18 лет; регистрацией гражданина, достигшего возраста 18 лет, по месту жительства (в отношении вынужденных переселенцев – по месту пребывания); зачислением в списки личного состава воинской части граждан, проходящих военную службу по призыву, на основании приказа командира воинской части (зачислением в военное учебное заведение граждан на основании приказа начальника военного учебного заведения); постоянным проживанием на территории иностранного государства или нахождением в длительной заграничной командировке, установленным по данным консульского учета; вступлением в силу решения суда о признании дееспособным гражданина, ранее признанного судом недееспособным.

Гражданин исключается из числа избирателей в связи с: снятием с регистрационного учета по месту жительства (в отношении вынужденных

¹⁹⁰ См.: Конституционное право России /Под ред. А.С. Прудникова, В.И. Авсеенко. М., 2007. С. 373.

переселенцев – по месту пребывания), в том числе в связи с вступлением в силу решения суда о признании гражданина безвестно отсутствующим; призывом гражданина, проживающего на соответствующей территории, на военную службу; отбыванием наказания в виде лишения свободы по приговору суда; вступлением в силу решения суда о признании недееспособным; прекращением гражданства Российской Федерации; смертью или объявлением решением суда умершим.

Список избирателей составляется в двух экземплярах. Первый экземпляр списка избирателей может быть разделен на отдельные книги с сохранением единой нумерации списка. При этом каждая книга должна быть пронумерована, сброшюрована (прошита) и скреплена печатью участковой комиссии и подписью ее председателя. Это правовое предписание выступает гарантией того, что при голосовании избиратели не поставят свои подписи на отдельных листах, что может привести к фальсификации итогов голосования¹⁹¹.

Помимо непосредственного обеспечения избирательных действий, сбор, систематизация и использование сведений об избирателях в процессе организации и проведения выборов позволяют компетентным государственным органам принимать меры по выявлению лиц, подозреваемых в совершении преступлений и скрывающихся от органов дознания, следствия и суда либо проживающих по подложным или поддельным документам, а также производить розыск объектов оперативной заинтересованности.

Пункт 18 статьи 17 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункт 12 статьи 27 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», часть 12 статьи 16 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания

¹⁹¹ Порядок и сроки изготовления, использования второго экземпляра списка избирателей, его передачи, заверения и уточнения определяются комиссией, организующей выборы.

Российской Федерации» устанавливают правило, согласно которому вносить какие-либо изменения в списки избирателей после окончания голосования и начала подсчета голосов избирателей запрещается. Данная норма направлена на недопущение возможных злоупотреблений, связанных с фальсификацией избирательных документов и итогов голосования членами избирательных комиссий.

Для организации и проведения выборов важным является нормативное правовое регулирование образования избирательных округов и избирательных участков. Это обусловлено тем, что возможные манипуляции представителей преступных групп, экстремистских сил, коррумпированных должностных лиц избирательных комиссий, депутатов представительных органов государственной власти и местного самоуправления при образовании избирательных округов могут серьезно исказить картину свободного волеизъявления избирателей, дискредитировать демократические принципы и нормы избирательного права, и тем самым причинять ущерб конституционному строю и национальной безопасности Российской Федерации.

Можно выделить три основных метода манипуляций при образовании избирательных округов: 1) объединение избирателей, поддерживающих партию или кандидата оппозиции, в несколько избирательных округов, расположенных вне границ округов партии (кандидата) - соперника; 2) рассредоточение приверженцев оппозиции в составе округов, поддерживающих партию большинства, чтобы партия-соперник ни в одном из округов не имела явного преимущества или имела его в как можно меньшем количестве округов; 3) искусственное создание избирательных округов самой причудливой геометрической формы, в которых большинство населения являются сторонниками партии большинства¹⁹².

¹⁹² См.: *Плешкова О.А.* Конституционно–правовые основы обеспечения избирательных прав граждан в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Моск. акад. МВД России. М., 2002. С. 17.

Правовой базой предупреждения подобных правонарушений служит Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (статья 18) и Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации» (статья 12).

Избирательные округа образуются на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории.

Одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа должны образовываться с соблюдением следующих требований:

а) соблюдается примерное равенство одномандатных избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10 процентов, а в труднодоступных или отдаленных местностях - не более чем на 30 процентов. При образовании многомандатных избирательных округов соблюдается примерное равенство числа избирателей на один депутатский мандат. Отклонение числа избирателей в многомандатном избирательном округе от средней нормы представительства избирателей, умноженной на число депутатских мандатов в данном округе, не может превышать 10 процентов от средней нормы представительства избирателей, а в труднодоступных или отдаленных местностях - 15 процентов от средней нормы представительства избирателей. Указанные требования могут не соблюдаться при выборах в федеральные органы государственной власти, иные федеральные государственные органы в случае, если федеральным законом устанавливается обязательность образования не менее одного избирательного округа на территории каждого субъекта Российской Федерации. Анализируемые правовые положения могут не применяться при образовании на территории автономного округа, входящего в состав другого субъекта Российской Федерации, одного включающего в себя всю территорию указанного автономного округа одномандатного избирательного округа для проведения выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Федерации. Перечень труднодоступных и отдаленных местностей устанавливается законом субъекта Российской Федерации, вступившим в силу до дня официального опубликования решения о назначении выборов¹⁹³.

б) при образовании избирательных округов на определенных законом субъекта Российской Федерации территориях компактного проживания коренных малочисленных народов допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей в соответствии с законом субъекта Российской Федерации может превышать указанный предел, но не должно составлять более 40 процентов¹⁹⁴;

в) избирательный округ должен составлять единую территорию, не допускается образование избирательного округа из территорий, не граничащих между собой, за исключением анклавных территорий.

При соблюдении требований, касающихся образования одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов, учитываются административно-территориальное устройство (деление) субъекта Российской Федерации, территории муниципальных образований.

Нормативное правовое регулирование образования избирательных округов и формирования избирательных участков направлено на

¹⁹³ См.: Закон Республики Карелия от 5 июня 2006 г. № 989-ЗРК «О перечне труднодоступных и отдаленных местностей в Республике Карелия»; закон Республики Хакасия от 22 сентября 2004 г. № 48 «О перечне труднодоступных и отдаленных местностей на территории Республики Хакасия»; закон Тамбовской области от 5 сентября 2003 г. № 145-З «Об установлении перечня труднодоступных и отдаленных местностей Тамбовской области»; закон Чукотского автономного округа от 28 марта 2003 г. (с изм. от 14 февраля 2005 г.) № 11-ОЗ «О перечне отдаленных и труднодоступных местностей в Чукотском автономном округе» и др.

¹⁹⁴ Федеральный закон от 7 февраля 2003 г. № 21-ФЗ «О временных мерах по обеспечению представительства коренных малочисленных народов Российской Федерации в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации» имел обратную силу и предусматривал возможность установления законами субъектов Российской Федерации допустимого отклонения от средней нормы представительства избирателей на выборах депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

недопущение возможных манипуляций представителей преступных групп, экстремистских сил, коррумпированных должностных лиц избирательных комиссий, депутатов представительных органов государственной власти и местного самоуправления в условиях формирования территориальной основы организации и проведения выборов, а также на защиту сведений ограниченного распространения.

При опубликовании сведений об избирательных участках, образованных на территориях воинских частей, текст публикуемого материала согласовывается с командиром соответствующей воинской части. Такое требование вызвано тем, что данные материалы могут содержать информацию, не подлежащую разглашению.

Наряду с образованием избирательных округов и участков, большое значение в избирательном процессе имеет формирование избирательных комиссий. Комиссиям принадлежит главная роль в организации выборов. Их правовой статус, порядок формирования определяется главой IV Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», главой II Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», главой III Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹⁹⁵. В Российской Федерации действуют следующие избирательные комиссии: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации; избирательные комиссии субъектов Российской Федерации; избирательные комиссии муниципальных

¹⁹⁵ См. также Методические рекомендации о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий, утвержденные постановлением ЦИК России от 24 мая 2006 года (в ред. от 12 октября 2007 г.) № 176/1131-4 // Вестник ЦИК Российской Федерации. 2006. № 6.

образований¹⁹⁶; окружные избирательные комиссии; территориальные избирательные комиссии; участковые избирательные комиссии.

На постоянной основе в настоящее время действует Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, территориальные избирательные комиссии и избирательные комиссии муниципальных образований.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации состоит из 15 членов. Пять членов назначает Президент Российской Федерации. По пять членов ЦИК России назначаются Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации¹⁹⁷. Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные, участковые избирательные комиссии формируются на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных органов государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации, иных общественных объединений¹⁹⁸.

В соответствии со ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской

¹⁹⁶ 27 декабря 2009 г. был принят Федеральный закон № 357-ФЗ «О внесении изменений в статью 24 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Законом установлена численность членов избирательной комиссии муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, избирательной комиссии поселения и изменен порядок назначения членов указанных комиссий.

¹⁹⁷ Подробнее см. параграф 4.1 учебного пособия.

¹⁹⁸ В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 г. Президент России предложил закрепить гарантии постоянного участия непарламентских партий в работе Центральной и региональных избирательных комиссий.

Федерации» членами избирательных комиссий с правом решающего голоса не могут быть:

- лица, не имеющие гражданства Российской Федерации, а также граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;
- граждане Российской Федерации, признанные решением суда, вступившим в законную силу, недееспособными или ограниченно дееспособными;
- граждане Российской Федерации, не достигшие возраста 18 лет;
- депутаты законодательных органов государственной власти, органов местного самоуправления;
- выборные должностные лица, а также высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, главы местных администраций;
- судьи, прокуроры;
- кандидаты, их уполномоченные представители и доверенные лица, уполномоченные представители и доверенные лица политических партий, выдвинувших кандидатов;
- супруги и близкие родственники кандидатов, близкие родственники супругов кандидатов;
- лица, которые находятся в непосредственном подчинении у кандидатов;
- члены комиссий с правом совещательного голоса;
- лица, выведенные из состава комиссий по решению суда, а также лица, утратившие свои полномочия членов комиссии с правом решающего голоса в результате расформирования комиссии (за исключением лиц, в отношении которых судом было установлено отсутствие вины за допущенные комиссией нарушения), - в течение пяти лет со дня вступления в законную силу соответствующего решения суда;

лица, имеющие неснятую и непогашенную судимость, а также лица, подвергнутые в судебном порядке административному наказанию за нарушения законодательства о выборах, - в течение одного года со дня вступления в законную силу решения (постановления) суда о назначении административного наказания.

Указанные правовые положения направлены на противодействие попыткам ряда иностранных государств и российских организованных преступных групп использовать возможности избирательного процесса для нанесения ущерба конституционному строю и национальной безопасности Российской Федерации, на обеспечение независимости избирательных комиссий от кандидатов и административного ресурса должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Ограничения, связанные с отсутствием гражданства Российской Федерации, наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, распространяются и на членов комиссий с правом совещательного голоса. При этом в перечень должностных лиц, которые не могут быть членами комиссии с правом совещательного голоса, помимо депутатов представительных органов, выборных должностных лиц, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, глав местных администраций, судей и прокуроров, входят лица, замещающие командные должности в воинских частях, военных организациях и учреждениях, а также работники аппаратов избирательных комиссий.

В целях повышения уровня независимости избирательных комиссий, противодействия коррупции среди руководителей и работников избирательных комиссий, уменьшения влияния на комиссии со стороны представителей иностранных государств, международных и иностранных организаций Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на

участие в референдуме граждан Российской Федерации» введен пункт 15.1, установивший ряд дополнительных ограничений в деятельности членов комиссий, работающих на постоянной основе. В частности, члену Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, а также члену избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, работающему в комиссии на постоянной (штатной) основе, члену иной избирательной комиссии, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, работающему в комиссии на постоянной (штатной) основе, **запрещается:**

а) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов действующих на территории Российской Федерации иностранных некоммерческих неправительственных организаций и их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

б) получать в связи с выполнением возложенных на него обязанностей не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) от физических и юридических лиц. Подарки, полученные членом избирательной комиссии в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью, собственностью субъекта Российской Федерации, муниципальной собственностью и передаются членом избирательной комиссии по акту в соответствующую избирательную комиссию, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

в) выезжать в связи с выполнением возложенных на него обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе органов государственной власти, органов местного самоуправления с государственными органами (органами) иностранных государств, международными и иностранными организациями;

г) использовать в целях, не связанных с выполнением возложенных на него обязанностей, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные для служебной деятельности;

д) разглашать или использовать в целях, не связанных с выполнением возложенных на него обязанностей, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, или служебную информацию, ставшие им известными в связи с выполнением возложенных на него обязанностей.

Нужно отметить, что избирательные комиссии наделены существенными полномочиями в рамках реализации своих основных функций: обеспечения реализации избирательных прав граждан, обеспечения защиты избирательных прав граждан, осуществления контроля за соблюдением избирательных прав граждан. В частности, они наделены полномочиями требовать от государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, организаций, предприятий с государственным участием, а также их должностных лиц представления ответов на вопросы, связанные с проведением избирательной кампании, обращаться за помощью в целях устранения выявленных нарушений прав граждан в суды,

правоохранительные органы¹⁹⁹. Могут они и отменять незаконные решения нижестоящих комиссий.

Важнейшей гарантией достоверности и гласности проведения выборов является участие наблюдателей в избирательных кампаниях. За подготовкой и проведением выборов Президента Российской Федерации 2008 г. осуществляли наблюдение почти 160 тысяч наблюдателей от кандидатов и политических партий, 54 тысячи членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, назначенных кандидатами. Были аккредитованы 235 иностранных (международных) наблюдателей, представлявших 32 государства. Иностранные (международные) наблюдатели осуществляли мониторинг на территории 39 субъектов Российской Федерации²⁰⁰. 1 марта 2009 г. за подготовкой и проведением выборов депутатов законодательных органов государственной власти в Кабардино-Балкарской Республике, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Хакасия, Республике Татарстан, Архангельской, Брянской, Владимирской, Волгоградской областях, Ненецком автономном округе осуществляли наблюдение около 24 тысяч наблюдателей, из них более 16 тысяч были назначены политическими партиями. За подготовкой и проведением выборов в органы местного самоуправления административных центров 17 субъектов Российской Федерации 1 марта 2009 г. осуществляли наблюдение более 10,6 тысячи

¹⁹⁹ С 2007 года ЦИК России издает т.н. «зеленые книги», в которых изложены жалобы, заявления, поступившие в ходе избирательных кампаний, и данные их проверки. Подобный вид деятельности избирательных органов позволяет обеспечивать обратную связь с населением и контроль за соблюдением избирательных прав участников выборов.

²⁰⁰ См. Выборы Президента Российской Федерации. 2008: Сборник информационно-аналитических материалов /Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М.: СитиПрессСервис, 2008. С. 287-289.

наблюдателей (в том числе более 7 тысяч – назначенных политическими партиями)²⁰¹.

Наблюдателями не могут быть выборные должностные лица, депутаты, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, главы местных администраций, лица, находящиеся в их непосредственном подчинении, судьи, прокуроры, члены избирательных комиссий с правом решающего голоса (Пункт 4 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункт 8 статьи 23 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», часть 2 статьи 30 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»). Законодатель использует данный запрет для того, чтобы не допустить использования указанными должностными лицами «административного ресурса», т.е. преимуществ своего должностного положения и возможностей влиять на избирателей и на членов избирательных комиссий в день голосования, в том числе, при подсчете голосов.

Часть 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации исключает возможность граждан Российской Федерации, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, выступать в качестве наблюдателей на выборах. Лица, находящиеся под стражей, в следственных изоляторах, если в отношении них еще не вынесен приговор суда и они не признаны виновными в том или ином преступлении, влекущем за собой лишение свободы, сохраняют право голосования на выборах. Они могут голосовать на участках,

²⁰¹ См. Выборы в субъектах Российской Федерации 2 марта 2008 г. и в единые дни голосования 12 октября 2008 г., 1 марта 2009 г.: Электоральная статистика. М.: ЦИК России, 2009. С. 45-46.

создаваемых в день выборов в СИЗО²⁰². Вместе с тем режим изоляции указанных лиц, установленный статьей 15 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», исключает их возможность быть наблюдателями на выборах²⁰³.

С защитой конституционного строя и обеспечением национальной безопасности в избирательном процессе тесно связан вопрос о деятельности иностранных (международных) наблюдателей и представителей иностранных средств массовой информации. Нужно подчеркнуть, что российское законодательство регламентирует правовой статус иностранных (международных) наблюдателей, их права и обязанности (статья 24 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», статья 31 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»). При осуществлении деятельности, не связанной с наблюдением за ходом избирательной кампании, подготовкой и проведением выборов, аккредитация наблюдателя может быть отозвана.

²⁰² На выборах 2 марта 2008 г. в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых было образовано 137 избирательных участков. По открепительным удостоверениям проголосовало более 33 тысяч, по личным письменным заявлениям – более 77 тысяч человек. См. Выборы Президента Российской Федерации. 2008: Сборник информационно-аналитических материалов /Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М.: СитиПрессСервис, 2008. С. 153.

²⁰³ См. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 2 марта 2006 г. № ГКПИ06-69 по заявлению Квачкова В.В. об отмене Постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 9 декабря 2005 г. № 162/1065-4 «Об установлении результатов повторных дополнительных выборов депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва по Преображенскому одномандатному избирательному округу № 199 г. Москвы»; Определение Кассационной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 25 мая 2006 г. № КАС 06-126 по кассационной жалобе Квачкова В.В.

Для иностранных граждан порядок въезда и пребывания в Российской Федерации регулируется Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», при этом иностранные (международные) наблюдатели из числа граждан иностранных государств передвигаются по территории Российской Федерации с учетом ограничений, установленных Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Часть 2 статьи 4 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. (в ред. от 27 декабря 2009 г.) «О закрытом административно–территориальном образовании», пункт 25 Положения об обеспечении особого режима в закрытом административно–территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1998 г. (в ред. от 23 декабря 2009 г.) № 655, пункт 26 Положения об обеспечении особого режима в закрытом административно–территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 1996 г. (в ред. от 22 апреля 2009 г.) № 693 устанавливают, что въезд на территорию закрытого административно–территориального образования иностранных граждан и выезд из него осуществляется по согласованию с органами федеральной службы безопасности по месту нахождения закрытого образования. Иными словами, закрепляется разрешительный характер посещения указанных территорий. Кроме того, в соответствии с пунктом 2 Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан» от 4 июля 1992 года (в ред. от 23 декабря 2009 г.) № 470 Министерство безопасности Российской Федерации (ныне – ФСБ России)

или его органы на местах принимают решение о допуске иностранных граждан для посещения этих территорий по согласованию с заинтересованными министерствами и ведомствами или их территориальными органами.

Пункт 2.2 части 2 статьи 3 Закона Российской Федерации «О закрытом административно–территориальном образовании» определяет, что на территории закрытого административно–территориального образования не допускается деятельность международных организаций (объединений), что исключает возможность мониторинговой деятельности международных наблюдателей международных организаций в закрытых административно–территориальных образованиях.

Свободное посещение избирательных участков (участков референдума) и помещений для голосования международными наблюдателями невозможно и в пограничных зонах. На основании статьи 17 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. (в ред. от 30 декабря 2008 г.) № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации» устанавливаются места въезда (прохода) в пограничную зону, могут определяться время въезда (прохода), маршруты передвижения, продолжительность и иные условия пребывания в пограничной зоне лиц и транспортных средств.

Вместе с тем, законодательство о выборах позволяет иностранным (международным) наблюдателям и представителям иностранных средств массовой информации присутствовать в помещениях для голосования на отдельных категориях избирательных участков, доступ в которые не всегда является свободным (воинские части, закрытые административно-территориальные образования, пограничные зоны). Таким образом, имеет место коллизия между Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Законом Российской Федерации «О закрытом административно–территориальном

образовании», Законом Российской Федерации «О государственной границе Российской Федерации» и федеральными законами о выборах, которая создает угрозу обороноспособности и безопасности государства²⁰⁴.

Выдвижение кандидатов (списков кандидатов) регулируется главой V Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», главой V Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», главой VI Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Законодательством предусмотрены различные способы выдвижения кандидатов (непосредственное выдвижение либо выдвижение в составе списка кандидатов). Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения и выдвижения избирательным объединением. В составе списка кандидат может быть выдвинут только избирательным объединением.

Действующее законодательство не предусматривает права выдвижения кандидатов избирателями и группами избирателей. Исключение составляет пункт 2 статьи 34 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», который определяет необходимость поддержки самовыдвижения кандидата на должность Президента Российской Федерации группой избирателей в количестве не менее 500 граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом. Думается, что лишение избирателей, не являющихся членами политических

²⁰⁴ В настоящее время правоприменители нашли следующий выход для разрешения сложившейся коллизии: в случаях образования избирательных участков на территории воинских частей командиры частей выделяют **вне территории военных режимных объектов** помещение для размещения участковой комиссии и помещение для голосования. Представляется, что положения, регламентирующие данные действия должностных лиц должны быть закреплены законодательно.

партий, права самовыдвижения кандидатами на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, нарушило равенство политических прав партийных и беспартийных граждан Российской Федерации. Решение о выдвижении граждан, не являющихся членами политической партии, зависит от усмотрения руководства политической партии и не предусматривает возможности обжалования, что можно рассматривать как косвенное ограничение пассивного избирательного права беспартийных граждан Российской Федерации. Согласно подпункту «в» пункта 8 Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 196, наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, является коррупционным фактором²⁰⁵.

В соответствии с подпунктом 25 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательное объединение представляет собой политическую партию, имеющую в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, а также региональное отделение или иное структурное подразделение политической партии, имеющие право участвовать в выборах соответствующего уровня. При проведении выборов в органы местного самоуправления избирательным объединением является

²⁰⁵ Для устранения данного коррупционного фактора и расширения участия граждан в осуществлении государственной власти и местного самоуправления представляется целесообразным установить обязанность политических партий включать на выборах всех уровней в формируемые ими списки кандидатов беспартийных граждан по определенной квоте (например, не менее 10% от общей численности списка кандидатов).

также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. При этом общественное объединение либо внесенные в его устав изменения и дополнения о возможности участия в выборах должны быть зарегистрированы не позднее чем за один год до дня голосования, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением его полномочий – не позднее чем за 6 месяцев до дня голосования.

Пункт 2 статьи 25 Федерального закона «О политических партиях» определяет, что решение о выдвижении кандидата (списка кандидатов) может быть принято на съезде политической партии или на конференции (общем собрании) регионального отделения или общим собранием (конференцией) иного структурного подразделения (местного, первичного), либо иным органом, предусмотренным уставом политической партии.

Требования к кандидатам на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления устанавливаются Конституцией и Федеральными законами «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации».

Согласно части 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации не обладают активным и пассивным избирательным правом граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

В соответствии с пунктом 3.1 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме

граждан Российской Федерации» не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства²⁰⁶.

Аналогичные ограничения для кандидатов, связанные с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, закреплены в пункте 5.1 статьи 3 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»²⁰⁷ и статье 5 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

В соответствии с пунктом 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»:

«Не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации:

²⁰⁶ Указанные граждане вправе быть избранными в органы местного самоуправления, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации. Об ограничении пассивного избирательного права в связи с наличием гражданства иностранного государства См. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

²⁰⁷ См. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 28 декабря 2007 года по заявлению В.К. Буковского об отмене постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 22 декабря 2007 г. № 80/644-5 «Об отказе в регистрации группы избирателей, созданной для поддержки самовыдвижения Буковского В.К. кандидатом на должность Президента Российской Федерации, и ее уполномоченных представителей».

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

б) осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления²⁰⁸;

в) подвергнутые административному наказанию за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.3 и 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

г) в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных пунктом 1 статьи 56 настоящего Федерального закона, либо совершения действий, предусмотренных подпунктом «ж» пункта 7 и подпунктом «ж» пункта 8 статьи 76 настоящего Федерального закона, если указанные нарушения либо действия совершены до дня голосования на выборах в течение установленного законом срока полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, в которые назначены выборы, либо должностного лица, для избрания которого назначены выборы».

²⁰⁸ Преступления экстремистской направленности указаны в статье 282.1 Уголовного кодекса Российской Федерации. К ним относятся совершенные по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды, а равно по мотивам ненависти либо вражды в отношении какой-либо социальной группы преступления, предусмотренные статьями 148, 149, частями 1 и 2 статьи 213, статьями 214, 243, 244, 280 и 282 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Конституционность отдельных ограничений прав и свобод человека и гражданина закреплена в ряде решений Конституционного Суда Российской Федерации. Суть этих правовых позиций заключается в следующем²⁰⁹:

- ограничения конституционных прав должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений;

- в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существо того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания;

- при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры;

- норма Конституции о возможности ограничения прав и свобод, при определенных условиях, не может служить оправданием ущемления прав и свобод человека и гражданина в зависимости от национальной принадлежности или иного обстоятельства;

- публичные интересы, перечисленные в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными

²⁰⁹ См. Доклад Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина «Национальные интересы, современный миропорядок и конституционная законность» на научно-практической конференции «Роль права в обеспечении национальных интересов» 25 октября 2005 г. // <http://www.ksrf.ru>; См. также Зорькин В.Д. Угрозы международной и национальной безопасности и ограничение прав человека в практике конституционного правосудия // Российское правосудие. 2006. № 2. С. 3-13.

и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо конституционного права, т.е. не ограничивают пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм;

- чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения.

Законодательство о выборах устанавливает две группы дополнительных ограничений пассивного избирательного права: *ограничения, связанные с выдвижением кандидатов* (списков кандидатов), и *ограничения, связанные с регистрацией кандидатов* (списков кандидатов).

Ограничения, связанные с выдвижением кандидатов, установлены пунктами 4-7 статьи 32 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Гражданин Российской Федерации, замещавший должность Президента Российской Федерации и досрочно прекративший исполнение полномочий Президента Российской Федерации 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 Российской Федерации, замещавший должность главы муниципального образования и ушедший с указанной должности в отставку по собственному желанию, в том числе в связи с избранием его депутатом либо на иную выборную должность, замещение которой несовместимо со статусом главы муниципального образования, либо отрешенный от должности главы муниципального образования высшим

должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с указанными обстоятельствами. При проведении повторных и дополнительных выборов для замещения вакантного депутатского мандата в действующем законодательном органе государственной власти, представительном органе местного самоуправления не может быть выдвинуто кандидатом лицо, являющееся депутатом (членом) этого органа. Комментируемые пункты устанавливают ограничения пассивного избирательного права для граждан, замещающих некоторые государственные и муниципальные должности, при проведении выборов на эти должности и создают заслон злоупотреблению так называемым «административным ресурсом» в условиях избирательного процесса. Подобного рода действия можно расценивать как избирательные технологии с использованием административного ресурса, поскольку действующее должностное лицо по сути само определяет дату своего участия в досрочных выборах и может определить выгодный для себя период (в частности, когда его популярность наиболее высока, когда социально-экономическая ситуация благоприятна (нет задолженности по заработной плате, пенсиям, пособиям и т.д.), при этом иные возможные кандидаты попадают в ситуацию, когда они еще не готовы к избирательной кампании²¹⁰. Помимо добровольной досрочной отставки должностного лица (Президента Российской Федерации, главы муниципального образования) основанием для ограничения пассивного избирательного права является применение в отношении должностного лица таких мер ответственности, как отрешение от должности²¹¹.

²¹⁰ См. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / Отв. ред. канд. юрид. наук А.А. Вешняков; науч. ред. доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: Объединенная редакция МВД России, 2007. С. 350.

²¹¹ Там же. С. 351.

В пункте 7 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закреплено ограничение на регистрацию кандидатов: «При наличии в отношении гражданина Российской Федерации вступившего в силу решения суда о лишении его права занимать государственные и (или) муниципальные должности в течение определенного срока этот гражданин не может быть зарегистрирован в качестве кандидата, если голосование на выборах в органы государственной власти, органы местного самоуправления состоится до истечения указанного срока».

Кроме того, пунктом 6 статьи 3 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» установлено: «Гражданин Российской Федерации, в отношении которого вступил в силу приговор суда о лишении его права занимать государственные должности в течение определенного срока, если такое наказание предусмотрено федеральным законом, не может быть зарегистрирован в качестве кандидата на должность Президента Российской Федерации, если голосование на выборах Президента Российской Федерации состоится до истечения установленного судом срока».

Аналогичным образом данное ограничение закреплено в пункте 5 статьи 5 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: «Гражданин Российской Федерации, в отношении которого вступил в законную силу приговор суда о лишении его права занимать государственные должности в течение определенного срока, не может быть зарегистрирован в качестве кандидата на выборах депутатов Государственной Думы, если голосование на выборах состоится до истечения установленного судом срока».

В целях недопущения выдвижения и регистрации в качестве кандидатов на выборные должности лиц, находящихся в уголовном розыске, пункт 5 статьи 33 Федерального закона «Об основных гарантиях

избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункт 10 статьи 34 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», предписывают кандидата лично подавать документы при его регистрации соответствующей избирательной комиссией.

Согласно пункту 4 статьи 61, пункту 7 статьи 63, пункту 9 статьи 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; пункту 4 статьи 66, пункту 6 статьи 67, подпункту 3 пункта 6 статьи 34 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»; части 4 статьи 72, части 6 статьи 73, части 4 статьи 38 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» сведения о неснятой и непогашенной судимости кандидата должны указываться в подписном листе, на информационных стендах и в избирательных бюллетенях²¹². Подпункт «з» пункта 7 статьи 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» отмечает, что регистрация кандидата может быть отменена судом в случае установления факта сокрытия кандидатом сведений о своей неснятой (непогашенной) судимости. Аналогичные санкции предусмотрены подпунктом 7 пункта 5 статьи 84 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» и подпунктом 4 части 9 статьи 91 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

²¹² Данное законодательное требование позволило ограничить проникновение криминалитета в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. В составе данной палаты российского парламента в настоящее время не представлены депутаты с неснятыми или непогашенными судимостями.

Данные правовые меры используются для предотвращения проникновения криминальных и экстремистских элементов в органы государственной власти и органы местного самоуправления в процессе организации и проведения выборов.

Законодательством субъекта Российской Федерации могут вводиться дополнительные условия реализации гражданином России пассивного избирательного права, связанные с достижением гражданином определенного возраста. Устанавливаемый минимальный возраст выборного должностного лица местного самоуправления не может превышать 21 год, депутата представительного органа местного самоуправления – 18 лет²¹³. Субъектам Российской Федерации запрещено устанавливать максимальный возраст кандидата. Законы субъектов Российской Федерации не вправе устанавливать т.н. ценз оседлости для кандидатов на выборах в законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. В соответствии с пунктом 6 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, не позволяющие одному и тому же лицу занимать одну и ту же выборную должность более установленного количества сроков подряд²¹⁴. Уставом муниципального

²¹³ См. Федеральный закон от 9 ноября 2009 г. № 250-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 приложения к Федеральному закону «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и статью 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Рос. газ. 2009. 11 ноября.

²¹⁴ Такие дополнительные условия определены пунктом 5 статьи 3 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»: «Не имеет право быть избранным Президентом Российской Федерации гражданин Российской Федерации, занимающий на день официального опубликования решения о назначении выборов Президента Российской Федерации должность Президента Российской Федерации второй срок подряд».

образования могут устанавливаться дополнительные условия реализации пассивного избирательного права, не позволяющие одному и тому же лицу занимать должность главы муниципального образования более установленного количества сроков подряд.

Выдвижение кандидата (списков кандидатов) возможно при условии четко выраженного согласия кандидата баллотироваться на выборный пост. Доказательством этого является:

а) заявление в письменной форме о согласии кандидата баллотироваться по соответствующему избирательному округу с обязательством в случае его избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности; представление расширенного перечня сведений биографического характера с указанием не только данных об образовании, основном месте работы или службы, занимаемой должности (при их отсутствии – о роде занятий), но и сведений о размере и об источниках доходов кандидата (каждого кандидата из списка кандидатов), а также об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности, о вкладах в банках и ценных бумагах, неснятых, непогашенных судимостях, гражданстве иностранного государства (пункты 1-3 статьи 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»);

б) письменное уведомление избирательной комиссии с последующим сбором подписей в поддержку самовыдвижения кандидатов.

Согласно действующему законодательству сбор подписей не осуществляют политические партии, федеральные списки кандидатов которых допущены к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и федеральным спискам кандидатов которых переданы депутатские мандаты, а также региональные отделения и иные структурные подразделения этих

политических партий²¹⁵. Федеральный закон от 3 июня 2009 г. № 108-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с сокращением количества подписей избирателей в поддержку выдвижения федеральных списков кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и уточнением оснований для регистрации кандидатов, списков кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления» предусмотрел, что на региональных и местных выборах сбор подписей не проводят и политические партии, списки кандидатов которых допущены к распределению депутатских мандатов в действующих на день официального опубликования решения о назначении выборов законодательных (представительных) органах государственной власти не менее чем в одной трети субъектов Российской Федерации, а также региональные отделения и иные структурные подразделения этих политических партий. Регистрация кандидатов и списков кандидатов, выдвинутых такими политическими партиями, их региональными отделениями или иными структурными подразделениями, осуществляется на основании принятых ими решений о выдвижении кандидатов, списков кандидатов²¹⁶.

Учитывая общественную опасность фальсификации подписей избирателей в подписных листах, избирательное законодательство Российской Федерации (пункт 6 статьи 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части 5 и 6 статьи 41, части 11 и 12 статьи 43 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», пункт 7 статьи 36 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»)

²¹⁵ В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 г. Президент России предложил отказаться в перспективе от сбора подписей как метода допуска партий к выборам.

²¹⁶ См. Рос. газ. 2009. 10 июня.

указывает на следующие основания для признания подписей недействительными и недостоверными²¹⁷:

1) подписи принадлежат лицам, не обладающим активным избирательным правом, а также лицам, проживающим за пределами территории соответствующего субъекта Российской Федерации;

2) избиратели, поставившие подписи, не указали требуемые законом сведения либо дату внесения своей подписи в подписной лист;

3) подписи собраны до дня оплаты изготовления подписных листов;

4) подпись была получена в *порядке, противоречащем законодательству о выборах*:

а) с участием органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций независимо от формы собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса в сборе подписей;

б) с использованием принуждения избирателей в процессе сбора подписей и их вознаграждения за внесение подписи;

в) на рабочих местах, по месту учебы, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат, а также при оказании благотворительной помощи.

4) нарушен *порядок изготовления и (или) оформления подписного листа*:

а) подписной лист изготовлен с несоблюдением требований закона;

б) в подписных листах в качестве избирателей и сборщиков подписей указаны данные вымышленных лиц;

в) сведения об избирателях внесены в подписной лист нерукописным способом или карандашом;

²¹⁷ В соответствии с пунктом 44 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» недействительной признается подпись, собранная с нарушением порядка сбора подписей и (или) оформления подписного листа. Подпись, выполненная от имени одного лица другим лицом, считается недостоверной (пункт 45 статьи 2).

г) исправлены сведения об избирателях или даты внесения подписей;
д) подписной лист заверен лицом, не внесенным в список лиц, осуществляющих сбор подписей.

5) установлены *факты подделки подписей*:

а) сведения об избирателях внесены в подписной лист не самими избирателями, ставящими подписи, и не лицом, осуществляющим сбор подписей, внесенных в этот подписной лист;

б) подпись выполнена от имени одного лица другим лицом без его разрешения (от имени разных лиц одним лицом);

в) сведения об избирателях не соответствуют действительности.

Как свидетельствует практика избирательных кампаний, перечисленные в законе запреты нарушаются как самими кандидатами, так и их избирательными штабами. Значительное число подписей добывается за счет использования административного ресурса, когда руководители органов управления организаций, учреждений по разнарядкам свыше предлагают работникам поддержать кандидата от конкретной партии, фактически принуждая их поставить свои подписи в поддержку кандидата либо при выходе из предприятия, или на рабочих местах. В ряде случаев выставляются пикеты по сбору подписей и выстраиваются «очереди» к сборщику подписей. На самом деле подписи «рисуются» в других местах, а на пикетах, которые передвигаются по крупным населенным пунктам, лишь имитируется сбор подписей. В основе подделки подписей лежит «перерисовка» адресной базы избирателей, которой специальные технологи и фирмы располагают, имея тесные связи с работниками жилищно-коммунальных и иных служб²¹⁸.

В целях борьбы с административным ресурсом в процессе организации и проведения выборов избирательное законодательство закрепляет гарантии деятельности зарегистрированных кандидатов, а также устанавливает равные

²¹⁸ См.: Бутаев В.И., Лысенко В.И., Морозова А.Н. Методическое пособие по оказанию органами внутренних дел содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий и проведении выборов органов государственной власти и органов местного самоуправления. М.: РЦОИТ при ЦИК России, 2007. С. 17-18.

возможности для кандидатов, обладающих властными полномочиями, и для кандидатов, не являющихся должностными лицами. Зарегистрированный кандидат имеет право на освобождение от работы, исполнения служебных обязанностей, учебных занятий. Во время проведения выборов зарегистрированный кандидат не может быть по инициативе администрации (работодателя) уволен с работы, со службы, отчислен из образовательного учреждения или без его согласия переведен на другую работу, а также направлен в командировку, призван на военную службу, на военные сборы или направлен на альтернативную гражданскую службу.

Статья 40 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определяет ограничения, связанные с должностным или служебным положением.

Кандидаты, замещающие государственные или выборные муниципальные должности, кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо являющиеся членами органов управления организаций независимо от формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых является собрание, - членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, а также кандидаты, являющиеся должностными лицами, журналистами, другими творческими работниками организаций, осуществляющих выпуск СМИ, при проведении своей избирательной кампании не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения. Зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо работающие в организациях, осуществляющих выпуск СМИ, на время их участия в выборах освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей и представляют в избирательную комиссию

заверенные копии соответствующих приказов²¹⁹. Лица, не являющиеся кандидатами и замещающие государственные или выборные муниципальные должности, либо находящиеся на государственной или муниципальной службе, либо являющиеся членами органов управления организаций независимо от формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых является собрание, - членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, в период избирательной кампании не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в целях выдвижения кандидата, списка кандидатов и (или) избрания кандидатов.

Возможность совмещения государственных и выборных муниципальных должностей, должностей государственной или муниципальной службы с руководящей работой (членством) в органах управления политических партий; возможность участия кандидатов, находящихся на государственной службе, в выборах представительных органов муниципальных образований без освобождения от выполнения должностных (служебных) обязанностей способствует использованию указанными должностными лицами своих властных полномочий в интересах отдельных политических партий (избирательных объединений).

Закон определяет закрытый перечень вариантов *использования преимуществ должностного или служебного положения*.

1. Привлечение лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, государственных и муниципальных служащих к осуществлению в служебное (рабочее) время деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов;

²¹⁹ Законом субъекта Российской Федерации может быть установлено, что на выборах в представительные органы муниципальных образований при определенном числе избирателей в избирательном округе (но не более пяти тысяч избирателей) зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной службе, на время их участия в выборах могут не освобождаться от выполнения должностных или служебных обязанностей.

2. Использование помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления, организациями независимо от формы собственности, за исключением помещений, занимаемых политическими партиями, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов, если иным кандидатам, избирательным объединениям не будет гарантировано предоставление указанных помещений на таких же условиях;

3. Использование телефонной, факсимильной и иных видов связи, оргтехники и информационных услуг, обеспечивающих функционирование государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, организаций независимо от формы собственности, за исключением указанных видов связи, оргтехники и информационных услуг, обеспечивающих функционирование политических партий, для проведения предвыборной агитации, если их использование не оплачено из соответствующего избирательного фонда;

4. Использование на безвозмездной основе или на льготных условиях транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности, собственности организаций, за исключением транспортных средств, находящихся в собственности политических партий, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов²²⁰;

5. Сбор подписей избирателей, ведение предвыборной агитации лицами, замещающими государственные или выборные муниципальные должности, либо находящимися на государственной или муниципальной службе, либо являющимися главами местных администраций, либо являющимися членами органов управления организаций независимо от формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых

²²⁰ Данное положение не распространяется на лиц, пользующихся транспортными средствами в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной охране.

является собрание, - членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, в ходе служебных (оплачиваемых за счет средств соответствующего бюджета, средств соответствующей организации) командировок;

6. Доступ (обеспечение доступа) к государственным и муниципальным СМИ в целях сбора подписей избирателей, ведения предвыборной агитации, если иным кандидатам, избирательным объединениям для этих целей не будет гарантирован такой же доступ;

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

8. Обнародование в период избирательной кампании в СМИ, агитационных печатных материалах отчетов о проделанной работе, распространение от имени гражданина, являющегося кандидатом, поздравлений и иных материалов, не оплаченных из средств соответствующего избирательного фонда.

Названные легальные исключения на использование транспортных средств и агитационные выступления при проведении публичных мероприятий, организуемых государственными и (или) муниципальными органами, предусмотренные для политических партий, фактически предоставляют партиям преимущества в ходе избирательной кампании.

Нормативные правовые акты предусматривают возможность поддержки выдвижения кандидатов путем сбора подписей за пределами Российской Федерации. В этом случае места сбора подписей в поддержку федерального списка кандидатов необходимо согласовывать с руководителями дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, чтобы сбор подписей не нарушал законы страны пребывания.

Согласно пункту 3 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункту 3 статьи 38 Федерального закона «О

выборах Президента Российской Федерации» и части 7 статьи 43 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» избирательная комиссия может проверить соблюдение порядка сбора подписей, оформления подписных листов, достоверность сведений об избирателях и подписи избирателей. К такой проверке могут привлекаться эксперты из числа специалистов органов внутренних дел, органов юстиции, а также специализированных учреждений и организаций, осуществляющих учет населения. В период выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 2007 г. и выборов Президента Российской Федерации 2008 г. избирательные комиссии проверяли достоверность подписных листов, личных подписей избирателей, сведения о гражданах Российской Федерации, поставивших свои подписи в поддержку выдвижения кандидатов и списков кандидатов. Центральной избирательной комиссией Российской Федерации были созданы Рабочие группы по приему и проверке избирательных документов²²¹. С 18 декабря 2007 г. по 28 января 2008 г. осуществлялась проверка подписных листов с подписями избирателей в поддержку выдвижения кандидата на должность Президента Российской Федерации. В процессе проверки подписных листов, представленных кандидатами А.В. Богдановым и М.М. Касьяновым, применялся программно-технический комплекс автоматизированной проверки подписных листов ПРИУР. Это позволило существенно сократить время обработки ведомостей, заполненных экспертами, и оперативно

²²¹ См. Постановление ЦИК России от 21 июня 2007 г. № 17/141-5 «О Рабочей группе по приему и проверке избирательных документов, представляемых уполномоченными представителями политических партий в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва» и Постановление ЦИК России от 30 ноября 2007 г. № 68/580-5 «О Рабочей группе по приему и проверке избирательных документов, представляемых кандидатами, уполномоченными представителями политических партий в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации при проведении выборов Президента Российской Федерации».

получить итоговые протоколы проверки для последующего утверждения на заседании ЦИК России²²².

Заключения экспертов, изложенные в ведомостях проверки подписных листов, могут служить основанием для признания недостоверными содержащихся в подписных листах сведений об избирателях и их подписей. Эксперт-почерковед проверяет достоверность подписей избирателей и по результатам экспертизы составляет заключение, в котором излагает основания недостоверности подписей, выполненных от имени одного лица другим лицом²²³.

Регистрация кандидатов (списка кандидатов) осуществляется соответствующей избирательной комиссией при наличии документов, представляемых в соответствующие избирательные комиссии для уведомления о выдвижении кандидата (списка кандидатов), а также при наличии необходимого количества подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата (списка кандидатов), либо при наличии решения политической партии, допущенной на основании официально опубликованных результатов ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации к распределению депутатских мандатов, о выдвижении кандидатов (списка кандидатов).

Наличие среди подписей избирателей более 10% подписей, собранных в местах, где сбор подписей запрещен; недостаточное количество достоверных подписей, представленных для регистрации федерального списка кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, либо выявление 5 и более % недостоверных и (или) недействительных подписей избирателей от общего количества отобранных для проверки подписей являются основаниями для отказа в регистрации федерального списка кандидатов. Во избежание

²²² См. Выборы Президента Российской Федерации. 2008: Сборник информационно-аналитических материалов /Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М.: СитиПрессСервис, 2008. С. 238.

²²³ См.: Бутаев В.И., Лысенко В.И., Морозова А.Н. Указ. соч. С. 19.

дублирования подписей избирателей в поддержку выдвижения одного и того же списка кандидатов, при обнаружении подобных фактов действительной считается только одна подпись (часть 15 статьи 43 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

Пункт 6 статьи 3 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункт 1 статьи 11 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», часть 1 статьи 12 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» содержат правовое предписание, в соответствии с которым иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные организации, международные организации и международные общественные движения не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую подготовке и проведению выборов, выдвижению, регистрации и избранию кандидатов (федерального списка кандидатов).

Статья 30.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. (в ред. от 17 июля 2009 г.) № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» устанавливает ограничения на участие отдельных категорий лиц (в том числе депутатов и выборных должностных лиц) в деятельности иностранных некоммерческих неправительственных организаций²²⁴. В состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений не могут входить лица, замещающие государственные или муниципальные должности, а также должности государственной или муниципальной службы, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации. Указанные лица не вправе заниматься оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных

²²⁴ См. Рос. газ. 1996. 24 января.

организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

В соответствии со статьей 19.1 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» иностранное юридическое лицо, а равно российское юридическое лицо с иностранным участием, доля (вклад) иностранного участия в уставном (складочном) капитале которого составляет 50 процентов и более, гражданин Российской Федерации, имеющий двойное гражданство, не вправе выступать учредителями теле-, видеопрограмм. Иностраный гражданин, лицо без гражданства и гражданин Российской Федерации, имеющий двойное гражданство, иностранное юридическое лицо, а равно российское юридическое лицо с иностранным участием, доля (вклад) иностранного участия в уставном (складочном) капитале которого составляет 50 процентов и более, не вправе учреждать организации (юридические лица), осуществляющие телевещание, зона уверенного приема передач которых охватывает половину и более половины субъектов Российской Федерации либо территорию, на которой проживает половина и более половины численности населения Российской Федерации. Отчуждение акций (долей) учредителем теле-, видеопрограммы, в том числе после ее регистрации, организацией (юридическим лицом), осуществляющей (осуществляющим) телевещание, зона уверенного приема передач которой (которого) охватывает половину и более половины субъектов Российской Федерации либо территорию, на которой проживает половина и более половины численности населения Российской Федерации, повлекшее появление в их уставном (складочном) капитале доли (вклада) иностранного участия, составляющей 50 процентов и более, не допускается.

Перечисленные выше положения федеральных законов дают возможность компетентным государственным органам и учреждениям оказывать противодействие попыткам ряда иностранных государств

(иностранных и международных организаций, международных общественных движений) оказывать скрытое информационно-пропагандистское, финансовое и политическое воздействие на избирательный процесс в ущерб конституционному строю и национальной безопасности России, а также осуществлять подкуп депутатов и выборных должностных лиц.

Отдельного внимания с позиций защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности заслуживает стадия информирования избирателей и предвыборной агитации.

В связи с необходимостью адекватного противодействия «грязной» предвыборной агитации, проводимой под предлогом информирования граждан, законодатель разделяет понятия «информирование избирателей» и «предвыборная агитация»²²⁵. Отграничение информирования избирателей от предвыборной агитации направлено на обеспечение формирования свободного волеизъявления граждан и гласности выборов и отвечает требованиям статей 3 (часть 3), 29 (части 1, 3, 4 и 5), 32 (части 1, 2 и 3) Конституции Российской Федерации, поскольку только когда реально гарантированы право на объективную информацию и свобода выражения мнений, выборы могут считаться свободными. Применительно к СМИ свободу выражения мнений нельзя отождествлять со свободой предвыборной агитации, к которой не предъявляются требования объективности. Поэтому в целях защиты права на свободные выборы, являющиеся одной из основ конституционного строя, в том числе в целях обеспечения свободного волеизъявления избирателей, свобода выражения мнений для представителей

²²⁵ Понятия «информирование избирателей» и «предвыборная агитация» различаются по субъектам и содержанию. Информирование избирателей осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, юридические и физические лица. Политические партии, кандидаты, доверенные лица субъектами информирования не являются. При этом, в отличие от агитационных материалов, информационные материалы должны быть объективными и достоверными.

СМИ, как следует из статей 3 (часть 3), 17 (часть 3), 29 (часть 5), 32 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, может быть ограничена федеральным законом²²⁶.

Федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации о выборах, как правило, содержат разделы (главы), регламентирующие порядок и условия ведения предвыборной агитации.

Деятельность кандидатов, избирательных объединений, СМИ в ходе предвыборной агитации должна осуществляться в установленных законодательством пределах.

Во-первых, следует неукоснительно соблюдать сроки предвыборной агитации. По закону агитационный период начинается с момента выдвижения кандидата, списка кандидатов и заканчивается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования.

Во-вторых, закон вполне конкретно определяет субъекты агитационной деятельности (в первую очередь речь идет о гражданах Российской Федерации и политических партиях) и запрещает заниматься ею иностранным гражданам, лицам без гражданства, иностранным организациям, международным организациям, международным общественным движениям, избирательным комиссиям и членам избирательных комиссий с правом решающего голоса, органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления, воинским частям, военным учреждениям и организациям, благотворительным организациям, религиозным объединениям (при совершении ими обрядов и церемоний), а также лицам, замещающим государственные или выборные муниципальные должности,

²²⁶ См. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

государственным и муниципальным служащим при исполнении ими своих служебных обязанностей и некоторым другим (пункт 7 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

В-третьих, закон устанавливает равные условия доступа кандидатов, избирательных объединений к средствам массовой информации (пункт 2 статьи 45, пункты 1 статей 50, 51 настоящего Федерального закона)²²⁷.

В соответствии с пунктом 2 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» при проведении предвыборной агитации запрещается осуществлять подкуп избирателей (участников референдума):

- вручать им денежные средства, подарки, иные материальные ценности иначе как за выполнение организационной работы (сбор подписей, агитационную работу);

- производить вознаграждение избирателей, выполнявших указанную организационную работу, в зависимости от итогов голосования;

- проводить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять любые товары, за исключением печатных материалов и значков, специально изготовленных для избирательной кампании;

²²⁷ При информационном обеспечении выборов, особенно государственными электронными СМИ, нередко отмечается несбалансированное освещение предвыборной деятельности отдельных политических партий и их кандидатов. Значительно отличается количество и качество наглядной агитации одних кандидатов и политических партий по сравнению с другими конкурентами на выборах. В отношении споров о нарушении равенства участников избирательного процесса при осуществлении предвыборной агитации и освещении СМИ их деятельности см. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 3 июля 2008 г. по делу № ГКПИ08-1472; Решение Верховного Суда Российской Федерации от 16 июля 2008 г. по делу № ГКПИ08-1403.

- предоставлять услуги безвозмездно или на льготных условиях, воздействовать на избирателей посредством обещаний передачи денежных средств, ценных бумаг и других материальных благ;

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

Несмотря на имеющиеся ограничения, связанные с подкупом избирателей, эффективность законодательного противодействия коррупции в избирательном процессе можно было бы повысить путем введения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях статьи 5.16.1 «Продажность избирателей (участников референдума)» следующего содержания:

«Заполнение избирателями (участниками референдума) подписных листов в поддержку кандидата (списков кандидатов), в поддержку инициативы проведения референдума, голосование за кандидата (список кандидатов), голосование на референдуме либо отказ от голосования, совершенные с целью извлечения выгод материального и (или) нематериального характера, влечет наложение административного штрафа в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей».

Законодательные акты о выборах регламентируют особенности проведения предвыборных агитационных мероприятий с участием такой категории избирателей, как военнослужащие. Согласно пункту 7 статьи 54 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», части 7 статьи 60 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» встречи представителей политических партий, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов, с избирателями-военнослужащими могут проводиться

только за пределами воинских частей, что корреспондирует Федеральному закону «Об обороне» и Уставу внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 2 статьи 24 Федерального закона «Об обороне» в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах запрещается ведение любой политической пропаганды и агитации, в том числе предвыборной. Пункт 171 главы 4 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495, определяет: «военнослужащим в расположении полка запрещается хранить в месте своего размещения агитационные, политические и пацифистские материалы».

Избирательное законодательство предусматривает исключение из общего запрета на проведение агитации в воинских частях, когда единственное в населенном пункте, на соответствующей территории здание или помещение, пригодное для проведения предвыборного агитационного публичного мероприятия в форме собрания, находится в расположении воинской части либо в военной организации или учреждении.

Предвыборные программы кандидатов, политических партий, иные агитационные материалы (в том числе размещаемые в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, включая «Интернет»), выступления кандидатов и их доверенных лиц, представителей политических партий, граждан на публичных мероприятиях, в средствах массовой информации (в том числе размещаемые в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, включая «Интернет») не должны содержать призывы к совершению деяний, определяемых в статье 1 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» как экстремистская деятельность, либо иным способом побуждать к таким

деяниям, а также обосновывать или оправдывать экстремизм. В соответствии с Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности» экстремистской деятельностью признается:

а) деятельность общественных и религиозных объединений либо иных организаций, либо редакций СМИ, либо физических лиц по планированию, организации, подготовке и совершению действий, направленных на:

- насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;
- подрыв безопасности Российской Федерации;
- захват или присвоение властных полномочий;
- создание незаконных вооруженных формирований;
- осуществление террористической деятельности либо публичное оправдание терроризма;
- возбуждение расовой, национальной или религиозной розни, а также социальной розни, связанной с насилием или призывами к насилию;
- унижение национального достоинства;
- осуществление массовых беспорядков, хулиганских действий и актов вандализма по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды, а равно по мотивам ненависти либо вражды в отношении какой-либо социальной группы;
- пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности;
- воспрепятствование законной деятельности органов государственной власти, избирательных комиссий, а также законной деятельности должностных лиц указанных органов, комиссий, соединенное с насилием или угрозой его применения;
- публичную клевету в отношении лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, при исполнении им своих должностных обязанностей или в связи с их исполнением, соединенную с

обвинением указанного лица в совершении деяний, указанных в статье 1 упомянутого закона, при условии, что факт клеветы установлен в судебном порядке;

- применение насилия в отношении представителя государственной власти либо на угрозу применения насилия в отношении представителя государственной власти или его близких в связи с исполнением им своих должностных обязанностей;

- посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность;

- нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда здоровью и имуществу граждан в связи с их убеждениями, расовой или национальной принадлежностью, вероисповеданием, социальной принадлежностью или социальным происхождением;

- создание и (или) распространение печатных, аудио-, аудиовизуальных и иных материалов (произведений), предназначенных для публичного использования и содержащих хотя бы один из признаков, предусмотренных указанной статьей²²⁸;

б) пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения;

в) публичные призывы к осуществлению указанной деятельности, а также публичные призывы и выступления, побуждающие к осуществлению указанной деятельности, обосновывающие либо оправдывающие совершение деяний, указанных в статье 1 указанного Федерального закона;

г) финансирование указанной деятельности либо иное содействие в планировании, организации, подготовке и совершении указанных действий, в том числе путем предоставления для осуществления указанной деятельности

²²⁸ В Федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности» не урегулирован порядок проведения экспертизы печатных, аудио-, аудиовизуальных и иных материалов (произведений) на предмет наличия в них признаков экстремизма.

финансовых средств, недвижимости, учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной, факсимильной и иных видов связи, информационных услуг, иных материально-технических средств.

Анализ содержания Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» позволяет выявить ряд его недостатков.

1. В законе отсутствует научно-разработанное понятие экстремистской деятельности. Существующее определение экстремизма представляет собой простое перечисление составов преступлений.

2. Законодателем нечетко разграничена экстремистская и террористическая деятельность. Согласно пункту 1 статьи 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность являются составной частью экстремизма. Однако в Федеральных законах «О противодействии терроризму» и «О противодействии экстремистской деятельности» имеются составы преступлений, которые одновременно отнесены и к террористическим, и к экстремистским. Примером может служить состав, предусмотренный статьей 205.2 УК РФ «публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма». С другой стороны, если исходить из того, что терроризм – это компонент экстремизма, возникает вопрос, почему санкции за совершение преступлений экстремистской направленности существенно мягче.

3. Включение публичной клеветы в отношении лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, связанной с обвинением указанного лица в совершении экстремистских деяний, в состав экстремизма носит неоднозначный характер и потенциально позволяет использовать правовые положения Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» в интересах лиц, замещающих государственные должности. Например, критика оппонентами высшего должностного лица субъекта Российской Федерации за проведение

несбалансированной национально-кадровой политики в регионе формально-юридически может рассматриваться как экстремизм.

В период выборов запрещается агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную рознь, связанная с насилием или призывами к насилию, унижающая национальное достоинство, пропагандирующая исключительность, превосходство либо неполноценность граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, а также агитация, при проведении которой осуществляются пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения. Подобная агитация признается экстремистской²²⁹.

Запреты на подготовку и осуществление экстремистской деятельности в условиях выборов дополняются ограничениями, предусмотренными статьей 9 Федерального закона «О политических партиях». В соответствии с указанной статьей данного закона запрещается создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности, а также создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности²³⁰.

²²⁹ Об агитации, возбуждающей социальную ненависть и вражду, не связанной с насилием см. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 10 марта 2006 г. № 71-ГО6-12.

²³⁰ В Постановлении от 15 декабря 2004 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда г. Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина» Конституционный суд Российской Федерации признал положение Федерального закона «О политических партиях», не допускающее создание политических партий по признакам национальной или религиозной принадлежности, не противоречащим Конституции Российской Федерации.

Нужно подчеркнуть, что в ходе избирательных кампаний серьезные опасения вызывают попытки использования отдельными участниками избирательного процесса средств массовой информации для инспирирования сепаратистских настроений, межнациональных, религиозных, социальных обострений, осуществления массовых беспорядков, дискредитации политических конкурентов по признаку их национальной, религиозной, языковой, социальной принадлежности.

Исходя из этого, в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности важное значение на этапе предвыборной агитации приобретает обеспечение достоверности сведений о социально-значимых событиях общественно-политической жизни, правовое воспитание избирателей в предвыборный период и в ходе избирательной кампании, предотвращение фактов злоупотребления свободой массовой информации, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности кандидатов, политических партий и общественных объединений, недопустимость распространения избирательных технологий манипулятивного воздействия на общественное сознание.

В соответствии с пунктом 5.2 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» зарегистрированный кандидат, избирательное объединение не вправе использовать эфирное время на каналах организаций, осуществляющих телевещание, предоставленное им для размещения агитационных материалов, в целях:

а) распространения призывов голосовать против кандидата, кандидатов, списка кандидатов, списков кандидатов;

б) описания возможных негативных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен к распределению депутатских мандатов;

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

г) распространения информации, способствующей созданию отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов.

Данные правовые положения были включены Федеральным законом от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» с целью пресечения использования «грязных» избирательных технологий и возможностей манипулирования мнением избирателей²³¹. Буквальное толкование подпункта «г» пункта 5.2 комментируемой статьи позволяет сделать вывод о законодательном запрете критики политических соперников на выборах. Между тем, политическая конкуренция в демократическом государстве предполагает полемику, немыслимую без критики оппонента. Ограничение такой критики под предлогом, что она может создать отрицательное отношение к конкуренту, не согласуется с конституционными положениями о свободе мысли и слова. Представляется, что норма, изложенная в подпункте «г» пункта 5.2 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», нуждается в совершенствовании с учетом необходимости обеспечения правовых возможностей для ведения политических дискуссий в период выборов.

Действующим законодательством предусмотрена возможность привлечения к ответственности организации телерадиовещания, редакции

²³¹ См. Рос. газ. 2006. 7 декабря.

периодического печатного издания, их должностных лиц в случае нарушения порядка проведения предвыборной агитации и распространения экстремистских материалов (пункт 8 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», статьи 8 и 11 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»). Федеральный закон от 4 июля 2003 года № 94-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» дополнил Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2141-1 «О средствах массовой информации» статьей 16¹ «Приостановление выпуска средства массовой информации за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах»²³².

Предусмотренная статьей 16¹ процедура приостановления выпуска СМИ за нарушения законодательства о выборах чрезмерно сложна для практической реализации. Необходимость обращения в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий регистрацию СМИ, пятидневный срок, установленный для проверки фактов нарушения законодательства о выборах, возможность отказа уполномоченного федерального органа исполнительной власти от обращения в суд с заявлением о приостановлении выпуска СМИ позволяют СМИ-нарушителю длительное время безнаказанно продолжать противоправную деятельность, нарушающую законодательство о выборах. В связи с этим представляется целесообразным из статьи 16¹ Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2141-1 «О средствах массовой информации» исключить абзац «в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день, предшествующий дню голосования, и в день голосования». В этом случае уполномоченный

²³² См.: Рос. газ. 2003. 8 июля.

федеральный орган исполнительной власти должен будет незамедлительно осуществлять проверку фактов, содержащихся в обращении избирательной комиссии. Кроме того, из данной статьи полагали бы необходимым изъять правовые положения о возможности отказа федерального органа исполнительной власти, осуществляющего регистрацию СМИ, от обращения в суд на основании представления избирательной комиссии о приостановлении выпуска СМИ за нарушения законодательства о выборах. С учетом предложенных изменений скорректированная редакция статьи 16¹ Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» могла бы выглядеть следующим образом:

«Если в период избирательной кампании после вступления в силу решения суда о привлечении главного редактора или редакции радио-, телепрограммы, периодического печатного издания, иной организации, осуществляющей выпуск СМИ, к административной ответственности за нарушение законодательства о выборах этот главный редактор или эта организация допустит повторное нарушение законодательства о выборах, ЦИК России (в случае, если продукция СМИ распространяется на территории субъекта Российской Федерации также избирательная комиссия соответствующего субъекта Российской Федерации) обращается в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий регистрацию СМИ, с представлением о приостановлении выпуска данного СМИ. Указанный федеральный орган исполнительной власти немедленно осуществляет проверку фактов, изложенных в представлении, и обращается в суд с заявлением о приостановлении выпуска СМИ, использованного в целях совершения указанных нарушений. Приостановление выпуска СМИ осуществляется судом на срок до момента окончания голосования на выборах, а в случае, если проводится повторное голосование, - до момента окончания повторного голосования».

Нормативное правовое регулирование организации и проведения выборов в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности Российской Федерации предусматривает возможность

пресечения противоправной агитационной деятельности и изъятия незаконных агитационных материалов.

В статье 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закреплены условия выпуска и распространения агитационных материалов (плакатов, листовок, календарей, аудио- и видеопроодукции). Все агитационные материалы должны изготавливаться на территории Российской Федерации и содержать сведения об изготовителе, заказчике, информацию о тираже и дате выпуска, указание об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда. Экземпляры печатных агитационных материалов или их копии, экземпляры аудиовизуальных материалов, фотографии и другие материалы до начала их распространения должны предоставляться в соответствующую избирательную комиссию вместе со сведениями о месте нахождения (адресе места жительства) организации (лица), изготовившей и заказавшей (изготовившего и заказавшего) эти материалы.

Запрещается изготовление агитационных материалов без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда.

В соответствии с пунктом 9 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» правоохранительные органы обязаны принимать меры по предотвращению изготовления подложных и незаконных предвыборных печатных, аудиовизуальных, иных агитационных материалов, их изъятию, а также устанавливать изготовителей указанных материалов и источник их оплаты, а также незамедлительно информировать соответствующую избирательную комиссию о выявленных фактах и принятых мерах.

На основании части 2 статьи 28 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» изъятие, а равно уничтожение тиража или

его части допускается не иначе как по вступившему в силу решению суда²³³. Судебный порядок изъятия, уничтожения тиража (его части) служит гарантией обеспечения законности агитационной деятельности, а также защиты прав СМИ в условиях гласности и свободы выборов.

В условиях растущего распространения информационных технологий в процессе организации и проведения выборов необходимо отметить недостаточную проработанность правовой основы противодействия использованию электронных СМИ (прежде всего, телекоммуникационных сетей) для совершения избирательных правонарушений и нанесения ущерба конституционному строю и национальной безопасности России.

К примеру, не является достаточно эффективным существующий правовой механизм защиты от возможного ущемления прав и законных интересов граждан и организаций, а также злоупотребления свободой массовой информации при осуществлении агитационной деятельности в сетях связи общего пользования «Интернет». В федеральном законодательстве о выборах следует урегулировать порядок проведения предвыборной агитации посредством сетей связи общего пользования. В частности, предлагается установить ответственность за достоверность размещаемых сведений, запретить анонимное распространение информации в сети и распространение информации агитационного характера, не

²³³ По данной проблеме см. также Постановление ЦИК России от 13 октября 2005 г. № 156/1044-4 «О жалобах В.В. Жириновского и П.Н. Гусева на действия Избирательной комиссии Белгородской области», Постановление ЦИК России от 29 сентября 2005 г. № 75/460 «О заявлении кандидата в депутаты Белгородской областной Думы четвертого созыва, выдвинутого в составе общеобластного списка кандидатов в депутаты избирательным объединением «Белгородское региональное отделение Всероссийской политической партии «Единая Россия» Селиверстова Ю.И.» и жалобе В.В. Жириновского на Постановление Избирательной комиссии Белгородской области от 6 октября 2005 г. № 77/470 «О заявлении кандидата в депутаты Белгородской областной Думы четвертого созыва, выдвинутого в составе общеобластного списка кандидатов в депутаты избирательным объединением «Белгородское региональное отделение Всероссийской политической партии «Единая Россия» Беспаленко П.Н. // Вестник ЦИК России. 2005. № 11 (190).

запрошенной ее получателем. Средства на ведение предвыборной агитации через Интернет должны расходоваться из избирательного фонда. Представляется целесообразным зарегистрированные в российском сегменте сайты приравнять к СМИ и с учетом этого к ним применять нормы об ответственности²³⁴.

Думается, что изложенные меры позволят предотвратить распространение компрометирующих отдельных кандидатов и избирательные объединения материалов и политического «заказа» конкурентов в Интернете в период предвыборной агитации.

Немаловажную роль в защите конституционного строя и обеспечении национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов играет финансирование избирательных кампаний.

Кандидаты и избирательные объединения, выдвинувшие списки кандидатов, обязаны создавать избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании²³⁵. Избирательные фонды могут создаваться за счет собственных средств кандидата (избирательного объединения); средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением; добровольных пожертвований граждан; добровольных пожертвований юридических лиц; средств, выделенных кандидату (избирательному объединению) соответствующей избирательной комиссией. Запрещается пожертвование в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений: иностранным государствам и иностранным организациям, иностранным гражданам, лицам без гражданства; международным организациям и международным общественным движениям; российским гражданам, не достигшим возраста

²³⁴ См.: *Климова Ю.Н.* Распространение информации через Интернет в период избирательной кампании: коммуникативные, криминологические и правовые аспекты. Нижнекамск, 2002. С. 34-35.

²³⁵ При проведении выборов в органы местного самоуправления создание кандидатом избирательного фонда необязательно при условии, что число избирателей в избирательном округе не превышает пять тысяч и финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится.

18 лет на день голосования; российским юридическим лицам с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30% на день официального опубликования решения о назначении выборов; органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления; государственным и муниципальным учреждениям, государственным и муниципальным унитарным предприятиям; юридическим лицам, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований превышает 30% на день официального опубликования решения о назначении выборов; организациям, учрежденным указанными юридическими лицами; организациям, учрежденным государственными органами и (или) органами местного самоуправления (за исключением акционерных обществ, учрежденных в порядке приватизации); благотворительным и религиозным организациям, а также учрежденным ими организациям; воинским частям, военным учреждениям и организациям, правоохранительным органам; анонимным жертвователям; юридическим лицам, зарегистрированным менее чем за один год до дня голосования на выборах; некоммерческим организациям, получавшим в течение года, предшествующего дню внесения пожертвования в избирательный фонд денежные средства либо иное имущество от перечисленных выше субъектов.

Ограничения в отношении некоммерческих организаций не применяются, если полученные денежные средства либо иное имущество возвращены перечислившим (передавшим) их юридическим или физическим лицам до дня внесения пожертвования в избирательный фонд. Учитывая долгосрочный характер оказания рядом иностранных государств информационно-пропагандистского, финансового, политического и силового воздействия на процесс организации и проведения выборов в ущерб конституционному строю и национальной безопасности России, срок, предусмотренный законодателем в подпункте «п» пункта 6 статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права

на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в пункте 6.1 статьи 58 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», подпункте 16 части 7 статьи 64 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» - предшествующий дню внесения пожертвования в избирательный фонд, предлагается увеличить до двух лет. Таким образом, некоммерческие организации, получавшие финансовую и иную материальную поддержку от иностранных государств, иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, международных организаций и международных общественных движений, а также от иных, указанных в законе органов и организаций в течение двух лет, предшествующих дню внесения пожертвования в избирательный фонд, не смогут вносить указанные пожертвования для финансирования избирательной кампании, не возвратив полученные этими некоммерческими организациями денежные средства либо иное имущество. Предложенная мера позволила бы усилить от иностранного вмешательства и административного ресурса должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления правовую защиту основ конституционного строя Российской Федерации в целом и государственного суверенитета в частности.

Законодательное перечисление перечня субъектов, которым запрещено вносить добровольные пожертвования в избирательные фонды, связано с противодействием попыткам иностранного финансирования выборов в ущерб интересам защиты конституционного строя и национальной безопасности Российской Федерации, а также недопущением нецелевого использования бюджетных средств в процессе организации и проведения выборов.

Законодательством о выборах в Российской Федерации в общем виде регулируется схема взаимодействия избирательных комиссий с правоохранительными органами, финансово-контрольными учреждениями, кредитными организациями и налоговыми органами при проверке

достоверности сведений об имуществе, доходах и источниках финансирования кандидатов. На управомоченные контрольно-ревизионные органы возложен контроль источников и порядка финансирования избирательных кампаний кандидатов и политических партий.

Возрастание роли политических партий в избирательном процессе объективно требует должного отражения прозрачности их финансирования.

В соответствии со статьей 68 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» политическая партия, выдвинувшая федеральный список кандидатов, ее региональное отделение, создавшие избирательные фонды, обязаны вести учет поступления средств в избирательные фонды и расходования этих средств. Редакции общероссийских государственных периодических печатных изданий, редакции региональных государственных периодических печатных изданий обязаны публиковать переданные им соответственно Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации сведения о поступлении средств на специальные избирательные счета и расходовании этих средств, а также сведения из сводных финансовых отчетов политических партий, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов, за четыре отчетных года, предшествующие году проведения выборов депутатов Государственной Думы, а если политическая партия была зарегистрирована менее чем за четыре года до года проведения указанных выборов, - за период, который начинается с года регистрации политической партии и заканчивается годом, предшествующим году проведения выборов.

Пункт 8 статьи 62 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» устанавливает обязанность государственных периодических печатных изданий публиковать сведения:

- 1) о финансовой операции по расходованию средств из избирательного фонда в случае, если ее размер превышает 200 тысяч рублей;

2) о юридических лицах, внесших в избирательный фонд добровольные пожертвования на сумму, превышающую 400 тысяч рублей;

3) о количестве граждан, внесших в избирательный фонд добровольные пожертвования на сумму, превышающую 40 тысяч рублей;

4) о средствах, возвращенных жертвователям, в том числе об основаниях возврата;

5) об общей сумме средств, поступивших в избирательный фонд, и об общей сумме средств, израсходованных из него.

В статьях 58 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» и 64 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» определены размеры предельной суммы всех расходов кандидата на должность Президента Российской Федерации из средств его избирательного фонда, расходов из средств избирательного фонда политической партии, а также регионального отделения политической партии.

Указанные правовые меры (учет средств и финансовые отчеты, опубликование сведений о поступлении средств на специальные избирательные счета и расходовании этих средств, установление высокого предельного размера расходов из средств избирательного фонда) позволили усилить контроль политических партий за движением денежных средств и уменьшить возможности криминального влияния на финансирование выборов²³⁶. Думается, что весьма своевременна постановка вопроса о контроле не только за финансово-хозяйственной деятельностью политических партий, но и за их политической рекламой, особенно в предвыборный период. В настоящее время юридические пределы действия Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе», в

²³⁶ Как свидетельствует практика, скудное государственное финансирование выборов приводит к восполнению недостающих средств из других источников и способствует росту коррупции в избирательном процессе.

соответствие с пунктом 1 части 2 статьи 2 данного закона не распространяются на политическую рекламу²³⁷.

Завершающая стадия избирательной кампании связана с подсчетом голосов и объявлением результатов голосования. Нормативное правовое регулирование данной стадии избирательного процесса осуществляется Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьями 142, 142.1 Уголовного кодекса Российской Федерации.

В главе IX (статьи 61–71) Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» регламентируется весь порядок организации работы, связанной с голосованием, подсчетом голосов и установлением результатов выборов.

Особо оговариваются требования, предъявляемые к оборудованию помещения для голосования. В целях обеспечения тайного голосования в помещении должны размещаться кабины или иные специально оборудованные места для голосования, оснащенные системой освещения и снабженные письменными принадлежностями (за исключением карандашей). В помещении для голосования либо непосредственно перед ним избирательная комиссия оборудует информационный стенд (информационные стенды), на которых размещает информацию обо всех списках кандидатов, внесенных в избирательный бюллетень, и о выдвинувших их политических партиях. Среди других сведений, размещаемых на информационном стенде (стендах), указываются сведения о наличии у кого-либо из зарегистрированных кандидатов неснятой и непогашенной судимости; информация о фактах представления недостоверных сведений о доходе, имуществе и биографических данных

²³⁷ В условиях выборов порядок осуществления политической рекламы определяется избирательным законодательством. Вне периода избирательной кампании отношения, связанные с политической рекламой, нормативно не регулируются. Представляется, что данный пробел требует скорейшего восполнения.

зарегистрированных кандидатов. В целях предупреждения правонарушений и доведения до граждан информации о юридической ответственности участников выборов на информационной стенде размещаются извлечения из уголовного законодательства Российской Федерации, законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях, касающиеся ответственности за нарушение законодательства о выборах. Помещение для голосования должно быть оборудовано таким образом, чтобы места выдачи избирательных бюллетеней, кабины, иные специально оборудованные места для тайного голосования и стационарные ящики для голосования находились в поле зрения членов участковой избирательной комиссии и наблюдателей (пункт 11 статьи 61 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункт 12 статьи 66 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», часть 13 статьи 72 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

Процедура голосования является формализованной, что требует от участников выборов, включая членов избирательных комиссий, неуклонного соблюдения всех предусмотренных нормативными правовыми актами условий (статьи 64-66 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Учитывая особую значимость избирательных документов для правильного подсчета голосов и установления результатов выборов, федеральным законодательством и нормативными правовыми актами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации установлены требования к изготовлению избирательных бюллетеней, открепительных удостоверений, подробный перечень данных, которые должны быть отражены в избирательных бюллетенях, открепительных удостоверениях и протоколах избирательных комиссий об итогах голосования. Полномочие Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по

установлению порядка изготовления избирательных документов является мерой предупреждения их неконтролируемого тиражирования.

В ходе выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 2007 г. и выборов Президента Российской Федерации 2008 г. в целях защиты избирательных бюллетеней от подделки в правом верхнем углу каждого бюллетеня наклеивалась специальная марка, а также ставились подписи двух членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса и печать участковой комиссии²³⁸. Бесследно оторвать марку от бюллетеня или подделать ее невозможно, так как марка имеет более восьми степеней защиты (ирисовый раскат, металлическую припрессовку, микротекст в двух изображениях и др.). Контроль за изготовлением марок и их доставкой на территории субъектов Российской Федерации осуществляли представители Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, а за их передачей в нижестоящие избирательные комиссии – председатели соответствующих избирательных комиссий²³⁹. Постановлениями Центральной избирательной комиссии Российской Федерации был также установлен порядок отчетности использования марок и порядок их хранения. Изготовление избирательных бюллетеней, имеющих двенадцать степеней защиты, на всех этапах контролировалось представителями избирательных комиссий с правом совещательного голоса. Кроме того, в соответствии с федеральным законодательством данный процесс могли контролировать уполномоченные представители политических партий, а на выборах Президента Российской Федерации – зарегистрированные кандидаты и их доверенные лица. При этом соответствующие избирательные комиссии в обязательном порядке

²³⁸ На федеральных выборах 2003-2004 гг. для защиты избирательных бюллетеней использовалась специальная краска, защитная сетка и микротекст.

²³⁹ Проблема надлежащей доставки и хранения избирательной документации является актуальной. Так, выборы главы муниципального образования г. Электрогорск Московской области в 2007 г. не проводились в связи с кражей избирательных бюллетеней накануне дня голосования.

оповещали всех указанных лиц о месте и времени передачи избирательных бюллетеней и предоставляли возможность присутствовать при этом²⁴⁰.

На выборах Президента Российской Федерации в 2008 г. были приняты меры по усилению контроля за использованием открепительных удостоверений. В удостоверение стали вносить сведения о паспортных данных избирателя, записывать адрес избирательного участка, где гражданин включен в списки избирателей, уточнять должность члена комиссии, выдавшего удостоверение. Была повышена степень защиты самого открепительного удостоверения.

В соответствии с пунктом 5 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» бюллетени выдаются избирателям, включенным в список, по предъявлении паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а если избиратель голосует по открепительному удостоверению, - по предъявлении также открепительного удостоверения. Приведенное правовое положение исключает возможность голосования за других граждан.

Для обеспечения правильного подсчета голосов и достоверного установления результатов волеизъявления избирателей важнейшее значение имеет предусмотренное законом погашение неиспользованных избирательных бюллетеней. При погашении избирательных бюллетеней вправе присутствовать члены и работники аппаратов вышестоящих избирательных комиссий, уполномоченные представители политических партий, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов, кандидаты, наблюдатели (в том числе иностранные и международные), представители СМИ.

²⁴⁰ См. Выступление члена ЦИК России С.М. Шапиева «Обеспечение безопасности и достоверности избирательных документов» на ежегодной Конференции и заседании Генеральной Ассамблеи Ассоциации организаторов выборов стран Европы (АОВСЕ) 10-13 сентября 2008 года //www.cikrf.ru.

В избирательном законодательстве Российской Федерации и нормативных правовых актах Центральной избирательной комиссии Российской Федерации поэтапно закреплены порядок подсчета голосов избирателей, заполнения протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования, выдачи копий и работы с протоколом после его подписания большинством членов комиссии с правом решающего голоса. Действующее законодательство запрещает вносить какие-либо изменения в списки избирателей после окончания голосования и начала подсчета голосов. Подсчет голосов начинается сразу после окончания времени голосования и проводится без перерыва до установления итогов голосования, о которых должны быть извещены все члены участковой комиссии, а также наблюдатели. Эти нормы направлены на предотвращение возможности фальсификации итогов голосования.

Универсальные требования к протоколу об итогах голосования позволяют участковым избирательным комиссиям применять единые подходы к их заполнению. Важной гарантией недопущения фальсификации итогов голосования является установленная законом (пункт 22 статьи 68 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункт 21 статьи 73 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», часть 21 статьи 79 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации») проверка контрольных соотношений данных, внесенных в протокол об итогах голосования. Если указанные контрольные соотношения не выполняются, участковая комиссия принимает решение о дополнительном подсчете по всем или отдельным строкам протокола об итогах голосования, в том числе о дополнительном подсчете бюллетеней. Если в результате дополнительного подсчета контрольные соотношения не выполняются вновь, участковая комиссия составляет соответствующий акт, который прилагается к протоколу

об итогах голосования, и вносит данные о расхождении в протокол. Если в результате дополнительного подсчета необходимо внести изменения в протокол об итогах голосования, заполняется новый бланк протокола, а в его увеличенную форму вносятся соответствующие исправления.

На основании подлинных первых экземпляров протокола соответствующие вышестоящие избирательные комиссии устанавливают итоги голосования и определяют результаты выборов. Возможность получения копий протоколов и их заверения является дополнительной гарантией достоверности установления итогов голосования.

При выявлении ошибок, несоответствий в протоколе (протоколах) об итогах голосования или возникновении сомнений в правильности составления протокола (протоколов), поступившего (поступивших) из участковой избирательной комиссии, территориальная избирательная комиссия как в ходе предварительной проверки правильности составления протокола (протоколов), так и после приема протокола (протоколов) участковой избирательной комиссии об итогах голосования, но не позднее чем за один день до истечения установленных настоящим законом сроков определения общих результатов выборов, вправе принять решение о проведении повторного подсчета голосов избирателей участковой комиссией либо о самостоятельном проведении повторного подсчета голосов избирателей на соответствующем избирательном участке. Повторный подсчет голосов избирателей проводится в присутствии члена (членов) территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса избирательной комиссией, составившей и утвердившей протокол, который подлежит проверке, или комиссией, принявшей решение о повторном подсчете голосов избирателей.

При установлении итогов голосования и определении результатов выборов для оперативного получения, передачи и обработки информации

используется ГАС «Выборы». Механизм контроля за использованием ГАС «Выборы» закреплен в статье 23 Федерального закона «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы». Из состава членов комиссии с правом решающего и совещательного голоса комиссия формирует группу для контроля за использованием ГАС «Выборы».

Группа контроля имеет право:

1) проверять готовность к работе комплекса средств автоматизации, других технических средств ГАС «Выборы»;

2) следить за соблюдением требований инструкций и других документов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Федерального центра информатизации к использованию ГАС «Выборы», в том числе комплексов обработки избирательных бюллетеней;

3) знакомиться с любой информацией, вводимой в ГАС «Выборы» и выводимой из нее, передаваемой в соответствующую избирательную комиссию по сетям связи, а также с иной информацией, необходимой для осуществления контрольных функций;

4) контролировать правильность ввода данных из протоколов избирательных комиссий и правильность повторного ввода или корректировки введенных данных, если об этом было принято соответствующее решение избирательной комиссии;

5) сопоставлять результаты ручной и автоматизированной обработки информации;

6) требовать разъяснения действий у работников, эксплуатирующих комплексы средств автоматизации в соответствующей избирательной комиссии;

7) следить за обязательным документированием фактов выполнения действий, предусмотренных регламентами и планами соответствующих избирательных комиссий (записями в журнале, актами, компьютерными распечатками, заверенными подписями членов группы контроля);

8) привлекать к своей работе экспертов и специалистов в области

автоматизированных систем обработки информации по запросу руководителя группы контроля;

9) обращаться в соответствующий информационный центр с предложениями и замечаниями.

В случае выявления неправомерных действий (бездействия) и других нарушений работников, эксплуатирующих комплексы средств автоматизации в соответствующей избирательной комиссии, группа контроля незамедлительно информирует о них председателя соответствующей избирательной комиссии и вносит свои предложения по их устранению. Результаты проводимых группой контроля проверок отражаются в отчетной документации информационного центра.

Учитывая, что информационные ресурсы ГАС «Выборы» содержат персональные данные участников выборов и иную конфиденциальную информацию, доступ в помещение информационного центра избирательной комиссии наблюдателей и представителей средств массовой информации осуществляется по решению председателя или секретаря избирательной комиссии, согласованному с руководителем группы контроля.

Протоколы, сводные таблицы об итогах голосования, иные сводные документы, подготовленные в электронном виде с использованием ГАС «Выборы», приобретают юридическую силу с момента подписания электронными цифровыми подписями соответствующих должностных лиц, после обязательной проверки в установленном порядке с помощью открытых ключей электронных цифровых подписей подлинности всех исходных электронных документов, на основе которых готовился сводный электронный документ.

Члены избирательных комиссий, работники аппаратов избирательных комиссий, в том числе работники информационных центров избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, другие работники, принимающие участие в технологических процессах обработки информации, содержащейся в ГАС «Выборы», и имеющие право доступа к информационным ресурсам ГАС «Выборы», иные лица, неправомерно

вмешивающиеся или предпринявшие попытку вмешательства в работу ГАС «Выборы», несут дисциплинарную, административную, уголовную или материальную ответственность в соответствии с федеральными законами.

Нормативное правовое регулирование выборов в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности предусматривает и другие механизмы недопущения фальсификации итогов голосования и результатов выборов²⁴¹.

Согласно пункту 9 статьи 70 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательная комиссия обязана признать недействительными итоги голосования, во-первых - в случае, если допущенные при проведении голосования или установления итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей, во-вторых - в случае, если они 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 избирателей, внесенных в списки на момент окончания голосования в соответствующем избирательном округе; в-третьих, по решению суда.

В случаях признания выборов несостоявшимися или недействительными, а также в случае выбытия кандидатов проводятся повторные выборы.

²⁴¹ Отличие итогов голосования от результатов выборов заключается в том, что итоги голосования подводятся в масштабах территории, являющейся частью соответствующего избирательного округа (как правило, это избирательный участок), и являются промежуточным результатом на пути определения результатов выборов. Результаты выборов определяются на основе суммирования итогов голосования, полученных на территории всего избирательного округа.

Статья 78 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» определяет основания для назначения повторных выборов Президента Российской Федерации: «Если выборы Президента Российской Федерации 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 иным обстоятельствам, либо если при повторном голосовании ни один зарегистрированный кандидат не был избран на должность Президента Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации назначает повторные выборы Президента Российской Федерации».

Повторное голосование проводится в случае, если в бюллетень было включено более двух кандидатов и никто из них не получил необходимое для избрания количество голосов избирателей. Повторные выборы отличаются от повторного голосования тем, что при их проведении совершается весь цикл избирательных действий, хотя, как правило, в сроки, сокращенные на 1/3. Повторное голосование является стадией одних и тех же выборов.

Исключительно важное значение для нормативного правового регулирования выборов в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности имеет положение пункта 4 статьи 78 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»: «При проведении повторных выборов Президента Российской Федерации кандидатами не могут быть вновь выдвинуты те кандидаты, действия (бездействие) которых послужили (послужило) основанием для признания общих выборов или выборов при повторном голосовании недействительными». Данная норма закона исключает возможность выдвижения и последующего избрания на должность Президента Российской Федерации кандидата, действия которого послужили основанием для признания выборов недействительными.

Федерации лиц в связи с правонарушениями при проведении голосования и определении его итогов.

С учетом значимости формирования Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на началах законности и недопущения избрания в качестве депутатов российского Парламента лиц, избранных с массовыми нарушениями законодательства о выборах, представляется важным дополнить статью 84 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» частью 2 в следующей редакции: «При проведении повторных выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации не допускается выдвижение и регистрация федеральных списков кандидатов политическими партиями, действия (бездействие) уполномоченных представителей которых послужили (послужило) основанием для признания выборов недействительными». Подобная мера позволит повысить ответственность руководства и членов политических партий за несоблюдение правил честной политической конкуренции, предупредит возможные фальсификации итогов голосования и результатов выборов.

Законодательство, регулирующее организацию и проведение федеральных избирательных кампаний, запрещает опубликование (обнародование) данных об итогах голосования, о результатах выборов, в том числе размещение таких данных в сети Интернет, до момента окончания голосования на территории Российской Федерации. Учитывая размеры территории Российской Федерации и количество часовых поясов, данная мера, предусмотренная законодателем, направлена на то, чтобы информация о результатах выборов в определенной части страны не могла существенно повлиять на волеизъявление избирателей.

После окончания выборов осуществляется контроль за возвратом бюджетных средств, выделенных в избирательные фонды зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений.

Проведенное исследование нормативного правового регулирования организации и проведения выборов свидетельствует, что нормативные акты, регулирующие избирательный процесс, охватывают не только сами избирательные процедуры, но и распространяют свое действие на сферу обеспечения национальной безопасности. От того, насколько четко, однозначно и непротиворечиво осуществляется нормативное правовое регулирование организации и проведения выборов, зависит обеспечение национальной безопасности и защита конституционного строя.

ГЛАВА 4. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ КОМПЕТЕНТНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ - СУБЪЕКТОВ ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ПРОЦЕССЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

4.1. Система субъектов, участвующих в защите конституционного строя и обеспечении национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации

Обеспечение национальной безопасности и защита конституционного строя Российской Федерации в ходе проведения избирательных кампаний во многом зависят от эффективной деятельности государственных органов и учреждений. Можно назвать их субъектами защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов. Все эти субъекты выступают от имени государства. В рамках компетенции они участвуют в решении разнообразных задач, связанных с защитой конституционного строя и обеспечением национальной безопасности, в том числе и в условиях выборов. При реализации своих полномочий по предмету ведения субъекты защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов активно взаимодействуют. В то же время каждый уполномоченный субъект выполняет ряд свойственных только ему функций с использованием специфических сил и средств, форм и методов деятельности и, таким образом, участвует в защите конституционного строя и обеспечении национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов. В соответствии с функциональным назначением субъекты защиты конституционного строя обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов могут быть наделены правом издавать нормативные правовые и правоприменительные акты.

Субъекты защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов можно классифицировать на компетентные *государственные органы*

(обладающие властными полномочиями) и компетентные *учреждения* (как правило, подобными полномочиями не наделены)²⁴².

К числу компетентных государственных органов - субъектов защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов необходимо отнести Президента Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы федеральной службы безопасности, избирательные комиссии, суды, органы прокуратуры, налоговые органы, органы юстиции, органы внутренних дел, органы Федеральной миграционной службы, органы Министерства иностранных дел Российской Федерации, органы Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, воинские формирования и органы Министерства обороны Российской Федерации. В группу компетентных учреждений - субъектов защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов входят учреждения Центрального банка Российской Федерации, территориальные банки и филиалы Сберегательного банка Российской Федерации.

По территориальным пределам деятельности субъекты защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов могут быть классифицированы на *высшие* (Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Конституционный суд Российской Федерации, Верховный суд Российской Федерации,

²⁴² Несмотря на то, что Центральный банк не является государственным органом, его полномочия могут носить властный характер, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения. Функции и полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Банк России осуществляет независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Федерации), *центральные* (Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, Генеральная прокуратура Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство юстиции Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации, Федеральная налоговая служба, Федеральная миграционная служба, Центральный банк Российской Федерации), *региональные* (органы законодательной, исполнительной и судебной власти субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, территориальные банки Сберегательного банка Российской Федерации, территориальные органы уполномоченных федеральных органов исполнительной власти) и *местные* (избирательные комиссии муниципальных образований, территориальные и участковые комиссии, городские и районные органы внутренних дел, юстиции, прокуратуры, филиалы Сберегательного банка Российской Федерации и др.).

По объему компетенции можно выделить: *субъекты общей компетенции*, определяющие направления деятельности государства по защите конституционного строя и обеспечению национальной безопасности в условиях выборов, уполномоченные рассматривать не только вопросы организации и осуществления избирательного процесса, но и вопросы обеспечения национальной безопасности в рассматриваемой сфере (Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации), а также *субъекты специальной компетенции* (органы федеральной службы безопасности, избирательные комиссии, суды, органы прокуратуры, налоговые органы, учреждения и филиалы Центрального банка Российской Федерации и Сбербанка России, органы юстиции, органы внутренних дел, органы Федеральной

миграционной службы, органы Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органы Министерства иностранных дел Российской Федерации, воинские формирования и органы Министерства обороны Российской Федерации), осуществляющие деятельность по специальному предмету ведения²⁴³.

В свою очередь, особенности правосубъектности позволяют выделить: *субъекты, непосредственно обеспечивающие защиту конституционного строя и национальную безопасность* в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации (высшие федеральные и региональные органы государственной власти совместно с органами федеральной службы безопасности), и *субъекты, содействующие защите конституционного строя и обеспечению национальной безопасности* в процессе организации и проведения выборов (избирательные комиссии, органы прокуратуры, суды, налоговые органы, учреждения Центрального банка Российской Федерации и филиалы Сбербанка России, органы юстиции, органы внутренних дел, органы Министерства иностранных дел Российской Федерации, органы Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, воинские формирования и органы Министерства обороны Российской Федерации).

Следует различать *субъекты защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности* в процессе организации и проведения выборов и *субъекты обеспечения безопасности* выборов. Если деятельность субъектов защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов направлена на защиту конституционного строя, государственного суверенитета и территориальной целостности в условиях выборов, проходящих в Российской Федерации, то деятельность субъектов обеспечения безопасности выборов носит локальный характер и направлена

²⁴³ Далее по тексту – субъекты общей компетенции и субъекты специальной компетенции.

лишь на выявление, предупреждение и пресечение конкретных правонарушений в ходе отдельной избирательной кампании. Далекое не каждый субъект обеспечения безопасности выборов является субъектом защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов. Например, кандидаты на выборные должности, политические партии и их региональные отделения, службы безопасности кандидатов, объединения избирателей могут выступать в качестве субъектов обеспечения безопасности выборов, но субъектами защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов они не являются, поскольку не обладают соответствующими полномочиями, материальными ресурсами, правом издавать нормативные правовые и правоприменительные акты, легальной возможностью осуществлять меры принудительного характера.

Главенствующее место среди субъектов защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов занимает **Президент Российской Федерации**.

Президент осуществляет общее руководство подведомственными государственными органами, обеспечивающими защиту конституционного строя и национальную безопасность Российской Федерации в условиях выборов (ФСБ России, МВД России, ФМС России, Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство юстиции Российской Федерации,

Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации)²⁴⁴.

Президент назначает пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации²⁴⁵.

Президент обладает правом законодательной инициативы в части реформирования избирательной системы и системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации²⁴⁶. В пределах компетенции глава государства издает нормативные правовые акты, регламентирующие определенные отношения в сфере выборов в Российской

²⁴⁴ Перечень федеральных органов исполнительной власти, которыми непосредственно руководит Президент Российской Федерации, закреплен в Указе Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. (с изм. от 15 октября 2009 г.) № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти». Следует отметить, что правомерность изъятия указанных министерств и ведомств из юрисдикции Правительства Российской Федерации как конституционного высшего органа исполнительной власти, практика деления отраслевых органов исполнительной власти по подведомственности между Президентом и Правительством вызывают у юристов-государствоведов обоснованные сомнения.

²⁴⁵ См. пункт 4 статьи 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

²⁴⁶ См. Указ Президента Российской Федерации от 20 декабря 1993 г. № 2227 «О мерах по совершенствованию избирательной системы в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52. Ст. 5060; Указ Президента Российской Федерации от 11 марта 2003 г. (в ред от 7 августа 2004 г.) № 308 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 12. Ст. 1101.

Федерации²⁴⁷. Так, в связи с отсутствием необходимого кворума и невозможностью принятия в этих условиях законов о выборах депутатов законодательных органов государственной власти ряда субъектов Российской Федерации Президент Российской Федерации принимал меры по обеспечению конституционных прав граждан на участие в выборах²⁴⁸. После образования в составе Российской Федерации новых субъектов Российской Федерации Президент принял меры по обеспечению избирательных прав граждан в части организации и проведения выборов, не урегулированных законодательством о выборах²⁴⁹.

Президентом утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (до ее принятия действовала Концепция национальной безопасности Российской Федерации), представляющая собой

²⁴⁷ Например, выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации первого созыва проводились в соответствии с Положением о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 1 октября 1993 г. № 1557. См. также Указ Президента Российской Федерации от 17 сентября 1995 г. № 951 «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления».

²⁴⁸ См. Указ Президента Российской Федерации от 11 апреля 1996 г. № 528 «О мерах по обеспечению конституционных прав граждан на участие в выборах законодательного (представительного) органа государственной власти Тульской области», Указ Президента Российской Федерации от 17 июля 1996 г. № 1038 «О мерах по обеспечению конституционных прав граждан на участие в выборах законодательного (представительного) органа государственной власти Кемеровской области», Указ Президента Российской Федерации от 1 августа 1996 г. № 1134 «О мерах по обеспечению конституционных прав граждан на участие в выборах законодательного (представительного) органа государственной власти Сахалинской области».

²⁴⁹ См. Указ Президента Российской Федерации от 29 февраля 2008 г. № 285 «Об утверждении Положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Забайкальского края первого созыва», Указ Президента Российской Федерации от 29 февраля 2008 г. № 286 «Об утверждении Положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Иркутской области первого созыва».

официально признанную систему стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней политики, определяющих состояние национальной безопасности и уровень устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу. В Стратегии национальной безопасности сформулированы важнейшие направления государственной политики Российской Федерации²⁵⁰.

Президент вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих общественные отношения в сфере выборов.

Глава государства обращается с Посланиями к Федеральному Собранию Российской Федерации, в которых формулируются приоритетные направления развития политической системы российского общества и пути совершенствования избирательного законодательства. Так, в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 г., Президент Российской Федерации предложил принять меры по дальнейшему повышению уровня и качества народного представительства во власти:

²⁵⁰ См. Указ и.о. Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации» (Утратил силу); Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «Об утверждении Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года». По своей правовой природе Концепция национальной безопасности Российской Федерации и Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года представляют собой политико-правовые документы, поэтому в формате нормативной правовой основы защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов они не рассматриваются.

- 1) дать гарантии представительства избирателям, проголосовавшим за так называемые «малые» партии (партии, получившие от 5 до 7 процентов голосов)²⁵¹;
- 2) предоставить исключительное право выдвижения кандидатур руководителей исполнительной власти субъектов Российской Федерации только партиям, набравшим наибольшее число голосов на региональных выборах²⁵²;
- 3) отменить денежный залог на выборах всех уровней²⁵³ и освободить от сбора подписей политические партии, сумевшие набрать на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации

²⁵¹ 25 февраля 2009 г. Президент Российской Федерации внёс в Государственную Думу законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с повышением представительства избирателей в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации». В дальнейшем президентский законопроект стал Федеральным законом с аналогичным названием от 12 мая 2009 г. № 94-ФЗ // Рос газ. 2009. 15 мая.

²⁵² Данный механизм внесения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации был закреплен Федеральным законом от 5 апреля 2009 г. № 41-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «О политических партиях». В существующем виде он усиливает доминирующее положение правящей партии и создает предпосылки для сращивания партийного и государственного аппаратов. С позиций демократического совершенствования конституционно-правового законодательства более обоснованным являлось бы законодательное закрепление необходимости поддержки кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации не менее чем двумя политическими партиями, списки кандидатов которых получили наибольшее число голосов избирателей на основании ближайших результатов выборов.

²⁵³ По инициативе Президента Российской Федерации был принят Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 3-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов».

Федерации более 5 процентов голосов либо создавшие фракции в более чем трети региональных парламентов²⁵⁴;

4) формировать Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации только из числа лиц, избранных в представительные органы власти, и депутатов местного самоуправления соответствующего субъекта Российской Федерации;

5) поэтапно снизить минимальное количество членов организации, требуемое для регистрации новой политической партии²⁵⁵;

6) производить ротации руководящего партийного аппарата (одно и то же лицо не может занимать определенную руководящую должность в аппарате партии дольше определенного срока)²⁵⁶;

7) усилить представительство политических партий и общественных организаций в представительных органах местного самоуправления, предоставить указанным органам возможность контролировать, а при необходимости - и отстранять от должности руководителей муниципалитетов;

²⁵⁴ См. Федеральный закон от 3 июня 2009 г. № 108-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с сокращением количества подписей избирателей в поддержку выдвижения федеральных списков кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и уточнением оснований для регистрации кандидатов, списков кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления» // Рос. газ. 2009. 10 июня.

²⁵⁵ Данное предложение Президента реализовано в Федеральном Законе от 28 апреля 2009 г. № 75-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий».

²⁵⁶ Данное предложение реализовано в Федеральном Законе от 28 апреля 2009 г. № 75-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий».

8) создать четко сформулированные гарантии освещения работы парламентских партий в государственных СМИ²⁵⁷.

Представляется, что большинство предложений Президента Российской Федерации направлены на демократизацию политической системы российского общества и укрепление доверия российских граждан к действующей власти.

Президент подписывает федеральные законы о выборах (обладает правом вето в отношении принятых Федеральным Собранием Российской Федерации федеральных законов о выборах).

В интересах защиты конституционного строя Президент принимает меры по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации²⁵⁸.

Президент принимает решения в пределах компетенции о совершенствовании системы субъектов защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов (путем реформирования, создания или ликвидации соответствующих субъектов). Президент принимает оперативные решения по защите конституционного строя и обеспечению национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации.

Президент контролирует деятельность подведомственных государственных органов, обеспечивающих защиту конституционного строя и национальную безопасность Российской Федерации в условиях выборов.

²⁵⁷ См. По инициативе Президента Российской Федерации был принят Федеральный закон от 12 мая 2009 г. № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» // Рос. газ. 2009. 15 мая.

²⁵⁸ См. Указ Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3356.

Президенту принадлежит право назначать и освобождать от должности высших должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, непосредственно обеспечивающих защиту конституционного строя и национальную безопасность.

В соответствии с пунктом «ж» статьи 83 Конституции России Президент Российской Федерации формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом²⁵⁹.

Совет Безопасности Российской Федерации является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам стратегии развития Российской Федерации, обеспечения безопасности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, проведения единой государственной политики в области обеспечения национальной безопасности²⁶⁰.

Представляется, что основными задачами Совета Безопасности в процессе организации и проведения выборов являются: обеспечение условий для реализации Президентом Российской Федерации его конституционных полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина, охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, организации взаимодействия органов государственной власти, определению основных направлений внутренней и внешней политики

²⁵⁹ Федеральный закон о Совете Безопасности Российской Федерации до настоящего времени не принят.

²⁶⁰ См.: Указ Президента Российской Федерации от 7 июня 2004 г. (в ред. от 21 октября 2008 г.) № 726 «Об утверждении Положений о Совете Безопасности Российской Федерации и аппарате Совета Безопасности Российской Федерации, а также об изменении и признании утратившими силу отдельных актов Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2392; 2008. № 43. Ст. 4919.

государства; определение жизненно важных интересов личности, общества и государства как основных объектов обеспечения национальной безопасности, выявление внутренних и внешних угроз безопасности этих объектов в ходе избирательных кампаний, проходящих в Российской Федерации; разработка основных направлений стратегии развития государства, защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в условиях выборов; подготовка предложений Президенту Российской Федерации для принятия главой государства решений по вопросам внутренней и внешней политики Российской Федерации в области защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности; подготовка решений по нейтрализации внутренних и внешних угроз безопасности личности, общества и государства, возникающих в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации; подготовка предложений по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в процессе реализации принятых решений в области защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности и оценка их эффективности; подготовка предложений Президенту Российской Федерации по реформированию существующих либо созданию новых субъектов защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации; решение иных задач в сфере защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности, возникающих в ходе избирательных кампаний.

На уровне субъектов Российской Федерации реализацию конституционных полномочий главы государства осуществляют

полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах²⁶¹.

В процессе организации и проведения выборов полномочный представитель: обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе; анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов в федеральном округе; организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями; организует контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, связанных с организацией и проведением выборов, за реализацией федеральных программ в федеральном округе; принимает участие в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа; вносит Президенту Российской Федерации предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Среди субъектов общей компетенции следует также выделить **Федеральное Собрание Российской Федерации**, которое:

²⁶¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. (в ред. от 30 апреля 2009 г.) № 849 «Об утверждении Положения о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112; 2000. № 38. Ст. 3781; 2001. № 6. Ст. 551; 2004. № 15. Ст. 1395; 2004. № 41. Ст. 4021; 2005. № 13. Ст. 1135; 2008. № 16. Ст. 1673.

принимает федеральные конституционные и федеральные законы, регламентирующие отношения в сфере защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

принимает федеральные законы о выборах;

принимает участие в формировании Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначаются Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации из числа кандидатур, предложенных фракциями, иными депутатскими объединениями в Государственной Думе, а также депутатами Государственной Думы. Пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначаются Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации из числа кандидатур, предложенных законодательными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации)²⁶²;

при наличии законных оснований может инициировать процедуру расформирования Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательной комиссии субъекта Российской Федерации (для начала процедуры расформирования комиссий требуется обращение в суд группы численностью не менее 1/3 от общего числа членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации)²⁶³;

обладает правом законодательной инициативы в части реформирования избирательной системы;

²⁶² Как уже отмечалось, остальные 5 членов ЦИК России назначаются Президентом Российской Федерации. Установленный порядок формирования ЦИК России направлен на обеспечение ее независимости как элемента государственно-правового статуса комиссии, поскольку ни один из государственных органов не обладает монопольным правом на назначение членов ЦИК России.

²⁶³ См. Пункты 2 и 3 статьи 31 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

определяет правовой статус субъектов защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов;

направляет парламентские запросы и проводит парламентские слушания в связи с нарушениями законодательства о выборах в Российской Федерации;

проводит парламентские расследования²⁶⁴;

совершенствует меры административного и уголовно-правового воздействия на правонарушителей в сфере выборов.

Собственными полномочиями по защите конституционного строя и обеспечению национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов обладает каждая из палат Федерального Собрания Российской Федерации.

В составе Государственной Думы и Совета Федерации функционируют комитеты и комиссии, осуществляющие деятельность, направленную на защиту конституционного строя и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации (например, разработку и совершенствование конституционного и избирательного законодательства, законодательное обеспечение противодействия коррупции, терроризму, рассмотрение расходов федерального бюджета, направленных на обеспечение обороны и безопасности Российской Федерации)²⁶⁵. Каждая из палат Федерального

²⁶⁴ В целях невозможности использования инструмента парламентского расследования для действий, несовместимых с назначением этого института, Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. (в ред. от 30 декабря 2006 г.) № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» определяет запрет на возбуждение расследования в течение последних 6 месяцев полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы, а также в период проведения избирательных кампаний по выборам Президента Российской Федерации и выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

²⁶⁵ См. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 20 января 1999 г. N 3535-II ГД «О заявлении

Собрания, а также 1/5 членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих общественные отношения в сфере выборов. Кроме того, отдельные депутаты могут направить запрос в федеральные органы исполнительной власти, участвующие в защите конституционного строя и обеспечении национальной безопасности, или обратиться с вопросом к представителям соответствующих государственных органов и учреждений.

В целях изучения практики организации и проведения выборов, предотвращения, выявления и устранения нарушений избирательного законодательства, оценки действий уполномоченных органов и организаций по обеспечению безопасности и правопорядка в ходе подготовки и проведения выборов в ряде субъектов Российской Федерации Государственная Дума формирует специальные комиссии по изучению

Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах» // СЗ РФ. 1999. № 5. Ст. 627; Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 8 февраля 2006 г. № 36-СФ «О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 7. Ст. 746; Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 27 октября 2004 г. № 325-СФ «О Временной комиссии Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по подготовке законодательных предложений по противодействию терроризму» // СЗ РФ. 2004. № 44. Ст. 4275.

подготовки и проведения выборов и проверке соблюдения избирательного законодательства²⁶⁶.

Существенными полномочиями в рассматриваемой сфере наделен Совет Федерации. Верхняя палата Федерального Собрания Российской Федерации назначает выборы Президента Российской Федерации²⁶⁷ и отрешает его от должности; назначает на должность судей высших судебных инстанций Российской Федерации, а также Генерального прокурора Российской Федерации. Совет Федерации готовит и рассматривает законодательные предложения, направленные на формирование системы защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, рассматривает принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам ратификации и денонсации международных договоров (в том числе, устанавливающих международные избирательные стандарты).

Правительство Российской Федерации как субъект общей компетенции:

осуществляет руководство подведомственными государственными органами, участвующими в защите конституционного строя и обеспечении

²⁶⁶ См. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16 апреля 1998 г. N 2394-II ГД «О создании Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проверке соблюдения избирательного законодательства в ходе подготовки и проведения выборов мэра города Нижнего Новгорода» // СЗ РФ. 1998. № 17. Ст. 1897; Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 23 октября 2002 г. № 33170-III ГД «О комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по изучению подготовки и проведения выборов депутатов Законодательного Собрания города Санкт-Петербурга» // СЗ РФ. 2002. № 44. Ст. 4334.

²⁶⁷ См. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 10 декабря 2003 г. № 337-СФ «О назначении выборов Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 51. Ст. 4945; Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 26 ноября 2007 г. № 550-СФ «О назначении выборов Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6130.

национальной безопасности Российской Федерации в условиях выборов (Федеральная налоговая служба);

координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

обладает правом законодательной инициативы, а также дает заключение на законопроекты в сфере выборов, защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности, требующие расходов федерального бюджета;

разрабатывает федеральный бюджет;

издает нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы оказания содействия избирательным комиссиям в организации и проведении выборов в Российской Федерации²⁶⁸;

вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, конституций республик, уставов, а также законов и иных

²⁶⁸ См., например, Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 1999 г. № 937 «О содействии избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Постановление Правительства Российской Федерации от 13 января 2000 г. № 32 «О содействии избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации», Постановление Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2003 г. № 555 «О мерах по содействию избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации», Постановление Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2007 года № 589 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации».

нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих общественные отношения в сфере выборов;

организует разработку и реализацию государственных программ обеспечения отдельных видов национальной безопасности;

осуществляет финансовое обеспечение выборов в органы государственной власти Российской Федерации;

финансирует федеральные целевые программы развития избирательной системы Российской Федерации²⁶⁹;

обеспечивает социальные гарантии для военнослужащих и иных лиц, привлекаемых к защите конституционного строя и обеспечению национальной безопасности Российской Федерации в процессе организации и проведения выборов²⁷⁰;

обеспечивает исполнение нормативных правовых актов, регламентирующих отношения в сфере выборов, защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности;

контролирует деятельность подведомственных государственных органов, обеспечивающих защиту конституционного строя и национальную безопасность Российской Федерации в условиях выборов. Исходя из полномочий Правительства Российской Федерации в сфере защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности, можно

²⁶⁹ Правительство Российской Федерации осуществляло финансирование расходов, связанных с осуществлением федеральных целевых программ, обеспечивающих выборы (например, создания Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» и реализации Федеральной целевой программы повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации).

²⁷⁰ См. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2000 г. (в ред. от 26 февраля 2006 г.) № 1027 «Об упорядочении условий оплаты труда работников отдельных органов федеральных органов исполнительной власти, выполняющих задачи в области обороны, правоохранительной деятельности и безопасности государства» // Рос. газ. 2001. 13 января; 2006. 2 марта.

выделить следующие направления контроля, осуществляемого Правительством Российской Федерации в данной сфере²⁷¹:

контроль за соблюдением российского законодательства в деятельности федеральных органов исполнительной власти, участвующих в защите конституционного строя и обеспечении национальной безопасности, и за соответствием законодательству издаваемых ими правовых актов;

контроль за соблюдением прав и свобод, охраняемых законом интересов личности в деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности;

контроль за разработкой и реализацией мероприятий по обеспечению министерствами, иными федеральными органами исполнительной власти, другими подведомственными ему органами защиты конституционного строя и национальной безопасности;

контроль за рациональным использованием материальных, финансовых и иных ресурсов, которые выделяются федеральным органам исполнительной власти, участвующим в защите конституционного строя и обеспечении национальной безопасности, из государственного бюджета Российской Федерации.

В системе субъектов общей компетенции, обеспечивающих защиту конституционного строя и национальную безопасность в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации, заметную роль играют органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации (законодательные органы государственной власти и высшие должностные лица субъектов Российской Федерации) предлагают кандидатуры для назначения членов Центральной избирательной комиссии Российской

²⁷¹ Подробнее о месте и роли исполнительной власти в обеспечении национальной безопасности см.: Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации / Под ред. Опалева А.В. М.: Юнити-Дана, 2004. С. 128-135.

Федерации от Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, формируют избирательную комиссию субъекта Российской Федерации на основе предложений политических партий, представленных в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации, предложений представительных органов муниципальных образований, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации предыдущего состава, ЦИК России.

Органы законодательной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих общественные отношения в сфере выборов.

Органы законодательной власти субъектов Российской Федерации обладают правом законодательной инициативы в части реформирования избирательной системы.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации принимают участие в организации Государственной системы регистрации (учета) избирателей, участников референдума и осуществлении регистрации (учета) избирателей.

Депутаты законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации численностью не менее 1/3 от общего числа депутатов либо группа депутатов любой из избираемых палат численностью не менее 1/3 от общего числа депутатов этой палаты вправе обратиться в суд о расформировании избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.

Федерации, окружной избирательной комиссии по выборам в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, избирательной комиссии муниципального образования, окружной избирательной комиссии по выборам в представительный орган муниципального образования, территориальной, участковой комиссии.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют необходимые меры по материальному и социальному обеспечению (в том числе по медицинскому, санаторно-курортному, жилищно-бытовому, пенсионному и иным видам обеспечения) работников аппаратов избирательных комиссий.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации часть задач по защите конституционного строя и обеспечению национальной безопасности находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. К их числу относятся: обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам; защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон; обеспечение экологической безопасности; осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, ликвидация их последствий. На основании данного конституционного положения органы государственной власти субъектов Российской Федерации участвуют в осуществлении целевых программ по борьбе с преступностью, разработке комплексных мер профилактики терроризма и экстремизма, повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов, принимают соответствующие нормативные правовые акты, не противоречащие Конституции Российской Федерации и федеральным законам,

взаимодействуют с уполномоченными территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, обеспечивают в пределах своих полномочий и территорий реализацию мер социальной и правовой защиты военного и гражданского персонала государственных органов и учреждений, связанных с защитой конституционного строя и обеспечением национальной безопасности Российской Федерации²⁷². При высших должностных лицах субъектов Российской Федерации функционируют Советы безопасности и антитеррористические комиссии субъектов Российской Федерации.

Совет Безопасности субъекта Российской Федерации является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности субъекта Российской Федерации, жизненно важных интересов личности и общества, соблюдения законности и правопорядка, проведения единой государственной политики в этих областях в пределах своей компетенции²⁷³. В условиях выборов основными задачами Советов Безопасности субъектов Российской Федерации являются:

обеспечение условий для реализации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации его конституционных полномочий по

²⁷² См. Республиканская целевая программа «О профилактике терроризма и экстремизма в Кабардино-Балкарской Республике на 2008-2010 годы», целевая программа Приморского края «Комплексные меры по борьбе с преступностью и терроризмом на 2005-2009 годы», «Целевая программа профилактики терроризма и экстремизма в Новгородской области на 2009-2010 годы», «Областная целевая программа «Профилактика терроризма и экстремизма» на территории Оренбургской области на 2008-2010 годы», Программа по борьбе с преступностью в Оренбургской области на 2007-2009 годы, Областная целевая программа «Усиление борьбы с преступностью в Саратовской области» на 2008-2010 годы, Областная целевая программа профилактики терроризма и экстремизма в Саратовской области на 2008-2010 годы и др.

²⁷³ См.: Указ Президента Республики Дагестан от 3 апреля 2006 г. № 26 «Об утверждении Положения о Совете безопасности Республики Дагестан».

обеспечению соблюдения законности и правопорядка, защите прав и свобод человека и гражданина, организации взаимодействия органов государственной власти, расположенных на территории субъекта Российской Федерации в интересах обеспечения безопасности субъекта Российской Федерации;

выявление возможных угроз безопасности субъекту Российской Федерации и его населению в процессе организации и проведения выборов на территории субъекта Российской Федерации;

подготовка предложений высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации для принятия решений по вопросам обеспечения безопасности, соблюдения законности и правопорядка в ходе избирательной кампании;

подготовка предложений по координации деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и администраций муниципальных образований (городов, районов) в процессе реализации принятых решений в области обеспечения безопасности, соблюдения законности, правопорядка и оценка их эффективности;

изучение и анализ состояния законности и правопорядка, борьбы с преступностью и коррупцией в субъекте Российской Федерации в процессе организации и проведения выборов на территории субъекта Российской Федерации;

решение иных задач в сфере обеспечения безопасности, соблюдения законности и правопорядка в условиях выборов.

Совет Безопасности формирует и возглавляет высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации.

Антитеррористическая комиссия в субъекте Российской Федерации является органом, осуществляющим координацию деятельности на территории субъекта Российской Федерации территориальных органов

федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также минимизации и ликвидации последствий его проявлений²⁷⁴.

В соответствии с Положением об Антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации основными задачами антитеррористических комиссий в процессе организации и проведения выборов являются:

а) координация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявлений;

б) участие в реализации на территории субъекта Российской Федерации государственной политики в области противодействия терроризму, а также подготовка предложений Национальному антитеррористическому комитету по совершенствованию законодательства Российской Федерации в этой области;

в) мониторинг политических, социально-экономических и иных процессов в условиях избирательной кампании в субъекте Российской Федерации, оказывающих влияние на ситуацию в области противодействия терроризму;

г) разработка мер по профилактике терроризма, устранению причин и условий, способствующих его проявлению, обеспечению защищенности объектов возможных террористических посягательств в процессе организации и проведения выборов, а также по минимизации и ликвидации

²⁷⁴ См. Положение об Антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации (утверждено Национальным антитеррористическим комитетом Российской Федерации 7 июля 2006 г.)
[//nak.fsb.ru/nak/documents/statements.htm](http://nak.fsb.ru/nak/documents/statements.htm)

последствий террористических актов, осуществление контроля за реализацией этих мер;

д) анализ эффективности работы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по профилактике терроризма в процессе организации и проведения выборов, а также минимизации и ликвидации последствий его проявлений, подготовка решений по совершенствованию этой работы;

е) координация деятельности рабочих органов (антитеррористических комиссий), созданных при муниципальных образованиях субъекта Российской Федерации, для осуществления мероприятий по профилактике терроризма в условиях выборов, минимизации и ликвидации последствий его проявлений;

ж) организация взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления с общественными объединениями и организациями в области противодействия терроризму в процессе организации и проведения выборов;

з) подготовка предложений по обеспечению социальной защиты лиц, осуществляющих борьбу с терроризмом и (или) привлекаемых к этой деятельности, а также по социальной реабилитации лиц, пострадавших от террористических актов в процессе организации и проведения выборов.

Антитеррористические комиссии осуществляют свою деятельность во взаимодействии с Национальным антитеррористическим комитетом, аппаратом полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями

и общественными объединениями. Решения, принимаемые комиссией в соответствии с ее компетенцией, являются обязательными для территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, представители которых входят в состав комиссии, а также для органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации²⁷⁵.

Рассмотрев систему субъектов общей компетенции, обеспечивающих защиту конституционного строя и национальную безопасность в процессе организации и проведения выборов, акцентируем внимание на изучении субъектов специальной компетенции, поскольку именно они выполняют основной объем работы по защите конституционного строя и обеспечению национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов всех уровней, а также осуществляют необходимые организационно-технические мероприятия, связанные с подготовкой и проведением избирательных кампаний²⁷⁶.

В соответствии с законодательством Российской Федерации субъекты специальной компетенции в условиях выборов призваны решать следующие основные задачи:

1. Противодействие возможным попыткам российских организованных преступных групп, террористических и иных экстремистских организаций и отдельных лиц, а также представителей спецслужб и организаций иностранных государств продвижения своих

²⁷⁵ См. Положение об Антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации (утверждено Национальным антитеррористическим комитетом Российской Федерации 7 июля 2006 г.) [//nak.fsb.ru/nak/documents/statements.htm](http://nak.fsb.ru/nak/documents/statements.htm)

²⁷⁶ Задачи, полномочия и формы участия конкретных субъектов специальной компетенции в защите конституционного строя и обеспечении национальной безопасности в ходе избирательного процесса рассмотрены в параграфе 4.2.

кандидатов в органы государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации в условиях выборов²⁷⁷;

2. Выявление, предупреждение и пресечение призывов к насильственному изменению конституционного строя, нарушению целостности России, к совершению массовых беспорядков, действиям, возбуждающим социальную, расовую, национальную, религиозную вражду, унижающим национальное достоинство, пропагандирующим исключительность, превосходство либо неполноценность граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности; агитации, при проведении которой осуществляются пропаганда и публичное демонстрирование нацистской либо схожей атрибутики или символики; избирательных технологий манипулятивного воздействия на общественное сознание²⁷⁸;

3. Выявление, предупреждение и пресечение финансовых злоупотреблений при формировании и использовании средств избирательных фондов; противоправных действий по подкупу избирателей; фактов зарубежного финансирования избирательных кампаний отдельных кандидатов и избирательных объединений, направленных на нанесение ущерба основам конституционного строя и национальной безопасности Российской Федерации²⁷⁹;

²⁷⁷ П.6 ст.3, п.9 ст.37, п. «е» ст.48, п.4. ст.61, п.7 ст.63, пп. «г» п.5 ст.76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Рос. газ. 2002. 15 июня; 2002. 28 сентября; 2003. 25 июня; 2003. 8 июля; 2004. 9 июня; 2004. 14 августа; 2004. 31 августа; 2004. 15 декабря; 2005. 2 июля; 2005. 26 июля; 2006. 15 июля; 2006. 27 июля; 2006. 7 декабря; 2007. 10 января; 2007. 2 февраля; 2007. 6 марта; 2007. 24 апреля; 2007. 11 мая; 2007. 1 августа; 2008. 25 июля; 2008. 28 ноября; 2008. 31 декабря; 2009. 11 февраля; 2009. 8 апреля; 10 июня; 21 июля.

²⁷⁸ См. ст.3 и ч.3 ст.10 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

²⁷⁹ См. П. 28 ст. 10 Закона Российской Федерации «О милиции» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503; Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1993. № 10. Ст. 360; Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1993. № 32. Ст. 1231; СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2964; 1999. № 14. Ст. 1666; 1999. № 49. Ст. 5905;

4. Содействие избирательным комиссиям в установленных законодательством формах (контроль за целевым расходованием денежных средств, выделенных комиссиям на проведение выборов; контроль за возвратом бюджетных средств, выделенных в избирательные фонды зарегистрированных кандидатов или политических партий, зарегистрировавших списки кандидатов; контроль за источниками поступления, правильным учетом и использованием денежных средств избирательных фондов; проверка финансовых отчетов кандидатов и политических партий; проверка достоверности представленных кандидатами сведений; проверка достоверности сведений об избирателях и их подписей в подписных листах; исполнение представлений избирательных комиссий)²⁸⁰;

5. Обеспечение безопасности общественно-политических и иных массовых агитационных мероприятий²⁸¹;

6. Обеспечение безопасности членов избирательных комиссий, контрольно-ревизионных служб, судей, а также их близких, если им оказывается сопротивление или угрожает опасность, а также оказание содействия кандидатам, зарегистрированным кандидатам в депутаты или на выборные должности в органах государственной власти и органах местного

2000. № 31. Ст. 3204; 2000. № 46. Ст. 4537; 2001. № 31. Ст. 3172; 2001. № 32. Ст. 3316; 2002. № 18. Ст. 1721; 2002. № 27. Ст. 2620; 2002. № 30. Ст. 3029; 2003. № 2. Ст. 167; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2700; 2003. № 28. Ст. 2880; 2003. № 50. Ст. 4847; 2004. № 30. Ст. 3087; 2004. № 35. Ст. 3607; 2005. № 13. Ст. 1078; 2005. № 14. Ст. 1212; 2005. № 19. Ст. 1752; 2006. № 24. Ст. 2555; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3420; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3425; 2006. № 52 (ч. 1). Ст. 5498; 2007. № 10. Ст. 1151; 2007. № 41. Ст. 4845; 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616; 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6235; 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6248.

²⁸⁰ См. П.1 ст. 60 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ч.1 ст. 71 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», п. 27 ст. 10 Закона Российской Федерации «О милиции».

²⁸¹ См. П. 8 ст. 53 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

самоуправления, членам избирательных комиссий, представителям общественных объединений в осуществлении их законной деятельности²⁸²;

7. Обеспечение информационной безопасности Государственной автоматизированной системы Российской Федерации (ГАС) «Выборы»²⁸³.

Помимо *временных задач* защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов, стоящих перед компетентными государственными органами и учреждениями в условиях конкретных избирательных кампаний, существуют *постоянные задачи*, решение которых не обусловлено избирательным процессом.

К числу подобных задач следует отнести: профилактику терроризма и политического экстремизма; противодействие коррупции; добывание упреждающей информации о внутренних и внешних угрозах основам конституционного строя и национальной безопасности, возникающих в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации; обеспечение информационной безопасности Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы»; устранение коллизий между региональным и федеральным законодательством о выборах.

²⁸² См. П. 23 и 24 ст. 10 Закона Российской Федерации «О милиции».

²⁸³ См. Ст. 11.2 Федерального закона «О федеральной службе безопасности» // Рос. газ. 1995. 12 апреля; 2000. 6 января; 2002. 30 июля; 2003. 14 января; 2003. 1 июля; 2004. 31 августа; 2005. 11 марта; 2006. 21 апреля; 2006. 29 июля; 2007. 1 августа; 2007. 8 декабря; 2008. 30 декабря; ст.ст. 21-24 Федерального закона «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» // Рос. газ. 2003. 15 января; 2008. 30 декабря.

Приоритетной задачей защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в связи с выборами является профилактика терроризма и политического экстремизма в Российской Федерации²⁸⁴.

В настоящее время терроризм приобретает политическую направленность. Он подрывает систему государственной власти и управления, направлен на расширение влияния определенных сил в обществе, ликвидацию или подчинение политических оппонентов, захват и установление своей политической власти. В соответствии с Федеральным законом «О противодействии терроризму» федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие терроризму в пределах своей компетенции. На основании части 4 статьи 5 данного Федерального закона для координации деятельности уполномоченных органов по профилактике терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявлений создан Национальный антитеррористический комитет (НАК) и образованы антитеррористические комиссии в субъектах Российской Федерации²⁸⁵.

Согласно статье 5 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции должны осуществлять профилактические, воспитательные и пропагандистские меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности.

²⁸⁴ Политический экстремизм представляет собой идеологию и практику использования нелегитимного насилия и других крайних мер (разжигание политической вражды, ненависти и т.п.) для достижения политических целей различных субъектов.

²⁸⁵ См. Положение о Национальном Антитеррористическом комитете (утверждено Указом Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. (в ред. от 4 ноября 2007 г.) № 116) // СЗ РФ. 2006. № 8. Ст. 897; 2007. № 46. Ст. 5562.

Политический экстремизм несет угрозу конституционным правам и свободам граждан, их личной безопасности, представляет опасность для политической системы общества и ее институтов, угрожает процессу формирования и развития государственности. Профилактика политического экстремизма предполагает выявление и предупреждение межэтнических противоречий и конфессиональных конфликтов, связанных с осуществлением массовых беспорядков, хулиганских действий и актов вандализма по мотивам идеологической и политической вражды, целенаправленных попыток подрыва конституционных основ государства, намерений захвата политической власти с использованием насильственных методов и средств, а также устранение причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности.

Наведение порядка в органах власти, повышение уровня качественного наполнения государственной службы, особенно правоохранительных органов, является неотложной задачей укрепления государственного строительства в нашей стране²⁸⁶. В связи с этим актуализируется деятельность компетентных государственных органов по противодействию коррупции. Принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений закреплены в Федеральном законе «О противодействии коррупции»²⁸⁷. В соответствии с рассматриваемым Федеральным законом основные направления государственной политики в области противодействия коррупции определяет Президент Российской Федерации. Глава государства устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, в области

²⁸⁶ См.: *Дамаскин О.В.* Россия в современном мире: проблемы национальной безопасности. М.: Наука, 2007. С. 359.

²⁸⁷ См. СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

противодействия коррупции. Федеральное Собрание Российской Федерации обеспечивает разработку и принятие законов по вопросам противодействия коррупции, а также контролирует в пределах полномочий деятельность органов исполнительной власти²⁸⁸. Правительство распределяет между подведомственными ему федеральными органами исполнительной власти функции по противодействию коррупции. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своей компетенции. Составной частью общегосударственного механизма противодействия коррупции являются избирательные комиссии²⁸⁹. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией возлагается на Генерального прокурора Российской Федерации и подчиненных ему прокуроров.

Уникальной задачей, требующей использования специальных сил, средств, форм и методов для ее решения, является добывание упреждающей информации о внутренних и внешних угрозах основам конституционного строя и национальной безопасности, возникающих в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации. Данная задача предполагает деятельность органов федеральной службы безопасности, которая включает: сбор и добывание информации о попытках проникновения криминалитета в

²⁸⁸ См. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Рос. газ. 2008. 30 декабря; Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Рос. газ. 2009. 22 июля.

²⁸⁹ См. Решение избирательной комиссии Приморского края от 29 июля 2009 г. № 566/110 «Об утверждении Порядка организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов избирательной комиссии Приморского края» // <http://www.primorsk.vybory.izbirkom.ru>

органы публичной власти, о противоправной деятельности иностранных фондов и международных неправительственных организаций в политической сфере жизни российского общества, об источниках и каналах незаконного национального и зарубежного финансирования политической деятельности, направленной на нанесение ущерба основам конституционного строя и национальной безопасности России; выявление конкретных организаций и лиц, создающих угрозу основам конституционного строя и национальной безопасности Российской Федерации; предупреждение и пресечение планируемых ими акций. По линии партнерских связей используется обмен информацией о политических партиях и общественных объединениях террористической и экстремистской направленности, национально–радикальных группах и отдельных лицах, способных представлять угрозу основам конституционного строя и национальной безопасности России в период подготовки и проведения избирательных кампаний.

Расширение возможностей использования информационных технологий Государственной автоматизированной Системы Российской Федерации (ГАС «Выборы») при автоматизации избирательного процесса, новые условия эксплуатации системы и выявление угроз ее инфраструктуре, способных ущемлять конституционные права и свободы граждан, определяют актуальность взаимодействия избирательных комиссий с органами федеральной службы безопасности по обеспечению информационной безопасности ГАС «Выборы». В ходе совместной работы обеспечивается защита информации от несанкционированного доступа, антивирусная защита, криптографическая защита информации при ее передаче по каналам связи, защита взаимодействия объектов средств автоматизации разных уровней с помощью использования системы обнаружения и предотвращения атак.

Наиболее остро вопрос обеспечения информационной безопасности Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» встает в период федеральных избирательных кампаний. Например, в дни проведения выборов Президента Российской Федерации в марте 2008 года было зарегистрировано и отражено около 133 тысяч потенциально опасных информационных воздействий на Интернет-сайт ЦИК России, в том числе 627 компьютерных атак, а во время проведения выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в декабре 2007 года около 3 тысяч потенциально опасных информационных воздействий, в том числе 470 атак, среди которых – разведывательные атаки, попытки получить несанкционированный доступ к информации, попытки заблокировать работу ресурса²⁹⁰. При этом был выявлен сайт <http://presidentrf2008.yes-da.ru>, на котором содержались призывы к срыву кампании по выборам Президента России, а также инструкция по распространению с помощью сети Интернет sms-сообщений и брошюр, призывающих к бойкотированию данных выборов. В период проведения выборов в Единый день голосования 12 октября 2008 г. было зарегистрировано и отражено около 137 тысяч случаев потенциально опасного информационного воздействия на Интернет-сайт ЦИК России, в том числе 37 компьютерных атак. При проведении экспериментального электронного опроса избирателей в г. Новомосковске Тульской области 12 октября 2008 г. было зарегистрировано 8 случаев потенциально опасного информационного воздействия на web-сервер сбора и обработки результатов опроса в сети Интернет (по одному из Латинской Америки, США, Австрии,

²⁹⁰ См. Материалы выступления члена ЦИК России С.М. Шапиева «Обеспечение безопасности и достоверности избирательных документов» на ежегодной Конференции и заседании Генеральной Ассамблеи Ассоциации организаторов выборов стран Европы (АОВСЕ), проходивших в Румынии 10-13 сентября 2008 года //www.cikrf.ru

Сингапура, Молдавии и три из России). В Единый день голосования 1 марта 2009 г. было зарегистрировано и отражено 270 тысяч потенциально опасных воздействий на сайт ЦИК России, в том числе 21 компьютерная атака²⁹¹.

Учитывая значимость данного вида общественных отношений, законодатель предусмотрел несколько составов правонарушений в сфере компьютерной информации. За неправомерный доступ к компьютерной информации наступает уголовная ответственность по статье 272 Уголовного кодекса Российской Федерации, за создание, использование и распространение вредоносных программ для ЭВМ – на основании статьи 273 Уголовного кодекса. Нарушение правил эксплуатации ЭВМ, системы ЭВМ или их сети влечет уголовное наказание на основании статьи 274 Уголовного кодекса Российской Федерации. Неправомерное вмешательство в работу ГАС «Выборы» включено в состав преступления, предусмотренного статьей 141 Уголовного кодекса Российской Федерации. Административная ответственность установлена за нарушение порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных), за нарушение правил защиты информации, за незаконную деятельность в области защиты информации, за разглашение информации с ограниченным доступом (статьи 13.11, 13.12, 13.13 и 13.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Важным аспектом деятельности компетентных государственных органов по защите конституционного строя и обеспечению национальной безопасности является их участие в устранении коллизий между региональным и федеральным законодательством о выборах. Согласно пункту 14 статьи 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской

²⁹¹ См. Выборы в субъектах Российской Федерации 2 марта 2008 г. и в единые дни голосования 12 октября 2008 г., 1 марта 2009 г.: Электоральная статистика. М.: ЦИК России, 2009. С. 150.

Федерации» ЦИК Российской Федерации вправе давать заключения о соответствии законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации настоящему Федеральному закону, а также иным федеральным законам, регуливающим избирательные права и право на участие в референдуме граждан России. В соответствии со статьей 13 Постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 июня 1995 г. № 7/46-П (в ред. от 10 декабря 2008 г.) «О Регламенте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» Председатель ЦИК России осуществляет контроль за реализацией мер по приведению законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством. Для укрепления единства правового пространства России требуется планомерная деятельность всех избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, органов юстиции и прокуратуры. Большую роль в этом процессе может сыграть активное использование правоохранительными органами предоставленного избирательным комиссиям законодательством субъектов Российской Федерации права законодательной инициативы в пределах своей компетенции. Совместная юридическая экспертиза и доработка проектов принимаемых нормативных актов о выборах служат защите конституционного строя и укреплению национальной безопасности Российской Федерации.

4.2. Нормативное правовое регулирование участия компетентных государственных органов и учреждений в защите конституционного строя и обеспечении национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации

Учитывая объем, характер, специфику полномочий и затратность решаемых задач, защита конституционного строя и обеспечение национальной безопасности в условиях избирательного процесса, как

правило, являются результатом совместной деятельности всех субъектов специальной компетенции: избирательных комиссий, органов федеральной службы безопасности, органов внутренних дел, органов Федеральной миграционной службы, органов прокуратуры, судов, налоговых органов, органов юстиции, органов Министерства иностранных дел, органов Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, воинских формирований и органов Министерства обороны Российской Федерации.

Особое значение в предвыборный период имеет нормативное правовое регулирование деятельности компетентных государственных органов, связанной с регистрацией (учетом) избирателей. Регистрация избирателей базируется на данных регистрирующих органов о количественном и качественном составе постоянно проживающих, прибывших на жительство или убывших в другие местности гражданах Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации должны оказывать необходимое содействие органам местного самоуправления и избирательным комиссиям при регистрации (учете) избирателей и уточнении сведений о зарегистрированных избирателях. В соответствии с пунктом 3 Постановления Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 589 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации», органы министерства обороны, министерства внутренних дел, министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, министерства иностранных дел, федеральной службы исполнения наказаний, федеральной службы безопасности и ряда других государственных органов в

пределах установленной компетенции обеспечивают представление сведений для составления и уточнения списков избирателей²⁹².

На основании пункта 22 Постановления Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 589 Федеральная миграционная служба должна обеспечить направление в 3-дневный срок уведомления о регистрации гражданина по новому месту жительства в орган регистрационного учета граждан Российской Федерации по прежнему месту жительства гражданина для снятия его с регистрационного учета, если гражданин не снялся с регистрационного учета по прежнему месту жительства. В целях уточнения списков избирателей органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления представляют в избирательные комиссии сведения о фактах смерти граждан Российской Федерации.

Пункт 4 указанного Постановления Правительства Российской Федерации предписывает перечисленным выше органам исполнительной власти в порядке и сроки, установленные статьей 13 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и статьей 25 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» обеспечивать содействие образованию избирательных участков. В пункте 6 Постановления Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 589 на компетентные государственные органы (органы министерства обороны, министерства внутренних дел, министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, министерства иностранных дел, федеральной службы исполнения наказаний, федеральной службы безопасности) возлагается обязанность обеспечить избирательные права граждан, проходящих службу в соответствующих органах и воинских частях, а также проживающих на территории расположения воинских частей (по подчиненности).

²⁹² См.: Рос. газ. 2007. 26 сентября.

На стадии формирования избирательных комиссий органы федеральной службы безопасности совместно с органами внутренних дел и МИД России проверяют наличие в составе комиссий лиц, имеющих гражданство иностранного государства, либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства; имеющих неснятую и непогашенную судимость; утративших свои полномочия в результате расформирования комиссий, а также лиц, подвергнутых в судебном порядке наказанию за нарушения законодательства о выборах. В случае назначения указанных лиц в состав избирательной комиссии компетентные государственные органы информируют председателя соответствующей комиссии о необходимости прекращения полномочий данных членов комиссии.

Формирование участковых избирательных комиссий за пределами территории Российской Федерации обеспечивают согласно части 5 статьи 21 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и пункту 5 статьи 15 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» Министерство обороны и Министерство иностранных дел Российской Федерации.

Необходимость проверки сведений о кандидатах (списков кандидатов) на стадии их выдвижения и регистрации обуславливает участие компетентных государственных органов и учреждений в деятельности контрольно-ревизионных служб при избирательных комиссиях. Пункт 20 Постановления Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 589 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и

Президента Российской Федерации» предписывает Министерству внутренних дел, Министерству юстиции, Министерству по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральной службе безопасности и иным государственным органам откомандировывать специалистов по запросам соответствующих избирательных комиссий для работы в контрольно-ревизионных службах при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации. Там же содержится рекомендация Центральному банку Российской Федерации, главным управлениям (национальным банкам) Центрального банка Российской Федерации в субъектах Российской Федерации, Сберегательному банку Российской Федерации откомандировывать по запросам Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации специалистов для работы в составе контрольно-ревизионных служб при соответствующих комиссиях.

В ходе избирательной кампании по проведению выборов Президента Российской Федерации 2008 г. в состав Контрольно-ревизионной службы при ЦИК России вошли члены Комиссии с правом решающего голоса (6 человек), работники Аппарата Комиссии (7 человек), а также руководители и специалисты государственных органов и учреждений, в том числе МВД России (9 человек), ФНС России (2 человека), Минфина России (4 человека), Банка России (1 человек), Сбербанка России (1 человек), ФСБ России (2 человека), ФМС России (1 человек), Минюста России (2 человека), иных органов и организаций (11 человек)²⁹³. Количество членов контрольно-ревизионных служб при избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации колеблется от 7 (Агинский Бурятский и Ненецкий

²⁹³ См. Выборы Президента Российской Федерации. 2008: Сборник информационно-аналитических материалов /Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М.: СитиПрессСервис, 2008. С. 109.

автономные округа) до 30 человек (Смоленская и Ярославская области) и в среднем составляет около 17 человек. Всего в региональных контрольно-ревизионных службах в период выборов Президента Российской Федерации работало 1504 человека, что на 154 человека больше, чем в период предыдущих выборов Президента Российской Федерации в 2004 году²⁹⁴. Для выполнения возложенных на контрольно-ревизионные службы задач образовывались рабочие группы.

Пункт 21 Постановления Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 589 определяет требование Министерству внутренних дел, Министерству обороны, Министерству юстиции, Федеральной миграционной службе по запросам Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации направлять специалистов для участия в проверке соблюдения порядка сбора подписей избирателей и оформления подписных листов, достоверности содержащихся в подписных листах сведений об избирателях и их подписей, поставленных в поддержку выдвижения федеральных списков кандидатов и кандидатов на должность Президента Российской Федерации.

Наряду с проверкой достоверности представленных кандидатами сведений о размере и об источниках доходов, имуществе и обязательствах имущественного характера контрольно-ревизионные службы осуществляют контроль за целевым расходованием денежных средств, выделенных комиссиям на организацию и проведение выборов, а также за источниками поступления, правильным учетом и использованием денежных средств избирательных фондов, проверяют финансовые отчеты кандидатов, избирательных объединений, контролируют возврат бюджетных средств.

На основании материалов контрольно-ревизионных служб участники выборов, а также должностные лица кредитных организаций привлекаются к административной ответственности за непредоставление в установленный законом срок отчета, сведений об источниках и о размерах средств, перечисленных в избирательный фонд, и обо всех произведенных затратах на

²⁹⁴ Там же. С. 109.

проведение избирательной кампании, а также за неполное предоставление таких сведений либо за предоставление недостоверных отчета (сведений) в соответствии со статьей 5.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Статьей 5.18 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена ответственность за незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата (избирательного объединения). Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата (избирательного объединения) в крупных размерах образует состав преступления, предусмотренного статьей 141.1 Уголовного кодекса Российской Федерации. За использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании наступает ответственность на основании статьи 5.19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Ответственность за нарушение правил перечисления средств, внесенных в избирательный фонд, установлена статьей 5.50 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

По представлениям Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, согласно пункту 5 статьи 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», правоохранительными органами совместно с другими органами исполнительной власти проводится проверка достоверности сведений о наличии у кандидатов в депутаты неснятой или непогашенной судимости, гражданстве иностранного государства, а также об их доходах и имуществе, проверяется достоверность сведений об организациях и лицах, внесших пожертвования в избирательные фонды политических партий и избирательных объединений²⁹⁵. Данное

²⁹⁵ Частью 1 статьи 8 Закона Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» установлено, что в систему *правоохранительных органов* входят органы прокуратуры, органы внутренних дел, органы федеральной службы безопасности, органы таможенной службы и другие правоохранительные органы.

законодательное положение детализируется в пунктах 7, 9, 24 и 25 Постановления Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 589. Так, Министерство внутренних дел совместно с другими правоохранительными органами представляет по запросам Центральной избирательной комиссии Российской Федерации сведения о наличии у кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и кандидатов на должность Президента Российской Федерации неснятых и непогашенных судимостей, в том числе судимости по уголовному закону иностранного государства за деяние, признаваемое преступлением в соответствии с Уголовным кодексом Российской Федерации. Министерство иностранных дел Российской Федерации по запросам Центральной избирательной комиссии Российской Федерации представляет сведения о наличии у кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и у кандидатов на должность Президента Российской Федерации гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Федеральная миграционная служба, Федеральная налоговая служба и Федеральная регистрационная служба по запросам Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации обеспечивают проверку сведений, указанных гражданами и юридическими лицами при внесении добровольных пожертвований в избирательные фонды политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, их региональных отделений и избирательные фонды кандидатов, выдвинутых на должность Президента Российской Федерации, а также сообщают о результатах проверки в соответствующую избирательную комиссию. Министерство внутренних дел и Федеральная налоговая служба в пределах своей компетенции проверяют достоверность сведений о размере и об источниках доходов, имуществе и обязательствах имущественного характера, о ценных бумагах, в том числе об акциях и ином участии в капитале

коммерческих организаций кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов и кандидатов на должность Президента Российской Федерации и их супругов.

В интересах защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации детальной правовой регламентации подвержена деятельность компетентных государственных органов на стадии информирования избирателей и предвыборной агитации. Предписания статьи 62 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», статьи 56 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» содержат обязанность правоохранительных органов пресекать противоправную агитационную деятельность, а пункт 13 Постановления Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 589 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации» конкретизирует эту обязанность применительно к Министерству внутренних дел, Федеральной регистрационной службе, Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия, а также Федеральной службе безопасности. Названные государственные органы должны принимать незамедлительные меры по пресечению экстремистской агитации, возбуждающей социальную, расовую, национальную или религиозную рознь, унижающей национальное достоинство, пропагандирующей исключительность, превосходство либо неполноценность граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности; агитации с использованием пропаганды и публичного демонстрирования нацистской атрибутики или символики до степени их смешения.

Об актуальности противодействия экстремизму в связи с проведением федеральных избирательных кампаний по выборам депутатов

Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 2007 г. и выборам Президента Российской Федерации 2008 г. свидетельствует внимание Президента Российской Федерации к этой проблеме. Выступая 31 января 2007 г. на Коллегии ФСБ России, Президент Российской Федерации отметил: «Важно не только обеспечить законность и правопорядок, но и обезопасить общество от попыток вброса в общественно-политическое поле идеологии экстремизма, национальной и конфессиональной нетерпимости»²⁹⁶. Глава государства подчеркнул, что эта работа должна вестись в соответствии с положениями Конституции.

Между тем, практика выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва указывает на неоднократные примеры незаконного изъятия правоохранительными органами агитационных материалов. Так, 6 ноября 2007 г. на основании протокола осмотра места происшествия следователем СУ при УВД Свердловского района г. Перми был изъят принадлежащий партии «СПС» агитационный печатный материал под названием «Проблема № 1» в количестве 302 000 экземпляров. Решением Свердловского районного суда г. Перми от 26 ноября 2007 г. действия должностных лиц УВД Свердловского района г. Перми по изъятию данного агитационного материала признаны незаконными, на названное УВД возложена обязанность возвратить материал уполномоченному представителю партии «СПС». Решение суда обращено к немедленному исполнению²⁹⁷.

30 октября 2007 г. сотрудниками ОВД по Омскому району г. Омска был задержан автомобиль с печатным агитационным материалом партии под названием «Проблема № 1» в количестве 620 000 экземпляров. 13 ноября

²⁹⁶ См.: <http://president.kremlin.ru>

²⁹⁷ См. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 3 июля 2008 г. по делу № ГКПИ08-1472 по заявлению политической партии «Союз правых сил», Белых Н.Ю., Прохорова В.Ю и Казакова С.П. о признании результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва, состоявшихся 2 декабря 2007 г., недействительными.

2007 г. партия «СПС» обжаловала изъятие агитационного материала в прокуратуру Омской области и 14 ноября 2007 г. он был возвращен партии в полном объеме²⁹⁸.

Пункт 8 статьи 53 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закрепляет участие компетентных государственных органов в пределах своих полномочий в обеспечении безопасности проводимых в ходе предвыборной агитации общественно-политических и иных публичных мероприятий. Согласно пункту 5 части 1 статьи 12 Федерального закона от 9 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия обеспечивается органами исполнительной власти или органами местного самоуправления совместно с организаторами мероприятия и органами внутренних дел²⁹⁹. Организаторы агитационных публичных мероприятий несут ответственность за соблюдение установленных законодательством Российской Федерации требований, касающихся порядка проведения массовых акций, недопущения осуществления экстремистской деятельности, а также ее своевременного пресечения. Об указанной ответственности организаторы массовой акции до ее проведения предупреждаются в письменной форме органами внутренних дел³⁰⁰. В соответствии с Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» запрещается проведение массовых мероприятий на территориях, непосредственно прилегающих к опасным производственным объектам и объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности; на путепроводах, железнодорожных магистралях, полосах отвода железных дорог, нефте- и газопроводах, высоковольтных линиях электропередач; на

²⁹⁸ Там же.

²⁹⁹ См. СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

³⁰⁰ См. ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

территориях, непосредственно прилегающих к резиденциям Президента Российской Федерации, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы; в пограничной зоне (если отсутствует специальное разрешение уполномоченных пограничных органов ФСБ).

Пункт 19 Постановления Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 589 определяет задачи Федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия, возникающие на стадии информирования избирателей и предвыборной агитации:

а) своевременное принятие надлежащих мер в отношении организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, редакций периодических печатных изданий, нарушивших требования Федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации» при предоставлении эфирного времени и печатной площади избирательным комиссиям, политическим партиям, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, а также зарегистрированным кандидатам на должность Президента Российской Федерации, политическим партиям, выдвинувшим зарегистрированных кандидатов на должность Президента Российской Федерации;

б) анализ содержания печатной, аудио- и аудиовизуальной продукции средств массовой информации, изготавливаемой и (или) распространяемой на территории Российской Федерации с целью определения ее соответствия требованиям законодательства Российской Федерации о выборах.

В случае нарушения зарегистрированным кандидатом, политической партией правил проведения предвыборной агитации со злоупотреблением свободой массовой информации (агитация, содержащая призывы к насильственному изменению конституционного строя, нарушению

целостности Российской Федерации, к совершению массовых беспорядков, к действиям, нарушающим равноправие граждан или возбуждающим социальную, расовую, национальную, религиозную вражду) избирательная комиссия обязана обратиться в суд с представлением об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов)³⁰¹. О фактах экстремистских призывов, а также о готовящихся террористических актах избирательные комиссии незамедлительно информируют органы федеральной службы безопасности и органы прокуратуры для принятия мер предупреждения, осуществления проверки сигналов, возбуждения уголовных дел при наличии достаточных оснований и производства расследования³⁰².

На стадии голосования и установления результатов выборов компетентные государственные органы принимают в соответствии с законом меры по выявлению, предупреждению и пресечению попыток нарушения председателем или членом комиссии установленного порядка подсчета голосов либо порядка обработки итогов голосования, определения результатов выборов, а также фальсификации итогов голосования и результатов выборов.

Незаконная выдача гражданину избирательного бюллетеня признается административным правонарушением на основании статьи 5.22 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий в соответствии со статьей 141 Уголовного кодекса Российской Федерации является преступлением. Ответственность за фальсификацию избирательных документов установлена статьей 142

³⁰¹ См. п.5 ст.20, пп. «д» п.7, пп. «д» п.8 ст.76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

³⁰² См. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28 ноября 2007 г. № 190 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности».

Уголовного кодекса Российской Федерации. Нарушение председателем или членом комиссии установленного порядка подсчета голосов либо порядка обработки итогов голосования, определения результатов выборов образует состав административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Фальсификация итогов голосования влечет наказание по статье 142.1 Уголовного кодекса Российской Федерации.

В связи с организацией голосования Министерство внутренних дел и Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий обеспечивают контроль за соблюдением пожарной безопасности в помещениях избирательных комиссий и помещениях для голосования, проводят проверки безопасности и антитеррористической защищенности объектов жизнеобеспечения и мест массового пребывания людей. Так, на выборах Президента Российской Федерации 2 марта 2008 г. для обеспечения охраны общественного порядка и соблюдения пожарной безопасности на избирательных участках было задействовано около 450 тысяч сотрудников органов внутренних дел и более 50 тысяч пожарных и спасателей³⁰³.

В ходе организации голосования на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации, возникает объективная необходимость взаимодействия избирательных комиссий с Министерством иностранных дел, Министерством обороны и Федеральной службой безопасности Российской Федерации. В период федеральных избирательных кампаний 2007-2008 гг. в интересах сотрудничества компетентных государственных органов создавалась Межведомственная

³⁰³ См.: Выступление заместителя Председателя ЦИК России С.В. Вавилова «Роль правоохранительных органов в обеспечении безопасности выборов» на ежегодной Конференции Ассоциации организаторов выборов стран Европы (АОВСЕ) 10–13 сентября 2008 года, Румыния // www.cikrf.ru

рабочая группа по координации работы, связанной с организацией голосования на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации. В Министерстве обороны Российской Федерации работу по оказанию содействия избирательным комиссиям координировала специально созданная рабочая группа по организационно-техническому обеспечению избирательного процесса в Вооруженных Силах Российской Федерации и содействию Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в избирательных кампаниях 2007 – 2008 годов. Соответствующие рабочие группы были созданы в центральных управлениях Министерства обороны Российской Федерации, главных командованиях видов, командованиях родов войск, в военных округах, флотах, объединениях, соединениях и воинских частях. Согласованную с избирательными комиссиями работу по подготовке и проведению голосования избирателей-военнослужащих проводили также Главное командование внутренних войск МВД России и Пограничная служба ФСБ России³⁰⁴.

На выборах Президента Российской Федерации 2008 г. за пределами территории Российской Федерации в 142 странах было образовано 364 избирательных участка. Из них 42 участка было образовано по линии Министерства обороны Российской Федерации в 9 странах (Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Таджикистан, Украина) и 4 участка – по линии Пограничной службы ФСБ России (Армения)³⁰⁵.

В соответствии с Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 21 августа 2007 г. № 26/197-5 «О

³⁰⁴ См. Выборы Президента Российской Федерации. 2008: Сборник информационно-аналитических материалов /Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М.: СитиПрессСервис, 2008. С. 147-148.

³⁰⁵ Там же. С. 128.

Методическом письме по вопросам организации голосования на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва», Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 декабря 2007 г. № 83/657-5 «О Методическом письме по вопросам организации голосования на выборах Президента Российской Федерации на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации» территориальные избирательные комиссии осуществляют свои полномочия во взаимодействии с Министерством иностранных дел Российской Федерации, а также Министерством обороны Российской Федерации и ФСБ России, в подчинении которых находятся воинские части, расположенные за пределами территории Российской Федерации³⁰⁶.

Министерство иностранных дел Российской Федерации обеспечивает доставку избирательных бюллетеней и марок для них. По согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации допускается доставка избирательных бюллетеней и марок для избирательных бюллетеней Министерством обороны Российской Федерации и Федеральной службой безопасности России. Для передачи утвержденной формы и текста избирательного бюллетеня, форм других избирательных документов территориальные избирательные комиссии используют технические каналы связи, обеспечивающие передачу копий документов в соответствующие участковые избирательные комиссии, при содействии Министерства иностранных дел Российской Федерации (в исключительных случаях – Министерства обороны Российской Федерации и ФСБ России). Доставку информационных материалов участковым избирательным комиссиям осуществляет Министерство иностранных дел Российской Федерации, а в

³⁰⁶ См. Вестник ЦИК Российской Федерации. 2007. № 12; 2008. № 4.

исключительных случаях – Министерство обороны Российской Федерации и ФСБ России.

Большой вклад в защиту конституционного строя и обеспечение национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов вносит деятельность судебных органов.

В период выборов суды осуществляют контроль за строгим соблюдением демократических избирательных процедур, обеспечивающих свободу голосования. Пункт 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов на избирательном участке, территории, в избирательном округе, муниципальном образовании, в субъекте Российской Федерации, в Российской Федерации в целом в случае нарушения правил составления списков избирателей, порядка формирования избирательных комиссий, порядка голосования и подсчета голосов (включая воспрепятствование наблюдению за их проведением), определения результатов выборов, незаконного отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, признанного таковым после дня голосования, других нарушений избирательного законодательства, если эти нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей³⁰⁷.

Отменив решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, суд может принять решение о проведении повторного подсчета голосов избирателей.

В случае нарушения избирательной комиссией избирательных прав граждан, повлекших признание недействительными итогов голосования на

³⁰⁷ См. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 16 марта 2005 г. по делу № 83-ГО5-1.

соответствующей территории либо результатов выборов; неисполнения комиссией решения суда или вышестоящей комиссии, решений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, избирательной комиссии муниципального района; невыполнения комиссией обязанности по назначению выборов, повлекшего за собой назначение выборов временной избирательной комиссией, избирательная комиссия может быть расформирована судом в соответствии со статьей 31 настоящего Федерального закона³⁰⁸. Возможность расформирования избирательной комиссии повышает ее ответственность за допущенные нарушения избирательных прав и ненадлежащее осуществление своих функциональных обязанностей.

Суд может отменить решение избирательной комиссии о регистрации кандидата (списка кандидатов), об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов), если будет установлено, что решение было принято избирательной комиссией с нарушением требований, предусмотренных пунктами 24-26 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», требований, предусмотренных иным законом.

³⁰⁸ Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 25 декабря 2002 г. № 167/1422-3 «О заявлении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в Красноярский краевой суд о расформировании Избирательной комиссии Красноярского края»; Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2003 г. по делу № 53-ГОЗ-8; Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 25 января 2006 г. № 168/1095-4 «О заявлении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в Климовский городской суд Московской области о расформировании избирательной комиссии муниципального образования «Город Климовск Московской области»; Определение Московского областного суда от 28 февраля 2006 г. по делу № 33-2481.

На выборах депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, состоявшихся в 2007 г., особое внимание специалистов привлек спор, разрешенный Верховным Судом Российской Федерации, касавшийся выборов депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. Решением Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 26 января 2007 г. № 77-1.2 отказано в регистрации списка кандидатов в депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга четвертого созыва, выдвинутого региональным отделением политической партии «Социалистическая единая партия России» в Санкт-Петербурге, по тем основаниям, что из проверенных подписей (7951) недостоверными и недействительными признано 30,92% (2465 подписей). Не соглашаясь с этим, региональное отделение политической партии «Социалистическая единая партия России» в Санкт-Петербурге обратилось в суд с заявлением об отмене указанного решения избирательной комиссии и обязанности ее произвести регистрацию списка кандидатов от этой партии. В обоснование заявленных требований представители регионального отделения сослались на то, что Санкт-Петербургская избирательная комиссия незаконно привлекла Управление Федеральной миграционной службы по Санкт-Петербургу и Ленинградской области (УФМС) к процедуре проверки достоверности собранных подписей, так как, по их мнению, УФМС является ненадлежащей организацией для осуществления проверки подписей. Кроме того, они полагали, что отсутствие надлежаще оформленных документов УФМС не позволяет сделать вывод об объективности и достоверности сведений, положенных в основу оспариваемого решения Санкт-Петербургской избирательной комиссии. Также незаконно избирательная комиссия привлекла, по их мнению, к проверке подписей избирателей экспертов из числа специалистов органов внутренних дел. Решением Санкт-Петербургского городского суда от 19 февраля 2007 г. заявление

регионального отделения политической партии «Социалистическая единая партия России» было удовлетворено. Суд обязал Санкт-Петербургскую избирательную комиссию зарегистрировать список кандидатов в депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга четвертого созыва, выдвинутый региональным отделением политической партии «Социалистическая единая партия России» в Санкт-Петербурге. Указанное решение было принято к немедленному исполнению.

Верховный Суд Российской Федерации с таким решением суда первой инстанции не согласился, указав в Определении от 5 марта 2007 г. № 78-ГО7-13 следующее.

Критически относясь к заключениям экспертов, суд указывал, что действующее законодательство предусматривает возможность использования заключений экспертов, привлеченных к работе избирательной комиссией, но в этом случае заключения указанных специалистов должны быть подготовлены в соответствии с их компетенцией, установленной действующим законодательством³⁰⁹. В ходе судебного разбирательства установлено, что предметом исследований являлись папки с подписными листами. Заключения составлены на официальных бланках МВД России – Главного управления внутренних дел по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, подписи экспертов заверены печатью, в связи с чем являются официальными документами, которые предусмотрены подпунктом «а» пункта 5 статьи 24 Закона Санкт-Петербурга. Итоговый протокол проверки подписных листов, представленных региональным отделением политической

³⁰⁹ О правомерности привлечения экспертов к работе избирательных комиссий, основаниях признания подписей избирателей недостоверными и недействительными, а также о заключениях экспертов см. Решения Верховного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2007 г. по делу № ГКПИ 07-1387 и ГКПИ 07-1388, от 7 ноября 2007 г. по делу № ГКПИ 07-1389, Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2007 г. по делу № 78-ГО7-13.

партии «Социалистическая единая партия России», содержит сведения, позволяющие сделать вывод о количестве проверенных и признанных недостоверными или недействительными подписей, в том числе с указанием оснований для таких выводов. Общее количество недействительных и недостоверных подписей избирателей, выявленных в ходе проверок, заявителями не оспаривалось. Судом также не опровергнуты выводы избирательной комиссии о том, что число таких подписей превышает 10% от общего количества отобранных для проверки подписей избирателей. При таких обстоятельствах решение Санкт-Петербургского городского суда от 19 февраля 2007 г. не могло быть признано законным и обоснованным, в связи с чем и было отменено³¹⁰.

Другой спор также связан с отказом в регистрации кандидата. При проведении дополнительных выборов депутата Архангельского областного Собрания депутатов четвертого созыва 2006 г. окружная избирательная комиссия одномандатного избирательного округа № 3 г. Архангельска отказала гражданину Тутову А.Н. в регистрации кандидатом на дополнительных выборах депутата Архангельского областного Собрания депутатов четвертого созыва в связи с сокрытием им сведений о неснятой и непогашенной судимости. Тутов А.Н. обратился в Архангельский областной суд с жалобой на нарушение избирательных прав. Архангельский областной суд постановил, что, приняв решение баллотироваться в органы государственной власти, Тутов А.Н. был обязан добросовестно пользоваться своим конституционным правом и указать в заявлении и подписных листах наличие у него неснятой и непогашенной судимости. Суд подчеркнул, что требования федерального и областного законодательства о сообщении сведений о неснятой и непогашенной судимости направлены на более полное

³¹⁰ См. Выборы в Российской Федерации. 2007. Электоральная статистика / Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М.: СитиПрессСервис, 2008. С. 173-174.

информирование избирателей о личности кандидата и, следовательно, на обеспечение конституционных прав граждан по осознанному волеизъявлению при выборе кандидата в органы государственной власти. В удовлетворении заявления Тутова А.Н. было отказано. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации оставила решение в силе³¹¹.

В 2007 г. ЦИК России рассматривала жалобу Н.В. Приза на постановление Избирательной комиссии Краснодарского края «О регистрации краевого списка кандидатов в депутаты Законодательного Собрания Краснодарского края четвертого созыва, выдвинутого избирательным объединением «Краснодарское краевое отделение Политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации». Обжалуемым постановлением Н.В. Приз был исключен из заверенного списка кандидатов в депутаты, выдвинутого избирательным объединением «Краснодарское краевое отделение Политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» в связи с тем, что в своем заявлении при выдвижении кандидатом в депутаты он не указал сведений о непогашенной и неснятой судимости. Однако это неуказание было не умышленным, а связанным с тем, что Н.В. Приз заблуждался относительно исчисления сроков погашения судимости. Основанием для исключения из списка кандидатов послужили сведения Информационного центра ГУВД Краснодарского края о наличии у Н.В. Приза неснятой и непогашенной судимости. Рабочая группа ЦИК России с привлечением

³¹¹ По данному вопросу См. также Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2009 г. № 16-ГО9-10 по кассационной жалобе представителя Регионального отделения политической партии «Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь» в Волгоградской области на решение Волгоградского областного суда от 22 февраля 2009 г. об отмене регистрации кандидата в депутаты Волгоградской областной Думы по единому избирательному округу Ростова М.А.

специалистов Федеральной службы исполнения наказаний приняла решение об отказе в удовлетворении жалобы³¹².

По заявлению избирательной комиссии суд может отменить регистрацию кандидата, списка кандидатов при наличии предусмотренных законом обстоятельств.

В период проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва по заявлению ЦИК России Верховным Судом Российской Федерации была отменена регистрация ряда кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, включенных в зарегистрированные федеральные списки кандидатов, в связи с отсутствием у них гражданства Российской Федерации либо наличием гражданства иностранного государства³¹³. В Определении от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О

³¹² См. Выборы в Российской Федерации. 2007. Электоральная статистика /Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М.: СитиПрессСервис, 2008. С. 171-172.

³¹³ См. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2007 г. № ГКПИ07-1426 по заявлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об отмене регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва Наджаряна С.Н., включенного в зарегистрированный федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией «Либерально-демократическая партия России»; Решение Верховного Суда Российской Федерации от 24 ноября 2007 г. № ГКПИ07-1533 по заявлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об отмене регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва Шагиняна А.М., включенного в зарегистрированный федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией «Либерально-демократическая партия России»; Решение Верховного Суда Российской Федерации от 24 ноября 2007 г. № ГКПИ07-1534 по заявлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об отмене регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва Нисанова Г.С., включенного в зарегистрированный федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией «Либерально-демократическая партия России».

«Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации обосновал правомерность ограничения пассивного избирательного права в связи с наличием гражданства иностранного государства. По мнению Конституционного Суда, «поскольку гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, находится в политико-правовой связи одновременно с Российской Федерацией и с соответствующим иностранным государством, перед которым он также несет конституционные и иные, вытекающие из законов данного иностранного государства, обязанности, значение для него гражданства Российской Федерации как политико-юридического выражения ценности связи с Отечеством объективно снижается. Волеизъявление такого лица - в случае избрания его депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти - в процессе реализации депутатских полномочий может обуславливаться не только требованиями конституционного правопорядка Российской Федерации и интересами ее народа, но и требованиями, вытекающими из принадлежности к иностранному государству. Между тем формально-юридическая либо фактическая подчиненность депутата законодательного (представительного) органа суверенной воле не только народа Российской Федерации, но и народа иностранного государства не согласуется с конституционными принципами независимости депутатского мандата и государственного суверенитета и ставит под сомнение верховенство Конституции Российской Федерации».

Аналогичное дело было разрешено Верховным Судом Российской Федерации по заявлению В.К. Буковского об отмене постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 22 декабря 2007 г. № 80/644-5 «Об отказе в регистрации группы избирателей, созданной для поддержки самовыдвижения Буковского В.К. кандидатом на должность Президента Российской Федерации, и ее уполномоченных представителей». Верховным Судом Российской Федерации было установлено, что В.К. Буковский постоянно не проживает в Российской Федерации, в том числе последние 10 лет, с 1996 года по декабрь 2007 года, ни постоянно, ни временно на территории Российской Федерации зарегистрирован не был, паспорт гражданина Российской Федерации на его имя не оформлялся и не выдавался. При таких обстоятельствах, как указал Суд в своем решении, у В.К. Буковского отсутствует пассивное избирательное право, поскольку он имеет вид на жительство на территории иностранного государства, не проживает в течение 10 лет на территории Российской Федерации и в силу статьи 6 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» не может быть выдвинут кандидатом на должность Президента Российской Федерации. Учитывая эти факты, Верховный Суд Российской Федерации жалобу В.К. Буковского оставил без удовлетворения. Законность такого решения была подтверждена в кассационном порядке³¹⁴.

Центральное место в обеспечении национальной безопасности и защите конституционного строя Российской Федерации занимает совместная деятельность органов федеральной службы безопасности, прокуратуры и судов по противодействию экстремизму в процессе организации и

³¹⁴ См. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 28 декабря 2007 года по заявлению В.К. Буковского об отмене постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 22 декабря 2007 г. № 80/644-5 «Об отказе в регистрации группы избирателей, созданной для поддержки самовыдвижения Буковского В.К. кандидатом на должность Президента Российской Федерации, и ее уполномоченных представителей».

проведения выборов. Установленный судом в рамках уголовного дела, возбужденного органами федеральной службы безопасности, Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации факт подготовки и совершения экстремистской деятельности в период выборов является основанием для отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, исключения из списка кандидатов либо отмены регистрации кандидата, списка кандидатов (подпункт «к» пункта 24, подпункт «и» пункта 25, подпункт «з» пункта 26 статьи 38, подпункт «д» пункта 7, подпункт «д» пункта 8 статьи 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Если суд установит, что гражданин в ходе избирательной кампании использовал агитацию экстремистского характера, он лишается пассивного избирательного права на срок полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, в которые назначены выборы, либо должностного лица, для избрания которого назначены выборы (подпункт «г» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Подпунктом «в» пункта 2 статьи 77, пунктом 3 части 4 статьи 92 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусмотрена возможность отмены судом решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации после определения их результатов в случае использования кандидатом, признанным избранным, избирательным объединением, выдвинувшим список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, экстремистской агитации, если нарушение данных ограничений при проведении предвыборной агитации не позволяет выявить действительную волю избирателей. Конституционно-правовая ответственность не исключает применение уголовно-правовой (например, за

публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма, публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности, возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства)³¹⁵ либо административной (по статье 20.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) ответственности.

Так, в ходе выборов в Московскую областную Думу, проходивших 11 марта 2007 г., в помещении избирательного участка № 1763, расположенного в г. Одинцово, граждане Червочкин Ю.М., Климов С.В., Сидорин В.В. с целью воспрепятствования свободному осуществлению другими гражданами избирательных прав и работе избирательной комиссии развернули флаги с символикой Национал - большевистской партии, зажгли пиротехнические изделия (дымовые факелы), пытались разбрасывать листовки и перевернуть урну с бюллетенями, однако их противоправные действия были пресечены сотрудниками милиции. При этом данные граждане применили насилие к председателю избирательной комиссии - Стреляеву С.Ф., получившему скальпированную рану ладони правой руки при попытке воспрепятствовать незаконным действиям указанных лиц³¹⁶. По данному факту прокуратурой г. Одинцово Московской области было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного п. «в» ч. 2 ст. 141 УК РФ. 15 марта 2007 г. Одинцовской городской прокуратурой Московской области Национал - большевистской партии было вынесено предупреждение о недопустимости действий экстремистского характера. Учитывая неоднократность экстремистских проявлений со стороны Национал - большевистской партии, задокументированных прокуратурами г. Санкт-Петербурга, Челябинской области и Одинцовской городской прокуратурой Московской области, в суд было направлено заявление о запрете деятельности указанной партии. 19 апреля 2007 г. Московский

³¹⁵ Данные составы преступлений предусмотрены статьями 205.2, 280 и 282 Уголовного кодекса Российской Федерации.

³¹⁶ См. Решение Московского городского суда от 19 апреля 2007 г. о запрете Национал-большевистской партии.

городской суд запретил Национал-большевистскую партию, а 7 августа 2007 г. данное решение было оставлено в силе Верховным Судом Российской Федерации.

Заметную роль играет судебный контроль за финансированием выборов. При наличии данных о признаках преступлений, предусмотренных частями 2 и 3 статьи 160, статьей 172, статьей 174 Уголовного кодекса Российской Федерации орган внутренних дел или федеральной службы безопасности, выявивший эти преступления, возбуждает уголовное дело, расследует его и передает в суд. Осуществление правосудия по делам о нарушениях избирательных прав граждан и общественных объединений, связанных с финансированием выборов, положительно сказывается на защите конституционного строя и обеспечении национальной безопасности.

Суды Российской Федерации принимают активное участие в обеспечении легитимности результатов выборов. При наличии соответствующих судебных решений избирательные комиссии признают итоги голосования, результаты выборов недействительными.

Существенный вклад в обеспечение национальной безопасности и регулирование проблемных вопросов, касающихся конституционно-правовой основы организации и проведения выборов, в ориентирование государственных органов и избирательных комиссий всех уровней на единообразное применение норм избирательного законодательства вносит Конституционный Суд Российской Федерации.

В соответствии со ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» целями деятельности данного судебного органа являются:

- защита основ конституционного строя;
- основных прав и свобод человека и гражданина;
- обеспечение верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории России.

Защита конституционного строя осуществляется Конституционным судом Российской Федерации путем конституционного судопроизводства и контроля.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 г. № 26-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» рассматривается принцип пропорционального представительства³¹⁷. По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, демократическое большинство, на основе которого, по смыслу статей 1 и 3 Конституции Российской Федерации, должна определяться воля народа, выраженная им на выборах, и наличие которого необходимо для признания легитимности органа народного представительства, не может быть лишь относительным большинством. При этом Конституционный Суд подчеркивает, что демократия, основанная на политическом многообразии и многопартийности, исходит из необходимости существования оппозиции и не допускает монополии на власть.

В Постановлении от 27 апреля 1998 г. № 12-П Конституционный Суд Российской Федерации указал, что установление дополнительно к Конституции Российской Федерации в качестве условий приобретения гражданином пассивного избирательного права требований, связанных с достижением определенного возраста, продолжительности проживания на территории субъекта Российской Федерации, знания языка, ограничивает права и свободы человека и гражданина и выходит за рамки полномочий

³¹⁷ См. СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации³¹⁸.

К числу важнейших документов в рассматриваемой сфере следует отнести Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2001 года № 17-П, которым признано не соответствующим Конституции Российской Федерации положение части 2 статьи 208 Гражданско-процессуального кодекса РСФСР, на основании которого исключалась возможность обжалования в кассационном порядке судебных решений по делам о нарушениях избирательных прав граждан, не связанных с оспариванием результатов выборов или референдумов³¹⁹.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2002 года № 2–П содержится правовая позиция о недопустимости ущемления субъектами Российской Федерации гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул, что «регулирование и защита прав и свобод граждан составляют ведение Российской Федерации, субъекты же Российской Федерации, реализуя свои полномочия в сфере защиты прав и свобод, находящейся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, не могут снижать уровень конституционных гарантий избирательных прав, обеспечиваемый в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и соответствующим положениям Конституции Российской Федерации». Далее Конституционный Суд отметил, что «условия реализации пассивного избирательного права гражданами Российской Федерации

³¹⁸ См. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 апреля 1998 г. № 12-П по делу о проверке конституционности отдельных положений части 1 статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части 1 статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан» // Рос. газ. 1998. 6 мая.

³¹⁹ В соответствии с ч. 3 ст. 261 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138–ФЗ кассационная жалоба на решение суда по делу о защите избирательных прав может быть подана в течение пяти дней со дня принятия судом решения.

должны быть едиными на всей ее территории; субъект же Российской Федерации, устанавливая своими нормативными актами расходящиеся с федеральным регулированием дополнительные условия осуществления пассивного избирательного права, нарушает равенство избирательных прав граждан Российской Федерации»³²⁰.

Основополагающим для обеспечения единства правового пространства России, приведения субъектами Федерации законодательства в сфере избирательных прав граждан в соответствие с Конституцией России и федеральными законами, является Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 г. № 6-П по проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации³²¹. Согласно указанному Постановлению, суд по заявлению прокурора, содержащего требование о проверке соответствия закона субъекта Российской Федерации федеральному закону, вправе признать закон субъекта Российской Федерации противоречащим федеральному закону и не подлежащим применению, что влечет необходимость его приведения в соответствие с федеральным законом законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Существенную роль в защите конституционного строя и обеспечении национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации играет Верховный Суд Российской Федерации.

³²⁰ См. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2002 года № 2-П «По делу о проверке конституционности ч.2 ст. 69, ч.2 ст. 70 и ст. 90 Конституции Республики Татарстан, а также п.2 ст. 4 и п.8 ст.21 Закона Республики Татарстан «О выборах депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М.Салямова // Рос. газ. 2002. 31 января.

³²¹ См. Рос. газ. 2000. 27 апр.

В соответствии с пунктом 2 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьей 27 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации решения и действия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации обжалуются в Верховный Суд Российской Федерации.

Неисполнение решения Верховного Суда Российской Федерации является основанием для расформирования Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

На основании части 9 статьи 38 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» Верховный Суд Российской Федерации принимает решение по жалобам политических партий об отказе в заверении федерального списка кандидатов. В Верховный Суд Российской Федерации может быть обжаловано решение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о регистрации федерального списка кандидатов либо об отказе в его регистрации (часть 7 статьи 44 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

Статьей 91 комментируемого Федерального закона определяются обстоятельства, при установлении которых Верховный Суд Российской Федерации может отменить решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о регистрации списка кандидатов, об отказе в его регистрации, об исключении группы кандидатов из списка кандидатов. Формулировки частей 7-10 статьи 91 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» допускают возможность выборочного правоприменения и нарушения равного статуса субъектов избирательного процесса. В соответствии с подпунктом «б» пункта 8 Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления

коррупции, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 196, диспозитивное установление возможности совершения органом государственной власти действий в отношении граждан и организаций является коррупционным фактором. Поэтому словосочетание «может быть» в частях 7-10 статьи 91 предлагается заменить словосочетанием «должно быть».

После принятия Центральной избирательной комиссией Российской Федерации решения о регистрации либо об отказе в регистрации федерального списка кандидатов Верховный Суд Российской Федерации осуществляет повторную проверку подписных листов в пределах подписей, подлежавших проверке.

Принципиальное значение для защиты конституционного строя Российской Федерации имеют вопросы приостановления деятельности и ликвидации политических партий. При наличии предусмотренных законом оснований Верховный Суд Российской Федерации принимает решение о ликвидации политической партии. Основания и порядок ликвидации политической партии закреплены пунктами 3-6 статьи 41 Федерального закона «О политических партиях». В соответствии со статьей 41 Федерального закона «О политических партиях» политическая партия может быть ликвидирована по решению Верховного Суда Российской Федерации в случае:

а) невыполнения требований закона, связанных с недопустимостью создания и деятельности структурных подразделений политических партий в органах государственной власти, органах местного самоуправления (за исключением деятельности в законодательных органах государственной власти и представительных органах муниципальных образований), в Вооруженных Силах Российской Федерации, в правоохранительных и иных государственных органах, в государственных и негосударственных

организациях, а также вмешательства политических партий в учебный процесс образовательных учреждений.

б) неустранения в установленный решением суда срок нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности политической партии;

в) неучастия политической партии в выборах;

г) отсутствия региональных отделений политической партии численностью не менее 500 членов политической партии более чем в половине субъектов Российской Федерации;

д) отсутствия необходимого числа членов политической партии;

е) неоднократного непредставления политической партией в установленный срок в федеральный уполномоченный орган обновленных сведений, необходимых для внесения изменений в единый государственный реестр юридических лиц, за исключением сведений о полученных лицензиях.

В Федеральном законе «О политических партиях» также закреплены основания, при которых политическая партия и региональное отделение политической партии не могут быть ликвидированы. Политическая партия, федеральный список которой на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации был допущен к распределению депутатских мандатов, не может быть ликвидирована по основаниям отсутствия необходимого числа членов политической партии и отсутствия региональных отделений численностью не менее 500 членов более чем в половине субъектов Российской Федерации, в течение четырех лет со дня голосования на указанных выборах.

Не допускается ликвидация политической партии по решению Верховного Суда Российской Федерации со дня официального опубликования решения о назначении (проведении) выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, выборов Президента

Российской Федерации до дня официального опубликования результатов указанных выборов, за исключением случаев осуществления партией экстремистской деятельности. Региональное отделение политической партии не может быть ликвидировано по решению суда со дня официального опубликования решения о назначении (проведении) выборов депутатов законодательного (представительного) органа соответствующего субъекта Российской Федерации и до дня официального опубликования результатов соответствующих выборов, за исключением случаев осуществления региональным отделением партии экстремистской деятельности.

Особого внимания и оценки заслуживают решения Верховного Суда Российской Федерации о признании ряда организаций, в том числе иностранных и международных, террористическими и запрете их деятельности на территории Российской Федерации. Такие решения принимались Верховным Судом Российской Федерации 14 февраля 2003 г., 2 июня 2006 г. и 13 ноября 2008 г. Единый федеральный список организаций, признанных террористическими, обнародуется Правительством Российской Федерации³²². В настоящее время в Российской Федерации в качестве террористических организаций признаны: «Высший военный Маджлисуль Шура Объединенных сил моджахедов Кавказа», «Конгресс народов Ичкерии

³²² См. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 июля 2006 г. № 1014-р «Об обнародовании Единого федерального списка организаций, признанных террористическими» // СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3283; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 октября 2007 г. (в ред. от 8 декабря 2008 г.) № 1420-р «Об официальном периодическом издании, осуществляющем публикацию перечня общественных и религиозных объединений, иных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности», и перечня общественных и религиозных объединений, деятельность которых приостановлена в связи с осуществлением ими экстремистской деятельности» // СЗ РФ. 2007. № 43. Ст. 5256; 2008. № 50. Ст. 5958.

и Дагестана», «База» («Аль-Каида»), «Асбат аль-Ансар», «Священная война» («Аль-Джихад» или «Египетский исламский джихад»), «Исламская группа» («Аль-Гамаа аль-Исламия»), «Братья-мусульмане» («Аль-Ихван аль-Муслимун»), «Партия исламского освобождения» («Хизб ут-Тахрир аль-Ислами»), «Лашкар-И-Тайба», «Исламская группа» («Джамаат-и-Ислами»), «Движение Талибан», «Исламская партия Туркестана» (бывшее «Исламское движение Узбекистана»), «Общество социальных реформ» («Джамият аль-Ислах аль-Иджтимаи»), «Общество возрождения исламского наследия» («Джамият Ихья ат-Тураз аль-Ислами»), «Дом двух святых» («Аль-Харамейн»), «Джунд аш-Шам», «Исламский джихад - Джамаат моджахедов», «Аль-Каида в странах исламского Магриба»³²³.

Важной гарантией соблюдения прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности в деятельности правоохранительных органов в процессе организации и проведения выборов является судебный контроль. Проведение оперативно-розыскных мероприятий, которые ограничивают конституционные права граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища, допускается только на основании судебного решения³²⁴. Только суд, в том числе в ходе досудебного производства, правомочен принимать решения об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу в соответствии со статьей 108 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, о продлении срока содержания под стражей, о применении иных мер процессуального принуждения, предусмотренных статьями 114-116

³²³ См. <http://nak.fsb.ru/nak/ter.org.htm>

³²⁴ См. ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

Уголовно-процессуального кодекса (временное отстранение от должности³²⁵, наложение ареста на имущество, наложение ареста на ценные бумаги), а также о производстве таких следственных действий, как: осмотр жилища при отсутствии согласия проживающих в нем лиц; обыск и (или) выемка в жилище; выемка предметов и документов, содержащих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, а также содержащих информацию о вкладах и счетах в банках и иных кредитных организациях; наложение ареста на корреспонденцию, ее осмотр и выемка в учреждениях связи; контроль и запись телефонных и иных переговоров³²⁶.

Центральное место среди субъектов защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации занимают органы прокуратуры. Оно обусловлено координирующей ролью прокуратуры в деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, спецификой сферы правового регулирования прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах, а также установленными законодательством полномочиями прокурора по осуществлению надзорной деятельности.

Прокурорский надзор за исполнением законодательства о выборах выступает в качестве особой составляющей в деятельности органов прокуратуры.

Во-первых, прокурорский надзор за исполнением законодательства о выборах является подотраслью общего надзора, т.е. надзора за точным и

³²⁵ В случае привлечения в качестве обвиняемого высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и предъявления ему обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления Генеральный прокурор Российской Федерации направляет Президенту Российской Федерации представление о временном отстранении от должности указанного лица. Президент Российской Федерации в течение 48 часов с момента поступления представления принимает решение о временном отстранении указанного лица от должности либо об отказе в этом (ч.5 ст. 114 УПК РФ).

³²⁶ См. ч. 2 ст. 29 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

единообразным исполнением законов всеми субъектами права (гражданами, организациями, государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами).

Во-вторых, данное направление прокурорского надзора можно рассматривать в качестве подотрасли надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. В этом случае его, как правило, включают в надзор за соблюдением политических прав и свобод человека и гражданина.

Проблема осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах является малоизученной и неисследованной в теоретическом плане.

Прежде всего, в юридической литературе по прокурорскому надзору существует заметное расхождение в терминологии исследуемого направления надзорной деятельности органов прокуратуры. Встречаются словосочетания «прокурорский надзор за соблюдением законодательства о выборах», «надзор за применением законодательства о выборах», «прокурорский надзор за исполнением законодательства о выборах». Подобное множество определений обусловлено наличием различных форм реализации избирательного права и связано с авторской позицией того или иного исследователя³²⁷.

С теоретико-правовой точки зрения, соблюдение норм права представляет собой пассивную форму поведения субъекта права, которая заключается в воздержании субъекта от совершения запрещенных правом деяний. Процесс организации и проведения выборов не сводится только к реализации запрещающих норм, поэтому соблюдение законодательства о выборах не в полной мере отражает содержание надзорной деятельности прокуратуры в период избирательных кампаний. В отличие от соблюдения,

³²⁷ См.: *Красинский В.В.* Место прокурорского надзора в обеспечении избирательного законодательства // Журнал о выборах. М.: РЦОИТ при ЦИК России, 2003. № 2. С. 9–12.

исполнение является формой реализации обязывающих норм, поскольку требует активного осуществления субъектом возложенных на него обязанностей. Теоретическая разработка вопросов прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах вытекает из традиционного понимания данного направления прокурорского надзора как подотрасли общего надзора, что позволяет большинству ученых–юристов и сотрудникам практических подразделений органов прокуратуры использовать понятие «прокурорский надзор за исполнением законодательства о выборах»³²⁸.

Введение термина «надзор за применением законодательства о выборах» представляется не вполне удачным, так как вся надзорная деятельность органов прокуратуры по своему характеру является правоприменительной. Применение норм права относится к особой форме его реализации, осуществляемой государством в лице своих компетентных органов. Государственно–властное вмешательство компетентных органов в избирательный процесс строго регламентируется законом и осуществляется лишь в необходимых случаях (избирательные споры, правонарушения в процессе организации и проведения выборов и т.д.). Очевидно, в силу этого, понятие «надзор за применением законодательства о выборах» не получило широкого распространения и практически не используется.

³²⁸ Необходимость упорядочения терминологии надзорной деятельности органов прокуратуры вытекает даже из названий соответствующих правовых актов Генеральной прокуратуры. См. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28 ноября 2007 г. № 190 «Об организации прокурорского надзора за *исполнением* законодательства о противодействии экстремистской деятельности»; Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за *исполнением* законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»; Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 28 сентября 2007 г. № 153/7 «Об организации прокурорского надзора за *соблюдением* законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Закрепление различных форм правореализации в отношении правовых актов в сфере общего надзора представляется неверным.

Надзор за исполнением законодательства о выборах является направлением реализации государственной политики в сфере защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности. При его осуществлении прокурор решает общие задачи, определенные статьями 1, 21 и 27 Закона Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 17 июля 2009 г.). Он вмешивается лишь в случаях, требующих принятия мер прокурорского реагирования (опротестовывает незаконные правовые акты, направляет в целях защиты публичного интереса заявления в судебные органы, вносит представления, решает в установленном порядке вопрос о привлечении нарушителей избирательного законодательства к административной или уголовной ответственности)³²⁹. В соответствии с Приказом Генерального прокурора от 15 сентября 2004 г. № 24 «О порядке предоставления специальных донесений о чрезвычайных происшествиях и преступлениях, а также иной обязательной информации в органах прокуратуры Российской Федерации» прокуроры субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур обязаны незамедлительно направлять в Генеральную прокуратуру Российской Федерации специальные донесения о чрезвычайных происшествиях и преступлениях в сфере избирательного процесса, аналитические справки о комплексном изучении состояния законности в регионе в период предвыборной кампании и проведения выборов.

³²⁹ См. Письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 22 декабря 2003 г. № 36-12-03 «О Методических рекомендациях «Осуществление прокурорского надзора за соблюдением избирательных прав граждан»; Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 28 сентября 2007 г. № 153/7 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 16 января 2008 г. № 4/7 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах Президента Российской Федерации».

Правоприменительная практика свидетельствует о ряде негативных примеров взаимодействия органов прокуратуры с избирательными комиссиями:

- в ходе избирательных кампаний органы прокуратуры направляют в адрес избирательных комиссий запросы о периодическом предоставлении информации, не имеющей отношение к проводимым прокурорским проверкам. Тем самым органы прокуратуры фактически возлагают на себя контрольную функцию, что выходит за пределы их компетенции;

- в период избирательных кампаний органами прокуратуры могут вноситься акты прокурорского реагирования, нарушающие законодательство о выборах (Так, в 2008 г. на основании нарушений требований Устава политической партии ЛДПР органами прокуратуры было вынесено предписание избирательной комиссии Ненецкого автономного округа принять решение об отказе в регистрации списка кандидатов в депутаты; в период проведения выборов в органы местного самоуправления Республики Саха (Якутия) прокуратура настаивала на досрочном голосовании избирателей, а также на включении в списки граждан, не имеющих постоянной регистрации на территории соответствующего избирательного округа)³³⁰.

В области защиты избирательных прав граждан задачи прокурорского надзора включают два основных направления: надзор за соответствием федеральным законам нормативных правовых актов, издаваемых ЦИК Российской Федерации и другими избирательными комиссиями, и надзор за законностью действий избирательных комиссий всех уровней, органов

³³⁰ См.: Волков В.П., Дамаскин О.В., Шапиев С.М. Некоторые проблемы и пути их решения для обеспечения законности избирательного процесса в Российской Федерации. М.: РЦОИТ, 2009. С. 107-108.

власти, политических партий и общественных объединений при реализации законов о выборах³³¹.

При обращении в суд с заявлением о признании противоречащего федеральному законодательству регионального либо муниципального нормативного правового акта недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени прокуроры руководствуются положениями статей 45, 245-253 ГПК РФ, статьями 52, 191-196 АПК РФ, регуливающими производство по делам, возникающим из публичных правоотношений. Применение прокурорами таких мер реагирования, как принятие протеста, внесение представления об устранении нарушения закона и объявление предостережения о недопустимости нарушения закона, обуславливается характером правонарушений, дающих основания для прокурорского вмешательства, и осуществляется в порядке, предусмотренном статьями 23, 24 и 25.1 Закона Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации». Выявив причины и условия, способствующие нарушениям законодательства в сфере регионального и муниципального нормотворчества, прокуроры обращаются с представлением о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных должностных

³³¹ См.: Обзор практики участия прокуроров в рассмотрении судами гражданских дел о нарушениях избирательного законодательства в Российской Федерации. М.: Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2001. 17 с. Отдельные кандидаты и избирательные объединения используют возможности обжалования действий и решений избирательных комиссий как особую технологию, с помощью которой предпринимаются попытки парализации работы комиссий, а в дальнейшем – оспаривания итогов голосования и результатов выборов. Жалобы носят идентичный характер и в ходе проверок, как правило, не подтверждаются. Так, в ЦИК России по инициативе Заокского райкома КПРФ было направлено свыше 70 писем одного и того же содержания жителей Заокского района Тульской области, в которых давалась негативная оценка освещению избирательной кампании. См. Выборы Президента Российской Федерации. 2008: Сборник информационно-аналитических материалов /Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М.: СитиПрессСервис, 2008. С. 253.

лиц аппаратов представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления³³².

В качестве примера можно привести оспаривание в 2007 г. прокуратурой Республики Хакасия некоторых статей Законов Республики Хакасия «О выборах депутатов Верховного Совета Республики Хакасия» и «О выборах глав муниципальных образований и депутатов представительных органов муниципальных образований в Республике Хакасия». По результатам рассмотрения судом заявлений прокурора Республики Хакасия некоторые положения данных законов были признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими³³³.

Анализ прокурорско-судебной практики и изучение материалов проведенных избирательных кампаний свидетельствуют, что сотрудничество органов юстиции, федеральной службы безопасности и органов внутренних дел с прокуратурой по защите конституционного строя и обеспечению национальной безопасности в период выборов, как правило, осуществляется в следующих случаях:

во-первых, при подготовке заключений органами юстиции о соответствии действующему законодательству изданных на местах

³³² В законодательстве Российской Федерации до настоящего времени не предусмотрена уголовная или административная ответственность за принятие должностными лицами органов государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным и федеральным законам, повлекших за собой массовые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации.

³³³ См.: Решение избирательной комиссии Республики Хакасия от 10 января 2008 г. № 23/159-5 «Об итогах реализации законотворческой деятельности избирательной комиссии Республики Хакасия в 2007 году».

нормативных правовых актов и передаче собранных материалов в прокуратуру³³⁴;

во-вторых, при осуществлении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов правотворчества;

в-третьих, при выявлении органами внутренних дел и федеральной службы безопасности подготавливаемых, совершаемых или совершенных деяний, содержащих признаки преступлений или административных правонарушений в сфере выборов, и информировании прокуратуры для принятия соответствующих мер реагирования. Согласно статье 28.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.1, 5.7, 5.21, 5.23-5.25, 5.45, 5.46, 5.48 и 5.52 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, возбуждаются прокурором. Если нарушены права и свободы значительного числа граждан либо нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор вправе обратиться с соответствующим заявлением в суд в порядке, предусмотренном статьей 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации;

в-четвертых, при расследовании следователями Следственного комитета при прокуратуре, федеральной службы безопасности и органов внутренних дел преступлений альтернативной подследственности, связанных

³³⁴ В целях обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов в Российской Федерации Указом Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» на Министерство юстиции возложено ведение федерального банка нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (федерального регистра). См. также Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 2 октября 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления». [Текст приказа не опубликован.]

с выборами³³⁵. В соответствии со ст. 151 УПК РФ, предварительное расследование составов преступлений в сфере избирательных прав входит в подследственность Следственного комитета при прокуратуре. Вместе с тем, предварительное следствие по уголовным делам, связанным с выборами (как правило, по составам ст.ст. 105, 160, 167, 205, 205.1, 205.2, 207, 212, 272-274, 277–280, 282, 282.1, 282.2 УК РФ), но прямо не предусмотренным избирательным законодательством, производится следователями того органа, к чьей подследственности относится преступление. По составам, предусмотренным ст.ст. 105, 212, 282 УК – предварительное следствие производится следователями Следственного комитета при прокуратуре, по ст.ст. 160 и 167 – следователями органов внутренних дел; по ст. 205 установлена альтернативная подследственность Следственного комитета при прокуратуре, органов федеральной службы безопасности и органов внутренних дел, по ст. ст. 205.1, 205.2, ст. 279 – Следственного комитета при прокуратуре и органов федеральной службы безопасности. По уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст.ст. 272-274, 282.1, 282.2 предварительное следствие может производиться следователями органа, выявившего эти преступления. Прокуроры также поддерживают государственное обвинение по делам, связанным с выборами, в том числе и экстремистской направленности.

Согласно пунктам 18, 18.1 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», решения о возбуждении уголовного дела в отношении члена комиссии с правом решающего голоса, привлечении его в

³³⁵ Примером такого сотрудничества может служить расследование в 2008 г. уголовного дела Следственным управлением Следственного комитета при прокуратуре Республики Северная Осетия – Алания в отношении редакции газеты «Осетия. Свободный взгляд» по признакам преступления, предусмотренного статьей 280 УК РФ.

качестве обвиняемого по уголовному делу принимаются руководителем следственного органа Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по субъекту Российской Федерации. Ходатайство перед судом об избрании в качестве меры пресечения заключения под стражу в отношении члена комиссии с правом решающего голоса может быть возбуждено с согласия руководителя следственного органа Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по субъекту Российской Федерации. Член комиссии с правом решающего голоса не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия прокурора субъекта Российской Федерации. Решения о возбуждении уголовного дела в отношении члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом решающего голоса, председателя избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, привлечении их в качестве обвиняемых принимаются Председателем Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации. Ходатайство перед судом об избрании в качестве меры пресечения заключения под стражу в отношении члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом решающего голоса, председателя избирательной комиссии субъекта Российской Федерации может быть возбуждено с согласия Председателя Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации. Член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом решающего голоса, председатель избирательной комиссии субъекта Российской Федерации не могут быть подвергнуты административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия Генерального прокурора Российской Федерации.

Глава 52 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации устанавливает особенности производства по уголовным делам, возбужденным в отношении кандидата в Президенты Российской Федерации,

зарегистрированного кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, зарегистрированных кандидатов в депутаты законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. В соответствии со статьями 447, 448 Уголовно-процессуального кодекса решение о возбуждении уголовного дела в отношении кандидата в Президенты Российской Федерации, либо о привлечении его в качестве обвиняемого, принимается Председателем Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации; в отношении зарегистрированного кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации – с согласия Председателя Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации; в отношении зарегистрированных кандидатов в депутаты законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации – с согласия руководителя следственного органа Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации.

Действенный надзор прокуроров за законностью возбуждения и расследования уголовных дел, связанных с выборами, играет важную роль в обеспечении национальной безопасности и защите конституционного строя. Надзор за исполнением правоохранительными органами законов в ходе осуществления деятельности по обеспечению национальной безопасности и защите конституционного строя Российской Федерации в период выборов осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и уполномоченные им прокуроры.

В число компетентных субъектов защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов входят и налоговые органы.

Пункты 23 и 24 Постановления Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 589 «О мерах по оказанию содействия

избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации», пункт 1 части 9 статьи 68 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предписывают налоговым органам предоставлять по обращениям ЦИК Российской Федерации копии сводных финансовых отчетов политических партий, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов, выдвинувших зарегистрированных кандидатов на должность Президента Российской Федерации, а также имеющиеся сведения о результатах проверок сводных финансовых отчетов, в том числе о выявленных нарушениях финансовой деятельности указанных политических партий³³⁶.

В соответствии с Соглашением между Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Федеральной налоговой службой о взаимодействии и взаимном обмене информацией в период проведения федеральных избирательных кампаний 2007-2008 годов от 2 июля 2007 г. № 4242/ММ-25-04/6 Федеральная налоговая служба на основании представленных ЦИК России данных осуществляет проверку и сбор имеющейся в базах данных налоговых органов следующей информации:

³³⁶ См. Приказ Министра по налогам и сборам Российской Федерации от 31 января 2003 г. № БГ-3-06/41 «Об утверждении формы сводного финансового отчета политической партии и порядка заполнения сводного финансового отчета политической партии»; Приказ Федеральной налоговой службы от 10 августа 2007 г. № ММ-3-04/474 «Об организации работы по оказанию содействия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в проверке достоверности сведений о размере и об источниках доходов, имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности, о вкладах в банках, ценных бумагах, представляемых кандидатами в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва».

- о размере и об источниках доходов кандидата (каждого кандидата из списка кандидатов) и его супруга;

- об имуществе (зданиях, сооружениях, жилых и нежилых помещениях, земельных участках и ином недвижимом имуществе), принадлежащем кандидату (каждому кандидату из списка кандидатов) и его супругу на праве собственности (в том числе совместной собственности);

- об участии кандидата (каждого кандидата из списка кандидатов) и его супруга в капитале коммерческих организаций;

и сообщает в ЦИК России о результатах проверки, а также направляет имеющуюся в налоговых органах информацию.

Федеральная налоговая служба ведет Единый государственный реестр юридических лиц, в который, в том числе, вносятся сведения о государственной регистрации политических партий и их региональных отделений.

Пункт 3 статьи 38 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», часть 7 статьи 43 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» закрепляют необходимость взаимодействия избирательных комиссий с Министерством юстиции и его территориальными органами. Органы юстиции проверяют сведения, содержащиеся в документах, представляемых на государственную регистрацию политическими партиями и другими общественными объединениями, в случаях, когда имеются основания сомневаться в их достоверности.

Чрезвычайно важным элементом деятельности органов юстиции по защите конституционного строя и обеспечению национальной безопасности в период организации и проведения выборов является их участие в противодействии иностранному и другому нелегальному финансированию политической деятельности в России со стороны иностранных

неправительственных некоммерческих организаций. Уполномоченным органам юстиции и финансового контроля необходимо выявлять и в кратчайшие сроки пресекать каналы подобного финансирования. Действующее законодательство позволяет компетентным органам проводить подобную работу. В соответствии с пунктами 3-4 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» (в ред. от 17 июля 2009 г.) № 18-ФЗ некоммерческая организация обязана представлять в уполномоченный орган в сфере юстиции документы, содержащие отчет о своей деятельности, о персональном составе руководящих органов, а также документы о расходовании денежных средств и об использовании иного имущества, в том числе полученных от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства³³⁷. Структурное подразделение иностранной некоммерческой неправительственной организации обязано информировать уполномоченный орган об объеме получаемых данным подразделением денежных средств и иного имущества, их предполагаемом распределении, о целях их расходования или использования и об их фактическом расходовании или использовании, о предполагаемых для

³³⁷ См. СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 1998. № 48. Ст. 5849; 1999. № 28. Ст. 3473; 2002. № 52 (ч. 2). Ст. 5141; 2003. № 52 (ч. 1). Ст. 5031; 2006. № 3. Ст. 282; 2006. № 45. Ст. 4627; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 37; 2007. № 10. Ст. 1151; 2007. № 22. Ст. 2563; 2007. № 49. Ст. 6061; 2008. № 20. Ст. 2253; 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616; 2009. № 23. Ст. 2762; 2009. № 29. Ст. 3607. Примечательно, что после внесения поправок в Федеральный закон «О некоммерческих организациях», ограничивших финансирование политической деятельности в России со стороны иностранных неправительственных некоммерческих организаций, тема регулирования деятельности неправительственных организаций стала предметом обсуждения Комиссии Сената по иностранным делам с участием заместителя государственного секретаря США Ловенкрона. В ходе слушаний директор американского филиала Института «Открытое общество» М. Гальперин выразил обеспокоенность тем, что после череды «цветных революций» власти России, Белоруссии, Египта, Венесуэлы, Узбекистана и ряда других стран ужесточили требования к неправительственным организациям, связанные с их регистрацией и финансовой отчетностью // Рос. газ. 2007. 9 августа.

осуществления на территории Российской Федерации программах, а также о расходовании предоставленных физическим и юридическим лицам указанных денежных средств и об использовании предоставленного им иного имущества по форме и в сроки, которые устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В случае несоответствия характера деятельности и расходов филиала или представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации заявленным целям такое структурное подразделение по решению уполномоченного органа может быть исключено из реестра филиалов и представительств международных организаций и иностранных неправительственных организаций. Неоднократное непредставление некоммерческой организацией в установленный срок сведений о поступлении и расходовании денежных средств и использовании иного имущества, является основанием для обращения уполномоченного органа или его территориального органа в суд с заявлением о ликвидации данной некоммерческой организации.

Эффективной мерой борьбы с попытками оказания из-за рубежа конспиративного целенаправленного информационно-пропагандистского, финансового, политического и силового воздействия на процесс организации и проведения выборов в ущерб интересам защиты конституционного строя и национальной безопасности России может служить предусмотренная пунктом 12 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» возможность запрета осуществления на территории Российской Федерации программ иностранных неправительственных организаций, создающих угрозу суверенитету, политической независимости, территориальной неприкосновенности и национальным интересам Российской Федерации. Уполномоченный орган в сфере юстиции направляет структурному подразделению иностранной некоммерческой

неправительственной организации в письменной форме мотивированное решение о запрете осуществления на территории Российской Федерации заявленной для осуществления на территории Российской Федерации программы или ее части. Структурное подразделение иностранной некоммерческой неправительственной организации, получившее указанное решение, обязано прекратить деятельность, связанную с осуществлением данной программы в указанной в решении части. Невыполнение указанного решения влечет за собой исключение соответствующего филиала или представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации из реестра, ликвидацию отделения иностранной некоммерческой неправительственной организации.

Статью 18 Федерального закона «О некоммерческих организациях» «Ликвидация некоммерческой организации» было бы логично дополнить п. 2.2 следующего содержания: «Ликвидация иностранной некоммерческой неправительственной организации (ее структурного подразделения) в связи с несоответствием характера деятельности заявленным целям, а также п. 12 ст. 32 настоящего Федерального закона влечет за собой лишение права осуществлять деятельность на территории Российской Федерации сроком на 5 лет».

В целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства уполномоченный орган вправе вынести структурному подразделению иностранной некоммерческой неправительственной организации в письменной форме мотивированное решение о запрете направления денежных средств и иного имущества определенным получателям указанных средств и иного имущества.

Отдельно следует рассмотреть сотрудничество органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности и избирательных комиссий в

интересах защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в ходе выборов.

Действующее законодательство определяет полномочия органов внутренних дел в процессе организации и проведения выборов как оказание содействия работе избирательных комиссий. Конкретные формы и методы работы органов внутренних дел в этом направлении обусловлены этапами избирательной кампании³³⁸.

Организационные и практические мероприятия по осуществлению контроля за соблюдением установленных правил паспортно-регистрационной системы органы внутренних дел реализуют в тесном взаимодействии с органами ФМС, ФСБ, прокуратуры, учреждениями государственной статистики, военными комиссариатами, жилищно-эксплуатационными организациями и общественностью, а в пограничных зонах — также с подразделениями и частями органов Пограничной службы ФСБ России³³⁹. В процессе реализации этих мероприятий органы внутренних дел принимают участие в предупреждении правонарушений, связанных с выборами; выявлении лиц, подозреваемых в совершении преступлений и скрывающихся от органов дознания, следствия и суда либо проживающих по подложным или поддельным документам; розыске конкретных лиц, известных органам внутренних дел и федеральной службы безопасности и т.д.³⁴⁰.

³³⁸ См.: Бутаев В.И., Волков В.П., Шебунова В.Я. Методическое пособие по оказанию органами внутренних дел содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий и проведении выборов органов государственной власти и органов местного самоуправления. М.: РЦОИТ при ЦИК России, 2007. 112 с.

³³⁹ В соответствии с Положением о Федеральной миграционной службе России, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. ФМС России подведомственна МВД Российской Федерации.

³⁴⁰ См.: Алексеев Н.А. Организационно-правовые основы взаимодействия органов внутренних дел с избирательными комиссиями: Автореф. дис. ... канд. юр. наук / Моск. Акад. МВД России. М., 2001. 26 с

В период организации и проведения выборов органы внутренних дел обследуют объекты хранения денежных средств, огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, наркотических средств, психотропных и ядовитых веществ. По каждому объекту совместно с органами федеральной службы безопасности разрабатываются и осуществляются конкретные мероприятия по усилению их охраны. В местах со сложной криминогенной обстановкой в период избирательной кампании организуется проведение оперативно-розыскных, профилактических и иных мероприятий, направленных на предупреждение и пресечение тяжких и особо тяжких преступлений.

Для проведения анализа информации о возможной подготовке экстремистских акций задействуются возможности ситуационного центра. Осуществляются особые меры безопасности в отношении охраняемых лиц.

Ужесточается оперативный контроль за обстановкой в аэропортах. Проводится анализ уязвимости предприятий с опасным циклом производства, метро, гидротехнических сооружений и других стратегических объектов от террористических атак. Проводится оперативно-профилактическая работа с лидерами радикальных организаций, ранее судимыми, наркоманами, лицами с психическими заболеваниями, владельцами огнестрельного оружия на территории проведения общественно-политического мероприятия, связанного с проведением выборов, и прилегающих районах. Усиливается пограничный и таможенный контроль в пунктах пропуска через границу в целях выявления и недопущения въезда в страну лиц, пытающихся провести оружие, взрывчатые и отравляющие вещества. Используются мобильные дактилоскопические комплексы, позволяющие быстро идентифицировать лиц, подозреваемых в подготовке экстремистских акций, и предотвратить их проникновение на охраняемые объекты³⁴¹.

³⁴¹ См. Документы VII Совещания руководителей специальных служб, органов безопасности и правоохранительных органов по проблемам борьбы с терроризмом. М.: Граница, 2008. С. 94.

Чтобы минимизировать неудобства и помехи для нормального функционирования транспорта, социально-бытовой и дорожной инфраструктуры, а также не допустить проноса и использования его участниками оружия, боеприпасов и взрывных устройств, создаются пояса безопасности.

Для различных общественных объединений подбираются места проведения массовых акций. Это позволяет локализовать и свести к минимуму возможность организации беспорядков и других экстремистских проявлений. С одной стороны, обеспечиваются конституционные права граждан на выражение своего мнения и протестных настроений, с другой стороны, - не допускается нарушение общественного порядка³⁴².

По запросам избирательных комиссий органы внутренних дел проверяют наличие у кандидатов неснятых (непогашенных) судимостей, сведения о транспортных средствах, находящихся в собственности кандидатов, предоставляют материалы оперативно-справочных учетов Главного информационного центра МВД России, информационных центров МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации в отношении обвиняемых в совершении преступлений, осужденных, разыскиваемых, рассматривают представления избирательных комиссий о нарушениях законодательства³⁴³. В ходе избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации 14 марта 2004 г. с участием экспертов-почерковедов органов внутренних дел, направленных в ЦИК России, была проведена проверка достоверности более 3 миллионов подписей избирателей, собранных в поддержку кандидатов на должность Президента Российской Федерации. Выявлено свыше 360 тысяч недостоверных и недействительных

³⁴² Там же. С. 95.

³⁴³ См.: Положение о Главном информационном центре МВД Российской Федерации, утвержденное Приказом Министра внутренних дел Российской Федерации от 7 декабря 1998 г. № 797; Приказ Министра внутренних дел Российской Федерации от 26 сентября 2007 г. № 835 «О порядке исполнения органами внутренних дел Российской Федерации представлений избирательных комиссий».

подписей избирателей³⁴⁴. В декабре 2007 г. в Министерстве внутренних дел Российской Федерации был создан Координационный центр по обеспечению правопорядка и общественной безопасности, содействия избирательным комиссиям в период подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации. В работе Центра было выделено несколько направлений: обеспечение правопорядка и общественной безопасности, взаимодействие с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, общественными объединениями и средствами массовой информации. Аналогичные координационные центры были образованы в МВД, ГУВД и УВД субъектов Российской Федерации³⁴⁵.

В большинстве субъектов Российской Федерации были подписаны соглашения о взаимодействии между избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации и территориальными органами внутренних дел (Республика Карелия, Республика Марий Эл, Чувашская Республика, Белгородская, Воронежская, Свердловская, Тверская области и др.). Во многих регионах представителям избирательных комиссий обеспечен доступ к сведениям о гражданах, имеющимся в паспортно-визовых службах и адресно-справочных бюро. Одновременно предусмотрена возможность использования органами внутренних дел каналов подсистемы связи и передачи данных ГАС «Выборы»³⁴⁶.

³⁴⁴ См.: Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 25 февраля 2004 г. № 91/750-4 «О работе Министерства внутренних дел Российской Федерации по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации» // Вестник ЦИК Российской Федерации. 2004. № 6.

³⁴⁵ См.: Выступление заместителя Председателя ЦИК России С.В. Вавилова «Роль правоохранительных органов в обеспечении безопасности выборов» на ежегодной Конференции Ассоциации организаторов выборов стран Европы (АОВСЕ) 10–13 сентября 2008 года, Румыния // www.cikrf.ru

³⁴⁶ См. Выписка из протокола заседания ЦИК России от 7 октября 2005 г. № 155-1-4 «О ходе реализации Протокола № 1 к Соглашению о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации».

В день голосования субъекты защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов (прежде всего, избирательные комиссии и органы внутренних дел) особое внимание уделяют избирательным участкам. В этот период основные усилия правоохранительных органов направлены на реализацию оперативно-профилактических мер, связанных с недопущением террористических актов, экстремистских проявлений, подкупа участников выборов, незаконной выдачи гражданам избирательных бюллетеней, незаконного вмешательства в деятельность избирательных комиссий, а также обеспечением безопасности членов комиссий. Во время Единого дня голосования 11 октября 2009 г. сотрудники милиции тесно взаимодействовали с избирательными комиссиями различного уровня в 76 субъектах Российской Федерации. В обеспечении общественного порядка и безопасности во время прошедших выборов было задействовано 79615 сотрудников органов внутренних дел и 3719 военнослужащих внутренних войск МВД России.

Должностные лица органов внутренних дел (милиции) вправе составлять протоколы об административных правонарушениях в сфере избирательного права, предусмотренных статьями 5.6, 5.10, 5.11, 5.12, 5.14, 5.15, 5.16, 5.22, 5.47, 5.49 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В период выборов у избирательных комиссий и правоохранительных органов возникает необходимость сотрудничества с государственными (муниципальными) организациями телерадиовещания и периодическими печатными изданиями.

Государственные и муниципальные организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, и (или) редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий обязаны предоставлять избирательным комиссиям бесплатное эфирное время для информирования

избирателей, а также бесплатную печатную площадь для опубликования их решений и актов, размещения иной печатной информации.

Возможности государственных СМИ или СМИ с частичным государственным и (или) муниципальным участием должны использоваться комиссиями и правоохранительными органами: во-первых, в интересах укрепления доверия населения к избирательному процессу, сбалансированного информационного освещения выборов, избирательных кампаний кандидатов, политических партий без проявления политических или иных предпочтений; во-вторых, для установления обстоятельств преступлений, а также лиц, их совершивших, для розыска лиц, скрывшихся от дознания, следствия и суда, и лиц, без вести пропавших; в-третьих, для осуществления информационно-пропагандистских мероприятий по повышению бдительности граждан и разъяснению их действий в случае террористических и иных экстремистских угроз; в четвертых, для формирования положительного образа правоохранительных органов и спецслужб и стимулирования содействия населения законной деятельности компетентных органов. Важно соблюдать обязательную грань между информационным обеспечением интересов защиты конституционного строя и национальной безопасности и реализацией политических конъюнктурных целей отдельных кандидатов (избирательных объединений). Нельзя допустить использования компетентных органов в качестве инструмента ведения «войны компроматов». В любых обстоятельствах правоохранительные органы и спецслужбы должны быть независимы от политических установок каких-либо кандидатов и партий.

В интересах потенциального использования в качестве доказательств по уголовным делам законодатель устанавливает обязательные сроки хранения материалов теле- и радиопрограмм в период выборов. Согласно пункту 26 статьи 52 Федерального закона «О выборах Президента

Российской Федерации», части 26 статьи 58 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» видео– и аудио–записи выпущенных в эфир теле– и радиопрограмм, содержащих предвыборную агитацию, хранятся в соответствующей организации телерадиовещания не менее 12 месяцев со дня официального опубликования общих результатов выборов. В связи с необходимостью производства предварительного расследования организации телерадиовещания обязаны бесплатно предоставлять копии указанных теле– и радиопрограмм.

Нарушение порядка и условий проведения предвыборной агитации на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях влекут административную ответственность в соответствии со статьей 5.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Статьей 5.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена ответственность за нарушение порядка участия СМИ в информационном обеспечении выборов, включая нарушение порядка опубликования агитационных материалов. Непредоставление должностными лицами СМИ возможности обнародовать опровержение или иное разъяснение в защиту чести, достоинства или деловой репутации образует состав административного правонарушения, предусмотренный статьей 5.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Осуществление контроля за порядком финансирования выборов вызывает необходимость взаимодействия избирательных комиссий с учреждениями Центрального банка Российской Федерации (в случае их отсутствия - с филиалами Сберегательного банка Российской Федерации)³⁴⁷.

³⁴⁷ См. Письмо Центрального Банка Российской Федерации от 28 сентября 2007 г. № 154-Т «О Постановлении Правительства Российской Федерации».

По согласованию с Центральным банком Российской Федерации ЦИК России устанавливает порядок открытия и ведения счетов, учета, отчетности и перечисления денежных средств, выделенных из федерального бюджета избирательным комиссиям на подготовку и проведение выборов в федеральные органы государственной власти, эксплуатацию и развитие средств автоматизации, обучение организаторов выборов и избирателей и обеспечение деятельности избирательных комиссий. Порядок открытия и ведения счетов, учета, отчетности и перечисления денежных средств, выделенных из бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета избирательным комиссиям на подготовку и проведение выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, в органы местного самоуправления, эксплуатацию и развитие средств автоматизации, обучение организаторов выборов и избирателей и обеспечение деятельности избирательных комиссий, устанавливается избирательной комиссией субъекта Российской Федерации по согласованию с главным управлением (национальным банком) Центрального банка Российской Федерации в субъекте Российской Федерации.

Денежные средства перечисляются на счета, открываемые комиссиям в учреждениях Центрального банка Российской Федерации (в случае их отсутствия – в филиалах Сберегательного банка Российской Федерации)³⁴⁸.

Для избирательных участков, расположенных в обособленных, труднодоступных местностях или находящихся за пределами территории Российской Федерации избирательные комиссии перечисляют денежные средства федеральным органам исполнительной власти, в ведении которых находятся дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, воинские части на счета, открытые ими в

³⁴⁸ См. Пункт 7 статьи 57 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

учреждениях Центрального банка Российской Федерации (при их отсутствии – в филиалах Сбербанка России).

Все денежные средства избирательного фонда перечисляются на специальный избирательный счет, открытый с разрешения соответствующей комиссии кандидатом либо его уполномоченным представителем по финансовым вопросам в филиалах Сберегательного банка Российской Федерации (при их отсутствии – в других кредитных организациях, расположенных на территории избирательного округа)³⁴⁹.

Согласно части 5 статьи 65 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» политическая партия открывает специальный избирательный счет на основании документа, выдаваемого Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в течение 3 дней после заверения ею федерального списка кандидатов и регистрации уполномоченных представителей политической партии по финансовым вопросам. Региональное отделение политической партии открывает специальный избирательный счет на основании документа, выдаваемого избирательной комиссией субъекта Российской Федерации в течение 3 дней после представления в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации копии заверенного федерального списка кандидатов, заверенного списка уполномоченных представителей регионального отделения политической партии по финансовым вопросам и регистрации этих уполномоченных

³⁴⁹ В соответствии с пунктом 11 статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что на выборах органов местного самоуправления сельских поселений перечисление средств избирательного фонда на специальный избирательный счет необязательно, если расходы на финансирование избирательной кампании кандидата не превышают 3000 (три тысячи) рублей.

представителей. Денежные средства зачисляются на специальный избирательный счет в валюте Российской Федерации. Филиалы Сберегательного банка Российской Федерации по требованию избирательных комиссий и официальным запросам правоохранительных органов периодически предоставляют сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов³⁵⁰. Избирательные комиссии направляют эту информацию в СМИ для опубликования.

Если политическая партия не представила в ЦИК России документы, необходимые для регистрации выдвинутого ею федерального списка кандидата, либо получила отказ в регистрации, либо отозвала федеральный список кандидатов, а также если регистрация указанного списка была отменена или аннулирована, все финансовые операции по специальному избирательному счету прекращаются филиалом Сберегательного банка Российской Федерации по указанию ЦИК России. Филиал Сберегательного банка Российской Федерации прекращает финансовые операции по специальному избирательному счету регионального отделения политической партии по указанию избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, если соответствующая региональная группа кандидатов (если субъекту Российской Федерации соответствуют несколько региональных групп кандидатов – все региональные группы) исключена (исключены) из федерального списка кандидатов.

³⁵⁰ В соответствии с Соглашением между Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Сберегательным банком России от 9 ноября 2001 г. «О порядке взаимодействия избирательных комиссий и филиалов Сберегательного банка России в период избирательных кампаний» избирательные комиссии в рамках заключенных договоров безвозмездно получают сведения о поступлении и расходовании средств по итогам каждого операционного дня. Для этой цели используется система «Клиент-Сбербанк», сопрягаемая с ГАС «Выборы».

Порядок открытия, ведения и закрытия специальных избирательных счетов определяется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации по согласованию с Центральным банком Российской Федерации.

В субъектах Российской Федерации избирательные комиссии и правоохранительные органы в процессе выборов тесно сотрудничают с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и антитеррористическими комиссиями субъектов Российской Федерации.

Руководители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации организуют контроль за ходом осуществления мероприятий, направленных на недопущение террористических и экстремистских проявлений, а также повышение бдительности граждан в период выборов.

Антитеррористические комиссии осуществляют подготовку и реализацию мер по обеспечению национальной безопасности и недопущению антиконституционных и террористических акций в процессе организации и проведения выборов всех уровней. Так, накануне выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 2007 г. и выборов Президента Российской Федерации 2008 г. во всех федеральных округах было проведено 83 специальных заседания антитеррористических комиссий и сформированных ими оперативных штабов, на которых отработывались конкретные мероприятия по выявлению, предупреждению и пресечению антиконституционных и террористических акций: в Северо-Западном федеральном округе – 11; в Центральном федеральном округе – 18; в Южном федеральном округе – 13; в Приволжском федеральном округе – 14; в Сибирском федеральном округе – 12; в Уральском федеральном округе – 6; в Дальневосточном федеральном округе – 9. На заседаниях были заслушаны председатели избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. По итогам проведенных заседаний были даны соответствующие поручения.

Совместно с оперативными штабами был спланирован и документально оформлен порядок расчета сил и средств, необходимых для участия в мероприятиях по минимизации и ликвидации последствий возможных актов терроризма на избирательных участках. Антитеррористическими комиссиями в Чеченской Республике, Республиках Дагестан, Ингушетия и Кабардино-Балкарской Республике принимались дополнительные меры по усилению охраны избирательных участков и прилегающей к ним территории. Обеспечивалась безопасность автотранспортных средств и маршрутов прибытия избирателей на участки, а также доставки документов избирательных комиссий и протоколов голосования. Был усилен режим на административных границах субъектов Российской Федерации. Обеспечивалась безопасность российских и международных (иностраных) наблюдателей. Антитеррористическими комиссиями и оперативными штабами в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного и Приволжского федеральных округов, Алтайском и Приморском краях, Ярославской и Свердловской областях, в гг. Москве и Санкт-Петербурге принимались превентивные меры по недопущению реализации намерений отдельных радикально настроенных лиц и организаций использовать в период выборной кампании массовые общественные мероприятия для осуществления акций экстремистской и террористической направленности³⁵¹.

Проведенный анализ нормативного правового регулирования участия компетентных государственных органов и учреждений в защите конституционного строя и обеспечении национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов свидетельствует о том, что деятельность всех субъектов защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов определяется соответствующими законодательными и подзаконными

³⁵¹ См.: Документы VII Совещания руководителей специальных служб, органов безопасности и правоохранительных органов по проблемам борьбы с терроризмом. М.: Граница, 2008. С. 84.

нормативными правовыми актами. Содержание этих нормативных актов определяет задачи субъектов защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в ходе избирательных кампаний, устанавливает их функции и полномочия в период выборов, закрепляет порядок использования ими специальных сил и средств, формы взаимодействия с другими государственными органами (негосударственными организациями) и механизм контроля.

ГЛАВА 5. ХАРАКТЕРИСТИКА НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ПРОЦЕССЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5.1. Содержание нормативной правовой основы защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации

Изучение места и роли субъектов защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов следует осуществлять с позиций рассмотрения юридического аспекта (прежде всего, правовой основы) их организации и деятельности в обеспечении избирательного процесса³⁵².

Нормативная правовая основа какого-либо вида деятельности - это базовая, фундаментальная часть правового регулирования возникающих в ней или в связи с этой деятельностью общественных отношений. Правовое регулирование обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации осуществляется на уровне конституционных положений, федеральных законов, нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, законодательных и подзаконных актов субъектов Российской Федерации³⁵³.

По своей структуре нормативная правовая основа защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в

³⁵² Как представляется, термин «правовая основа» можно рассматривать: а) в широком смысле слова – как совокупность принципов и важнейших норм, в соответствии с которыми строится правовое регулирование общественных отношений; б) в узком смысле слова – как систему важнейших норм, на основе которых осуществляется правовое регулирование общественных отношений. В пособии под нормативной правовой основой понимается «правовая основа» в широком смысле слова, т.е. нормативные правовые акты и сама деятельность, осуществляемая на их основе.

³⁵³ Международные стандарты защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов рассмотрены в параграфе 6.2.

процессе организации и проведения выборов представлена тремя основными группами нормативных правовых актов:

- нормативными правовыми актами, определяющими общие принципы, функции и систему защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации;

- нормативными правовыми актами, устанавливающими гарантии законности прохождения избирательного процесса, свободной реализации избирательных прав, а также обеспечивающими защиту демократических принципов и норм избирательного права;

- нормативными правовыми актами, регламентирующими правовой статус, задачи и возможные формы участия государственных (в том числе правоохранительных) органов и учреждений в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации в ходе избирательного процесса.

По юридической силе нормативную правовую основу защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов составляет совокупность законодательных и подзаконных нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере.

К числу законодательных актов, определяющих общие принципы, функции и систему защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации, можно отнести: Конституцию Российской Федерации, Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. «О безопасности», Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», конституции (уставы) субъектов Российской Федерации. Главенствующую роль в иерархии нормативных правовых актов, составляющих правовую основу защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов, занимает Конституция

Российской Федерации, которая имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России. Законы и иные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить Конституции (часть 1 статьи 15). Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (часть 3 статьи 55). В соответствии с этими общими правовыми положениями и действуют субъекты защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации. Приведенное конституционное положение также позволяет издавать законодательные акты, регулирующие отдельные вопросы защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности, имеющие отношение к выборам (например, федеральные конституционные законы «О чрезвычайном положении», «О военном положении» и другие)³⁵⁴.

Закон Российской Федерации «О безопасности» закрепляет правовые основы обеспечения безопасности личности, общества и государства, определяет систему безопасности и ее функции, устанавливает порядок организации и финансирования органов обеспечения безопасности, а также контроля и надзора за законностью их деятельности.

³⁵⁴ Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» регламентирует ограничение права на участие в выборах и референдуме граждан Российской Федерации в условиях чрезвычайного положения (статья 14). В случае истечения в период действия чрезвычайного положения срока полномочий выборных органов и должностных лиц, срок полномочий указанных органов и лиц продлевается до прекращения действия чрезвычайного положения. Таким же образом, в соответствии с частью 4 статьи 7 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении», на территории, на которой введено военное положение, референдумы и выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления не проводятся.

Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности» определяются правовые и организационные основы противодействия экстремизму в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, основ конституционного строя, обеспечения целостности и безопасности Российской Федерации, устанавливается юридическая ответственность за осуществление экстремистской деятельности.

Федеральный закон «О противодействии терроризму» устанавливает основные принципы противодействия терроризму, правовые и организационные основы профилактики терроризма и борьбы с ним, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма, а также правовые и организационные основы применения Вооруженных Сил Российской Федерации в борьбе с терроризмом.

Конституции и уставы субъектов Российской Федерации содержат предметы ведения субъекта Российской Федерации, гарантии прав и свобод человека и гражданина, основы организации государственной власти на территории субъекта Российской Федерации, положения об охране правопорядка и защите основ конституционного строя.

В группу законодательных актов, устанавливающих гарантии законности прохождения избирательного процесса, свободной реализации избирательных прав, а также обеспечивающих защиту демократических принципов и норм избирательного права (в том числе, путем закрепления юридической ответственности правонарушителей), входят Федеральный закон от 12 июня 2002 г. (в ред. от 9 ноября 2009 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 10 января 2003 г. (в ред. от 19 июля 2009 г.) «О выборах Президента Российской Федерации»; Федеральный закон от 10 января 2003 г. (в ред. от 25 декабря 2008 г.) «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»; Федеральный закон от 18 мая 2005 г. (в ред. от 19 июля 2009 г.) № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Основой для укрепления единства правового

пространства Российской Федерации и ликвидации коллизий между федеральным и региональным законодательством о выборах является Федеральный закон от 6 октября 1999 г. (в ред. от 18 июля 2009 г.) № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³⁵⁵. На основании статьи 3.1 данного Федерального закона органы государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают соответствие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам принимаемых (принятых) ими конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов и осуществляемой ими деятельности. В случае принятия органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам и повлекших за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации несут ответственность в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим законом.

³⁵⁵ См. СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2001. № 7. Ст. 608; 2002. № 19. Ст. 1792; 2002. № 30. Ст. 3024; 2002. № 50. Ст. 4930; 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709; 2004. № 25. Ст. 2484; 2004. № 50. Ст. 4950; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 17; 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104; 2006. № 1. Ст. 10; 2006. № 1. Ст. 13; 2006. № 29. Ст. 3124; 2006. № 30. Ст. 3287; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3427; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3452; 2006. № 44. Ст. 4537; 2006. № 50. Ст. 5279; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21; 2007. № 10. Ст. 1151; 2007. № 13. Ст. 1464; 2007. № 18. Ст. 2117; 2007. № 21. Ст. 2455; 2007. № 26. Ст. 3074; 2007. № 43. Ст. 5084; 2007. № 46. Ст. 5553; 2008. № 13. Ст. 1186; 2008. № 29 (ч. 1). Ст. 3418; 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3597; 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616; 2008. № 48. Ст. 5516; 2008. № 49. Ст. 5747; 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6236; 2009. № 7. Ст. 772; 2009. № 29. Ст. 3612.

Ответственность за нарушение порядка организации и проведения выборов установлена Уголовным кодексом Российской Федерации от 13 июня 1996 г. (в ред. от 30 октября 2009 г.) № 63-ФЗ, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. (в ред. от 19 июля 2009 г.) № 195–ФЗ, законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях³⁵⁶. Порядок рассмотрения судами жалоб в связи с нарушением избирательных прав граждан регулируется Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. (в ред. от 28 июня 2009 г.) № 138–ФЗ.

Законодательные акты, регламентирующие правовой статус, задачи и возможные формы участия государственных (в том числе правоохранительных) органов и учреждений в защите конституционного строя и обеспечении национальной безопасности Российской Федерации в ходе избирательного процесса, включают: Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. (в ред. от 26 декабря 2008 г.) «О милиции», Закон Российской Федерации от 17 января 1992 г. (в ред. от 17 июля 2009 г.) «О прокуратуре Российской Федерации», Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. «О федеральной службе безопасности» (в ред. от 25 декабря 2008 г.), Федеральный закон от 10 июля 2002 г. (в ред. от 19 июля 2009 г.) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Данная группа законодательных актов определяет общие и частные задачи субъектов защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов, устанавливает функции и полномочия указанных субъектов в процессе решения стоящих перед ними задач, закрепляет порядок использования ими специальных сил и средств, порядок подчиненности и подотчетности, формы взаимодействия с другими государственными органами и учреждениями, механизм контроля.

Отдельную группу составляют подзаконные нормативные правовые

³⁵⁶ См., например, Закон Краснодарского края от 23 июля 2003 г. (с изм. от 23 июля 2009 г.) № 608-КЗ «Об административных правонарушениях».

акты. Среди подзаконных нормативных правовых актов федерального уровня, определяющих общие принципы, функции и систему защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации, можно выделить: указы Президента Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. (в ред. от 10 ноября 2009 г.) № 116 «О мерах по противодействию терроризму», Указ Президента Российской Федерации от 17 марта 2008 г. (в ред. от 21 октября 2008 г.) № 351 «О мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена» и др.) и Постановления Правительства Российской Федерации (к примеру, Постановление Правительства Российской Федерации от 6 июня 2007 г. № 352 «О мерах по реализации Федерального закона «О противодействии терроризму»; Постановление Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2007 года № 781 «Об утверждении Положения об обеспечении безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных» и др.).

На уровне субъектов Российской Федерации общие принципы, функции и систему защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов закрепляют указы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации о мерах по противодействию терроризму на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации, об утверждении Положений о Советах Безопасности

и антитеррористических комиссиях субъектов Российской Федерации³⁵⁷.

В число подзаконных нормативных правовых актов федерального уровня, устанавливающих гарантии законности прохождения избирательного процесса, свободной реализации избирательных прав, а также обеспечивающих защиту демократических принципов и норм избирательного права, входят Указ Президента Российской Федерации от 28 февраля 1995 г. № 227 «Об обеспечении создания, функционирования и развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы», Указ Президента Российской Федерации от 17 июля 1996 г. № 1038 «О мерах по обеспечению конституционных прав граждан на участие в выборах законодательного (представительного) органа государственной власти Кемеровской области», Указ Президента Российской Федерации от 1 августа 1996 г. № 1134 «О мерах по обеспечению конституционных прав граждан на участие в выборах законодательного (представительного) органа государственной власти Сахалинской области», Указ Президента Российской Федерации от 29 февраля 2008 г. № 285 «Об утверждении Положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Забайкальского края первого созыва», Указ Президента Российской Федерации от 29 февраля 2008 г. № 286 «Об утверждении Положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Иркутской области первого созыва», Постановление Правительства Российской Федерации от 18 декабря 1995 г. № 1242 «О Федеральной целевой программе развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» на 1996-2000 годы», Постановление

³⁵⁷ См. Указ Главы Республики Северная Осетия-Алания от 4 мая 2007 г. № 90 «О мерах по противодействию терроризму на территории республики Северная Осетия-Алания»; указ Президента Республики Дагестан от 3 апреля 2006 г. № 26 «Об утверждении положения о Совете Безопасности Республики Дагестан»; Указ Президента Республики Дагестан от 24 апреля 2006 г. № 36а «О Республиканской антитеррористической комиссии».

Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 6 ноября 1997 г. «Об утверждении Положения о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации» и др.

На региональном уровне данный блок подзаконных нормативных правовых актов представлен указами (постановлениями) высших должностных лиц субъектов Российской Федерации о мерах по обеспечению функционирования в субъектах Российской Федерации Государственной системы регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации и другими нормативными документами, в той или иной мере регламентирующими различные гарантии законности прохождения избирательного процесса, свободной реализации избирательных прав, а также обеспечивающими защиту демократических принципов и норм избирательного права. Примером могут служить Указ Главы Республики Коми от 28 марта 2006 г. № 37 «Об организации и осуществлении регистрации (учета) избирателей, участников референдума на территории Республики Коми»; Указ Президента Республики Татарстан от 1 марта 2006 г. № УП-78 «О мерах по обеспечению функционирования в Республике Татарстан Государственной системы регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации» и др.

Последнюю группу нормативных актов в структуре нормативной правовой основы защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов образуют подзаконные акты, регламентирующие правовой статус, задачи и возможные формы участия государственных (в том числе правоохранительных) органов и учреждений в защите конституционного строя и обеспечении национальной безопасности Российской Федерации в ходе избирательного процесса.

На федеральном уровне основной массив занимают нормативные правовые акты Президента Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 23 марта 1995 г. (в ред. от 3 ноября 2004 г.) № 310 «О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 4 июля 2001 г. (в ред. от 6 сентября 2008 г.) № 644 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. (в ред. от 17 ноября 2008 г.) № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. (в ред. от 31 октября 2009 г.) № 928 «Вопросы Федеральной миграционной службы»), акты Правительства Российской Федерации (Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. (в ред. от 15 июля 2009 г.) № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе», Постановление Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 589 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации») и акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (Постановление ЦИК Российской Федерации от 30 ноября 2001 г. № 144/1320-3 «О содействии Центральной избирательной комиссии, органов исполнительной власти, правоохранительных органов избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации в организации проведения выборов», Постановление ЦИК Российской Федерации от 25 апреля 2007 г. (в ред. от 19 ноября 2008 г.) № 5/45-5 «О контрольно-ревизионной службе при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» и др.).

Особое место в регулировании вопросов координации действий избирательных комиссий, правоохранительных и иных государственных органов и учреждений в процессе организации и проведения выборов в России принадлежит постановлениям Правительства Российской Федерации о содействии избирательным комиссиям - Постановлению Правительства Российской Федерации от 25 августа 1999 г. № 937 «О содействии избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Постановлению Правительства Российской Федерации от 13 января 2000 г. № 32 «О содействии избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации», Постановлению Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2003 г. № 555 «О мерах по содействию избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации», Постановлению Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2007 года № 589 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации»³⁵⁸.

³⁵⁸ Учитывая практику деления министерств по подведомственности между Президентом и Правительством, закрепленную в Указе Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. (в ред. от 15 октября 2009 г.) № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти», представляется необоснованным издание Правительством нормативных правовых актов, предписывающих осуществление какой-либо деятельности государственным органам, непосредственно подчиненным Президенту Российской Федерации. Соответствующие нормативные правовые акты должны издаваться либо главой государства, либо Правительством, но лишь в рамках официально делегированного Президентом Российской Федерации права.

Сравнительное правовое исследование данных постановлений Правительства Российской Федерации позволяет выделить несколько основных тенденций нормативного правового регулирования деятельности субъектов защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации.

1. За период принятия соответствующих нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации (1999-2007) была усилена превентивная составляющая борьбы с противоправной агитационной деятельностью. В отличие от Постановлений Правительства Российской Федерации от 25 августа 1999 г. № 937 «О содействии избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и от 13 января 2000 г. № 32 «О содействии избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации», в которых речь шла только о пресечении противоправной агитационной деятельности (пункт 8 постановлений), подпункт «г» пункта 5 Постановления Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2003 г. № 555 «О мерах по содействию избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации» предписывает принятие мер по предотвращению изготовления подложных и незаконных предвыборных агитационных материалов и их изъятию, установлению изготовителей и распространителей указанных материалов, источников их оплаты, а подпункт «в» пункта 7 Постановления Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 589 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов

Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации» предусматривает, кроме изложенного, выявление участников противоправной агитационной деятельности и своевременное направление материалов в суд.

2. Расширен перечень субъектов противодействия противоправной агитационной деятельности и поставлены задачи противодействия экстремистской деятельности, в том числе возбуждающей социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду. В Постановлениях Правительства Российской Федерации от 25 августа 1999 г. № 937 и от 13 января 2000 г. № 32 в качестве субъектов противодействия противоправной агитационной деятельности закреплены Министерство внутренних дел Российской Федерации и ФСБ России. В Постановлении Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2003 г. № 555 (пункт 9) в перечень уполномоченных государственных органов дополнительно включены Министерство юстиции Российской Федерации и Министерство Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций (в пункте 13 Постановления Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 589 - Федеральная регистрационная служба и Федеральная служба по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия). В Постановлениях Правительства о содействии избирательным комиссиям, принятых в 2003 и 2007 гг., выделено направление противодействия экстремистской агитационной деятельности.

3. Особенностью Постановлений Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2003 г. № 555 и от 17 сентября 2007 г. № 589 является наличие рекомендаций Центральному банку Российской Федерации (его территориальным учреждениям) и Сбергательному банку Российской Федерации (его филиалам) откомандировывать специалистов для работы в

составе контрольно-ревизионных служб при соответствующих комиссиях, а также отсутствие сроков откомандирования специалистов соответствующих государственных органов и учреждений в контрольно-ревизионные службы³⁵⁹

4. Вырос объем и повысилось качество содержания нормативного материала. В Постановлении Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 589 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации» впервые устанавливаются гарантии обеспечения равной возможности прибытия к месту голосования в труднодоступных и отдаленных местностях членам избирательных комиссий с правом совещательного голоса, а также наблюдателям с членами участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса для проведения голосования. В комментируемом Постановлении Правительства Российской Федерации о содействии избирательным комиссиям также впервые закреплены гарантии реализации избирательных прав лиц с ограниченными возможностями (подпункт «в» пункта 26). В подпункте «а» пункта 22, подпункте «и» пункта 26 данного Постановления Правительства Российской Федерации уделено повышенное внимание проблеме составления и уточнения списков избирателей, в пункте 4

³⁵⁹ См. Пункт 14 Постановления Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2003 г. № 555 «О мерах по содействию избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации», пункт 20 Постановления Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 589 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации».

появилось предписание уполномоченным государственным органам обеспечить содействие в передаче данных протоколов участковых избирательных комиссий об итогах голосования в вышестоящие избирательные комиссии по техническим каналам связи.

5. В нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации о содействии избирательным комиссиям, принятых в 1999 и 2000 гг., присутствует правовой материал, непосредственно не относящийся к предмету нормативного регулирования. Например, Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 1999 г. № 937 (пункт 18) определяло необходимость разработки комплекса мер по правовому обучению избирателей на 2000-2005 г., а Постановление Правительства Российской Федерации от 13 января 2000 г. № 32 (пункт 18) устанавливало обязанность полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Чеченской Республике обеспечить координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по оказанию содействия избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов на территории Чеченской Республики. Построение нормативного материала в Постановлениях Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2003 г. № 555 и от 17 сентября 2007 г. № 589 является более однородным.

6. Сфера действия указанных нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации постепенно расширялась. Так, Постановления Правительства Российской Федерации от 25 августа 1999 г. № 937 и от 13 января 2000 г. № 32 не предполагали разработки органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации комплекса организационно-технических мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, и обеспечения их выполнения. Целесообразность подобной деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации закреплена в пункте 20 Постановления Правительства

Российской Федерации от 5 сентября 2003 г. № 555 и пункте 28 Постановления Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 589.

Ведомственные нормативные правовые акты других субъектов защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов (Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерства иностранных дел Российской Федерации, Министерства обороны Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Федеральной миграционной службы, Федеральной налоговой службы) издаются, как правило, в виде приказов, которые регламентируют организацию и формы участия в деятельности по защите конституционного строя и обеспечению национальной безопасности в ходе конкретных избирательных кампаний. Компетентные органы издают их в пределах своих полномочий в соответствии с действующим российским законодательством. (В качестве примера можно привести Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 28 сентября 2007 г. № 153/7 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», Приказ Министра внутренних дел Российской Федерации от 21 февраля 2005 г. № 108 «Об объявлении Соглашения о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации», Приказ

Министра внутренних дел Российской Федерации от 26 сентября 2007 г. № 835 «О порядке исполнения органами внутренних дел Российской Федерации представлений избирательных комиссий», Приказ Министра внутренних дел Российской Федерации от 25 октября 2006 г. № 846 «Об утверждении Типового положения о министерстве внутренних дел, главном управлении, управлении внутренних дел по субъекту Российской Федерации», Приказ Федеральной налоговой службы от 10 августа 2007 г. № ММ-3-04/474 «Об организации работы по оказанию содействия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в проверке достоверности сведений о размере и об источниках доходов, имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности, о вкладах в банках, ценных бумагах, представляемых кандидатами в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва» и др.)³⁶⁰.

Можно выделить ряд характерных особенностей ведомственных нормативных правовых актов субъектов специальной компетенции, принимающих участие в защите конституционного строя и обеспечении национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов:

- данные нормативные правовые акты издаются во исполнение федеральных законов, Указов Президента Российской Федерации и Постановлений Правительства Российской Федерации;

- данные нормативные правовые акты имеют отраслевую направленность (определяют порядок действий подведомственных организаций и учреждений);

- данные нормативные правовые акты являются формой реализации компетенции субъектов защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов;

³⁶⁰ Ведомственные нормативные правовые акты органов федеральной службы безопасности в данной сфере являются секретными и в работе не рассматриваются.

- данные нормативные правовые акты носят временный характер.

Недостатком ведомственного нормотворчества в рассматриваемой области является невысокое качество правового регулирования. В ведомственных нормативных правовых актах, как правило, не прописаны конкретные функции и полномочия создаваемых на период выборов организационных структур. Не раскрывается суть организационных и иных мер обеспечения безопасности организации и проведения выборов. Недостаточно отражены вопросы взаимодействия субъектов общей и специальной компетенции, а также субъектов специальной компетенции друг с другом.

На уровне субъектов Российской Федерации главенствующую роль среди подзаконных актов, регламентирующих правовой статус, задачи и возможные формы участия государственных (в том числе правоохранительных) органов и учреждений в защите конституционного строя и обеспечении национальной безопасности Российской Федерации в ходе избирательного процесса, играют постановления высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (реже - указы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации) о мерах по содействию избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации, депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, глав муниципальных образований и депутатов

представительных органов муниципальных образований³⁶¹, а также постановления избирательных комиссий субъектов Российской Федерации о контрольно-ревизионных службах при соответствующих избирательных комиссиях; о мерах по обеспечению безопасности информации, обрабатываемой в ГАС «Выборы» в избирательной комиссии субъекта Российской Федерации³⁶² и др. На основании специальных нормативных

³⁶¹ См. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 12 октября 2007 г. № 550 «О содействии избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации»; Постановление Правительства Республики Хакасия от 14 сентября 2005 г. № 288 «О мерах по содействию избирательным комиссиям в Республике Хакасия в организации подготовки и проведения выборов глав вновь образованных муниципальных образований и депутатов представительных органов муниципальных образований первого созыва в Республике Хакасия»; Постановление Правительства Москвы от 15 марта 2005 г. № 139-ПП «Об оказании содействия в организационном и материально-техническом обеспечении повторных и дополнительных выборов депутатов муниципальных собраний внутригородских муниципальных образований в г. Москве»; Указ Президента Удмуртской Республики от 1 августа 2006 года № 113 «О содействии избирательным комиссиям в подготовке и проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных районов» и др.

³⁶² См. Постановление Центральной избирательной комиссии Республики Башкортостан от 20 августа 2008 года № Ц- 4/3-4 «О Контрольно-ревизионной службе при Центральной избирательной комиссии Республики Башкортостан»; Постановление избирательной комиссии Республики Бурятия от 14 сентября 2007 г. № 01-06/85 «О Положении о Контрольно-ревизионной службе при Избирательной комиссии Республики Бурятия»; Постановление Центральной избирательной комиссии Республики Саха (Якутия) от 17 сентября 2007 г. № 41/5-3 «О примерном Положении о контрольно-ревизионной службе при территориальной избирательной комиссии, избирательной комиссии муниципального образования»; Постановление избирательной комиссии Магаданской области от 17 ноября 2005 г. № 58/281 «Об организации деятельности муниципальных избирательных комиссий и создаваемых при них контрольно-ревизионных служб по осуществлению финансового контроля»; Постановление избирательной комиссии Калужской области от 28 марта 2007 г. № 28/6-III «О мерах по обеспечению безопасности информации, обрабатываемой в ГАС РФ «Выборы» в избирательной комиссии Калужской области» и др.

правовых актов руководителей высших органов исполнительной власти (высших должностных лиц) субъектов Российской Федерации регулируется взаимодействие избирательных комиссий с регистрирующими, контролирующими, правоохранительными органами, органами исполнительной власти и главами муниципальных образований городских и сельских поселений субъектов Российской Федерации. По сравнению с рассмотренными ранее Постановлениями Правительства Российской Федерации о содействии избирательным комиссиям, подзаконные акты субъектов Российской Федерации детально регламентируют мероприятия по обеспечению общественной безопасности и правопорядка в период подготовки и проведения выборов (регулирование охватывает охрану избирательных участков и прилегающих территорий, противопожарную безопасность, террористическую защищенность, физическую безопасность членов избирательных комиссий, кандидатов и наблюдателей, контроль агитационной деятельности, соблюдение общественного порядка в ходе публичных мероприятий, обеспечение безопасности региональных фрагментов ГАС «Выборы», сопровождение и охрану транспортных средств, перевозящих членов избирательных комиссий и избирательную документацию, надзор за соблюдением законодательства участниками избирательного процесса).

Все перечисленные нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения по защите конституционного строя и обеспечению национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации, функционируют как единая взаимосвязанная система.

Помимо рассмотренных вопросов правового регулирования основополагающее значение для нормативной правовой основы защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в

процессе организации и проведения выборов имеют юридические ограничения, определяющие пределы государственно-властного вмешательства в сферу общественных отношений, возникающих в связи с организацией и проведением выборов в Российской Федерации. Согласно пункту 12 статьи 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» вмешательство государственных органов, их должностных лиц, организаций и граждан в деятельность избирательных комиссий запрещается. Подобного рода деятельность является незаконной и влечет за собой юридическую ответственность³⁶³.

Участие уполномоченных правоохранительных органов в защите конституционного строя и обеспечении национальной безопасности в условиях избирательного процесса тоже имеет свои пределы. Статья 5 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» гласит: «Органам (должностным лицам), осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, запрещается... проводить оперативно-розыскные мероприятия в интересах какой-либо политической партии, общественного и религиозного объединения; принимать негласное участие в работе федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также в деятельности зарегистрированных в установленном порядке и незапрещенных политических партий, общественных и религиозных объединений в целях оказания влияния на характер их деятельности»³⁶⁴.

³⁶³ См. Рос. газ. 2002. 15 июня; 2002. 28 сентября; 2003. 25 июня; 2003. 8 июля; 2004. 9 июня; 2004. 14 августа; 2004. 31 августа; 2004. 15 декабря; 2005. 2 июля; 2005. 26 июля; 2006. 15 июля; 2006. 27 июля; 2006. 7 декабря; 2007. 10 января; 2007. 2 февраля; 2007. 6 марта; 2007. 24 апреля; 2007. 11 мая; 2007. 1 августа; 2008. 25 июля; 2008. 28 ноября; 2008. 31 декабря; 2009. 11 февраля; 2009. 8 апреля; 22 июля.

³⁶⁴ См. СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349; 1997. № 29. Ст. 3502; 1998. № 30. Ст. 3613; 1999. № 2. Ст. 233; 2001. № 13. Ст. 1140; 2003. № 2. Ст. 167; 2004. № 27. Ст. 2711; 2004. № 35. Ст. 3607; 2005. № 49. Ст. 5128; 2007. № 31. Ст. 4008; 2008. № 18. Ст. 1941; 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6235; 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6248.

Дополнительные гарантии политической нейтральности закреплены в отношении органов федеральной службы безопасности и прокуратуры. Статья 2 Федерального закона «О федеральной службе безопасности» запрещает создание и деятельность в органах федеральной службы безопасности политических партий, общественных движений, преследующих политические цели, а также ведение политической агитации и предвыборных кампаний³⁶⁵. В соответствии с пунктом 4 статьи 4 Закона Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» прокурорские работники не могут являться членами общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности. Создание и деятельность общественных объединений, преследующих политические цели, и их организаций в органах и учреждениях прокуратуры не допускается. Прокуроры и следователи в своей служебной деятельности не связаны решениями общественных объединений³⁶⁶.

На государственных служащих, обеспечивающих организацию и проведение выборов (в том числе на сотрудников милиции) распространяются положения статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³⁶⁷. Данная статья регламентирует запрет гражданским служащим использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума; использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные

³⁶⁵ См. Рос. газ. 1995. 12 апреля; 2000. 6 января; 2002. 30 июля; 2003. 14 января; 2003. 1 июля; 2004. 31 августа; 2005. 11 марта; 2006. 21 апреля; 2006. 29 июля; 2007. 1 августа; 2007. 8 декабря; 2008. 30 декабря.

³⁶⁶ См. Рос. газ. 1992. 18 февраля; 1995. 25 ноября; 1999. 17 февраля; 1999. 24 ноября; 2000. 5 января; 2001. 30 декабря; 2002. 3 июля; 2002. 30 июля; 2003. 1 июля; 2004. 31 августа; 2005. 16 июля; 2005. 9 ноября; 2007. 6 марта; 2007. 8 июня; 2007. 1 августа; 2008. 30 декабря; 2009. 21 июля.

³⁶⁷ См. СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

обязанности; создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур.

Пункт 2 статьи 9 Федерального закона «О статусе военнослужащих» устанавливает ограничения права военнослужащих на членство и участие в деятельности общественных объединений, преследующих политические цели.

В случае нарушения сотрудниками государственных (в том числе, правоохранительных) органов избирательных прав граждан или необоснованного вмешательства в деятельность избирательных комиссий руководитель соответствующего органа, прокурор или судья обязаны принять меры по восстановлению этих прав, возмещению причиненного ущерба и привлечению виновных к ответственности.

Нормативная правовая основа защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов строится с учетом необходимости строгого соблюдения политических прав граждан России, установленной законом процедуры прохождения избирательного процесса, исключения возможности негативного воздействия на выборы изнутри и извне в сочетании с приоритетом обеспечения на принципах законности национальной безопасности Российской Федерации.

5.2. Совершенствование нормативного правового обеспечения защиты конституционного строя и национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации

Несмотря на развитие демократических институтов Российской Федерации и модернизацию нормативной правовой основы, связанной с выборами, в законодательстве, регулирующем организацию и проведение выборов в Российской Федерации, на сегодняшний день не полностью ликвидированы пробелы и коллизии. Они продолжают оказывать негативное воздействие на избирательный процесс, защищенность конституционного строя и национальную безопасность Российской Федерации в целом. В связи с этим требуется дальнейшее совершенствование нормативного правового обеспечения избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности.

В современных условиях на совершенствование правового обеспечения избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности влияет ряд факторов.

Во-первых, *профессиональный уровень и добросовестность законодателя*. Профессионализм депутатского корпуса и работников аппаратов законодательных органов государственной власти имеет большое значение для качества и юридической техники издаваемых законов. Инициаторы законопроектов, как правило, не обладают навыками, требующими достаточно высокого уровня специальной подготовки. При подготовке проектов законов не всегда разрабатываются концепции соответствующих законопроектов, что отражается на качестве принимаемых нормативных документов. Намерение создать закон зачастую не соизмеряется с финансовыми возможностями государства³⁶⁸. Дело еще более осложняется, когда субъект правотворческой инициативы заведомо уменьшает

³⁶⁸ См. Нормография: теория и методология нормотворчества / Под ред. д-ра юрид. наук Ю.Г. Арзамасова. М.: Академический проект, 2007. С. 249.

предстоящие расходы либо вообще не показывает их в обосновании проекта. Немалое значение для нормативного правового обеспечения защиты конституционного строя и национальной безопасности имеет вопрос о добросовестности законодателя. Как свидетельствует практика, в процессе подготовки и принятия законов о выборах в их текст отдельными юристами могут закладываться «юридические ловушки» (противоречивые положения, неточная терминология, ошибки). Подобные нормы позволяют заинтересованным сторонам использовать законодательные положения по собственному усмотрению, нередко в противоправных целях. В ряде случаев законы принимаются в угоду конкретным лицам (социальным группам) в результате лоббистской деятельности. Качественной характеристикой пролоббированных нормативных правовых актов является то, что продвижение интересов конкретных субъектов осуществляется за счет ущемления законных интересов других субъектов (различных категорий граждан, организаций, общества и государства в целом). Негативное влияние на конституционный строй и национальную безопасность оказывает лоббирование крупными политическими партиями своих корпоративных интересов в законотворческом процессе, что способствует распространению коррупции, ущемлению политических прав граждан, подрыву демократических основ системы народовластия Российской Федерации.

Во-вторых, *соблюдение законодательных процедур и временных сроков обсуждения, рассмотрения и принятия законов*. Временами законотворческий процесс Федерального Собрания доводится до абсурда: в один день принимается по несколько десятков законов (особенно в последние дни парламентской сессии), нередко законы принимаются сразу в трех

чтениях³⁶⁹. При такой лихорадочной работе неудивительно, что для большинства субъектов права законодательной инициативы исключается возможность выразить свое отношение к принимаемым законам. В результате «ускоренного» законотворчества принимаются некачественные законы, нарушающие права и свободы граждан, подрывающие защищенность конституционного строя и национальную безопасность Российской Федерации. Продолжается и практика принятия законов «под условием». На заседаниях Государственной Думы и Совета Федерации то и дело возникают ситуации, когда речь заходит о необходимости доработки рассматриваемого закона. Однако под напором доводов, что закон необходим обществу (государству) незамедлительно, а поправки можно будет внести дополнительно, нормативный правовой акт принимается. Ложное понимание политической целесообразности скорейшего принятия законов в ущерб соблюдению объективно необходимых законодательных процедур остается доминирующим фактором принятия законодательных решений, негативно влияющих на качество законодательства.

В третьих, *стабильность законодательства о выборах*. В ситуации, когда после каждой федеральной избирательной кампании конъюнктурно меняется законодательство о выборах, вести речь о нормативном правовом обеспечении защиты конституционного строя и национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов представляется весьма затруднительным. Нормативное правовое обеспечение защиты конституционного строя и национальной безопасности в условиях выборов предполагает дальнейшее свободное развитие институтов прямой

³⁶⁹ Ч. 1 и 8 ст. 119 раздела III Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД (с изм. от 18 марта 2009 г.) устанавливают возможность принятия закона без процедур второго и третьего чтений. Подобная норма облегчает возможность «протаскивания» выгодных лоббистам законов.

демократии, а не превращение выборов в удобный институт перераспределения и формальной легитимации государственной власти. Иначе следует вести речь не о законодательстве, а о сфере законодательных услуг³⁷⁰. Постоянные изменения нормативной правовой базы влекут за собой слабое знание участниками избирательного процесса положений действующих нормативных правовых актов, оказывают отрицательное воздействие на профессиональную и правовую культуру организации и проведения выборов и, как следствие, способствуют росту правонарушений в сфере избирательных прав.

В четвертых, актуальной является *проблема разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также пределов нормативного правового регулирования* в рассматриваемой сфере. Из статей 71 и 72 Конституции Российской Федерации непонятно, к какому ведению относится защита прав граждан (в том числе и избирательных). В связи с этим представляется необходимым более четко законодательно закрепить предметы нормативного правового регулирования Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также установить четкие рамки государственно-властного вмешательства в избирательный процесс. В законодательном процессе следует обеспечить гарантии учета мнения

³⁷⁰ Примером конъюнктурной правки избирательного законодательства служат Федеральные законы от 30 января 2007 г. № 6-ФЗ «О внесении изменения в статью 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и от 20 апреля 2007 г. № 62-ФЗ «О внесении изменения в статью 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

субъектов Российской Федерации при разработке и принятии федеральных законов (в том числе о выборах)³⁷¹.

В-пятых, *наличие определенного опыта защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов*. Нужно отметить, что правоприменительная практика защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов позволяет выявлять коллизии и пробелы в правовом регулировании и заметно влияет на формирование соответствующей нормативной правовой основы. На практике же чаще можно наблюдать выжидательную позицию руководства правоохранительных органов и нежелание портить отношения с действующей и будущей властями.

Совершенствование правового обеспечения избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности Российской Федерации должно проходить путем совершенствования законодательной и подзаконной правовой основы.

Совершенствование законодательной основы, как представляется, необходимо осуществлять по следующим направлениям:

1. Совершенствование законодательной основы организации и проведения выборов в целях обеспечения соответствия международных обязательств России интересам защиты ее конституционного строя и национальной безопасности.

Эту работу следует проводить как в отношении не вступивших в законную силу на территории Российской Федерации международных

³⁷¹ Примером реализации подобного подхода следует считать подписание 27 мая 2009 г. Соглашения между Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и 13 законодательными органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Республика Карелия, Республика Мордовия, Республика Саха, Чеченская Республика, Алтайский край, Краснодарский край, Иркутская область, Московская область, Оренбургская область, Курская область, Псковская область, Сахалинская область, Свердловская область) о взаимодействии в федеральном законодательном процессе.

правовых актов (актов СНГ), так и в отношении действующих международных договоров (актов СНГ) и федеральных законов в сфере выборов.

Главную роль в процессе приведения в соответствие с Конституцией и интересами защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности не вступивших в законную силу международных договоров Российской Федерации (в том числе актов СНГ) в сфере выборов должны играть Конституционный Суд Российской Федерации и Федеральное Собрание Российской Федерации. В соответствии с пунктом «г» части 2 статьи 125 Конституции Конституционный Суд Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации, разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, а также органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в связи с заключенными международными договорами.

Не соответствующие Конституции России международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению.

Статья 7 Федерального закона от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» содержит норму об обязанности Министерства иностранных дел Российской Федерации информировать Федеральное Собрание Российской Федерации о заключенных от имени Российской Федерации и от имени Правительства Российской Федерации международных договорах, о прекращении и приостановлении их действия³⁷². Согласно статье 17 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» международный договор вносится в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы. Министерство юстиции дает заключение по вопросам соответствия положений договора законодательству Российской Федерации и их

³⁷² См. СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

юридической силы в Российской Федерации. Государственная Дума рассматривает предложения Министерства иностранных дел о ратификации международного договора и после предварительного обсуждения в комитетах и комиссиях принимает соответствующее решение³⁷³. Внесение оговорок и заявлений в текст законопроектов о ратификации возможно лишь на стадии предварительного обсуждения законопроекта путем внесения замечаний и предложений в ответственный комитет Государственной Думы. Принятый Государственной Думой Федеральный закон о ратификации данного международного договора подлежит в соответствии с Конституцией обязательному рассмотрению в Совете Федерации. Принятый Федеральным Собранием Федеральный закон направляется Президенту для подписания и обнародования.

В части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации закреплено положение, что «если вступившим в силу международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Нератифицированные межгосударственные, межправительственные и межведомственные договоры, в отличие от вступивших в силу международных договоров, не обладают приоритетом над национальным законодательством Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации» общее наблюдение за выполнением обязательств Российской Федерации, вытекающих из международных договоров, осуществляет Министерство иностранных дел Российской Федерации.

В настоящее время Российская Федерация выполняет обязательства в рамках следующих международных правовых актов, регулирующих вопросы организации и проведения выборов: Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950) (с изм. и доп. от 21 сентября 1970 г., 20

³⁷³ Международные договоры, предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина (в том числе, международные избирательные стандарты), подлежат обязательной ратификации.

декабря 1971 г., 1 января 1990 г., 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г.) Декларации о критериях свободных и справедливых выборов (Париж, 26 марта 1994 года), Руководства по наблюдению за выборами ОБСЕ / БДИПЧ (Варшава, 1997 г.), Декларации Стамбульской встречи на высшем уровне (Стамбул, 19 ноября 1999 года), Хартии Европейской безопасности ОБСЕ (Стамбул, 19 ноября 1999 года), Документа Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (Копенгаген, 29 июня 1990 года) и ряда других международных стандартов.

В рамках Содружества Независимых Государств Российская Федерация руководствуется Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах–участниках Содружества Независимых Государств (Кишинев, 7 октября 2002 года) и Рекомендациями Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами³⁷⁴. Конвенция является не только эффективным средством укрепления демократической государственности в странах СНГ, но и своеобразным инструментом коллективной безопасности при организации и проведении выборов на постсоветском пространстве. Согласованное развитие избирательных систем, сформировавшихся в рамках ОБСЕ, Совета Европы и СНГ, несомненно, укрепляет безопасность не только Российской Федерации, но и всей Европы.

Долговременным политическим интересам Российской Федерации в сфере защиты конституционного строя и национальной безопасности отвечают Федеральные законы от 5 марта 2004 г. № 7-ФЗ «О ратификации Соглашения между государствами – членами Шанхайской организации

³⁷⁴ См.: Вестник ЦИК Российской Федерации. 2002. № 11. С. 218-280; Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств: Документы и материалы. М.: РЦОИТ, 2008. С. 185-243.

сотрудничества о Региональной антитеррористической Структуре» и от 28 декабря 2004 г. № 176-ФЗ «О ратификации Договора о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с терроризмом»³⁷⁵. В результате принятия данных законодательных актов создана правовая основа регионального международного сотрудничества в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, в том числе и в условиях выборов. В то же время в целях обеспечения соответствия международных обязательств Российской Федерации интересам защиты ее конституционного строя и национальной безопасности представляется целесообразным активизировать деятельность по заключению межгосударственных, межправительственных и межведомственных договоров о противодействии экстремистской деятельности и пропаганде терроризма с использованием сети «Интернет».

В интересах защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации требует совершенствования существующий механизм проведения проверок наличия у кандидатов в депутаты или на выборные должности двойного гражданства или вида на жительство иностранного государства. Складывается парадоксальная ситуация, когда государственному органу известны серия и номер паспорта, дата его выдачи, орган, выдавший паспорт, а также место постоянной регистрации кандидата на территории иностранного государства, но при этом не всегда возможно получить официальное подтверждение данной информации³⁷⁶. Это связано с отсутствием у Российской Федерации международных соглашений с иностранными государствами, в том числе и

³⁷⁵ См. СЗ РФ. 2004. № 10. Ст. 833; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 2.

³⁷⁶ См. Выступление заместителя Председателя ЦИК России С.В. Вавилова «Роль правоохранительных органов в обеспечении безопасности выборов» на ежегодной Конференции Ассоциации организаторов выборов стран Европы (АОВСЕ) 10–13 сентября 2008 года, Румыния // www.cikrf.ru

государствами-участниками Содружества Независимых Государств о предоставлении подобного рода информации.

Нуждается в разработке и нормативная правовая база, касающаяся обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и защиты конституционных прав российских граждан в условиях проведения выборов на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации.

2. Другим направлением совершенствования законодательной основы является ее приведение в соответствие интересам защиты конституционного строя и национальной безопасности и повышение качества федеральных законов.

В первую очередь, следует отметить необходимость издания юридически и логически цельного, внутренне согласованного Избирательного Кодекса Российской Федерации, обобщающего весь массив федерального законодательства о выборах. Разработка проекта Избирательного Кодекса осуществлялась Научно-методическим советом при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. В данном кодифицированном акте можно было бы отразить положение о том, что в случае внесения изменений в законодательство о выборах новеллы законов о выборах вступают в силу после проведения очередных избирательных кампаний. Представляется, что реализация в Избирательном Кодексе подобного правового предписания воспрепятствовала бы конъюнктурному изменению законодательства о выборах.

Отдельным блоком следует рассматривать нормы Федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть

избранными в органы местного самоуправления» и предложения по их дальнейшему совершенствованию.

Согласно пункту 6 статьи 1 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в случае, если федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты о выборах, принимаемые в Российской Федерации противоречат ему, применяются нормы данного закона. Данное положение о верховенстве юридической силы Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» над другими федеральными законами вызывает обоснованные сомнения, поскольку нарушает установленную Конституцией Российской Федерации иерархию нормативных правовых актов. Общепринятые правила разрешения юридических коллизий в этом случае не действуют. Во-первых, при конкуренции общей и специальной норм приоритет отдается специальной норме. Во-вторых, при коллизии норм, содержащихся в нормативных правовых актах равной юридической силы, принятых в разное время, приоритет отдается норме, принятой позднее. В соответствии с пунктом 10 Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 196, возможность разрешения коллизии по усмотрению органа государственной власти является коррупционным фактором. С учетом изложенного, представляется целесообразным исключить фразу «федеральные законы» из пункта 6 статьи 1 данного Федерального закона.

Аналогичная коррупционная возможность закреплена в пункте 7 статьи 70 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Законодателем предусмотрено, что если кандидат без вынуждающих к тому

обстоятельств не сложил с себя полномочия, несовместимые со статусом депутата, выборного должностного лица, в результате чего назначены повторные выборы, этот кандидат должен полностью или частично возместить соответствующей избирательной комиссии произведенные ею расходы, связанные с проведением повторных выборов. Объем возмещения расходов на проведение повторных выборов зависит от усмотрения избирательной комиссии, что указывает на наличие коррупционного фактора. В целях устранения возможности выборочного правоприменения из пункта 7 статьи 70 комментируемого закона предлагается исключить словосочетание «или частично».

Формулировки частей 7-10 статьи 91 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», связанные с возможностью отмены решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о регистрации списка кандидатов, об отказе в его регистрации, об исключении группы кандидатов из списка кандидатов, с отменой регистрации федерального списка кандидатов, отменой регистрации кандидатов, включенных в зарегистрированный федеральный список кандидатов, с исключением региональной группы кандидатов из федерального списка, допускают возможность выборочного правоприменения и нарушения равного статуса субъектов избирательного процесса. В соответствии с подпунктом «б» пункта 8 Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 196, диспозитивное установление возможности совершения органом государственной власти действий в отношении граждан и организаций является коррупционным фактором. Поэтому словосочетание «может быть» в

частях 7-10 статьи 91 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предлагается заменить словосочетанием «должна быть».

Действующее законодательство не предусматривает права выдвижения кандидатов избирателями и группами избирателей. Исключение составляет пункт 2 статьи 34 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», который определяет необходимость поддержки самовыдвижения кандидата на должность Президента Российской Федерации группой избирателей в количестве не менее 500 граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом. Думается, что лишение избирателей, не являющихся членами политических партий, права самовыдвижения кандидатами на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, нарушило равенство политических прав партийных и беспартийных граждан Российской Федерации. Решение о выдвижении граждан, не являющихся членами политической партии, зависит от усмотрения руководства политической партии и не предусматривает возможности обжалования, что можно рассматривать как косвенное ограничение пассивного избирательного права беспартийных граждан Российской Федерации. Согласно подпункту «в» пункта 8 Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 196, наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, является коррупционным фактором. Для устранения данного коррупционного фактора и расширения участия граждан в осуществлении государственной власти и местного самоуправления представляется целесообразным установить обязанность

политических партий включать на выборах всех уровней в формируемые ими списки кандидатов беспартийных граждан по определенной квоте (например, не менее 10% от общей численности списка кандидатов). В связи с изложенным, в пункт 3.1 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» можно было бы добавить формулировку: «Граждане, не являющиеся членами избирательных объединений, должны составлять не менее 10% от числа кандидатов, включенных в соответствующие списки кандидатов». Часть 6 статьи 36 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предлагается в следующей редакции: «Политическая партия обязана включать в федеральный список кандидатов лиц, не являющихся членами политических партий. Указанные лица составляют не менее 10% от числа кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов».

Эффективность законодательного противодействия коррупции в избирательном процессе можно было бы повысить путем введения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях статьи 5.16.1 «Продажность избирателей (участников референдума)» следующего содержания:

«Заполнение избирателями (участниками референдума) подписных листов в поддержку кандидата (списков кандидатов), в поддержку инициативы проведения референдума, голосование за кандидата (список кандидатов), голосование на референдуме либо отказ от голосования, совершенные с целью извлечения выгод материального и (или) нематериального характера, влечет наложение административного штрафа в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей».

Последовательное осуществление государственной политики в сфере противодействия коррупции в избирательном процессе обуславливает

необходимость лишения пассивного избирательного права кандидатов, осуществляющих в период избирательной кампании подкуп избирателей либо благотворительную деятельность с нарушением законодательства о выборах. С учетом этого подпункт «в» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункт 3 пункта 5.2 статьи 3 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», пункт 3 части 4.2 статьи 5 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», определяющие основания лишения пассивного избирательного права граждан Российской Федерации, нуждаются в дополнении статьей 5.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Таким образом, помимо лиц, подвергнутых административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и 20.29 КоАП РФ, будут на законных основаниях лишены права быть избранными лица, подвергнутые административному наказанию за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.16 КоАП РФ «Подкуп избирателей, участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах».

В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» требует урегулирования вопрос, связанный с выносом гражданами, участвующими в выборах, избирательных бюллетеней из помещения для голосования. В настоящее время подобные действия никак не ограничиваются. Между тем, технология, основанная на использовании данного правового пробела, в ряде случаев применяется недобросовестными кандидатами и представителями

избирательных объединений как для подкупа избирателей, так и в качестве предлога для противоправных обвинений избирательных комиссий в фальсификации итогов голосования и результатов выборов. В связи с этим предлагается дополнить пункт 11 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункт 12 статьи 69 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», часть 12 статьи 75 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предложением: «Не допускается вынос избирательных бюллетеней из помещения для голосования».

В Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях было бы целесообразно добавить статью 5.2 «Нарушение запрета на вынос избирательных бюллетеней из помещения для голосования» в следующей редакции:

«Нарушение запрета на вынос избирательных бюллетеней из помещения для голосования влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до двух тысяч пятисот рублей на граждан; на должностных лиц – от трех тысяч до четырех тысяч рублей».

С учетом значимости формирования Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на началах законности и недопущения избрания в качестве депутатов российского Парламента лиц, избранных с массовыми нарушениями законодательства о выборах, представляется важным дополнить статью 84 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» частью 2 в следующей редакции: «При проведении повторных выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации не допускается выдвижение и регистрация

федеральных списков кандидатов политическими партиями, действия (бездействие) руководителей и уполномоченных представителей которых послужили (послужило) основанием для признания выборов недействительными». Подобная мера позволит повысить ответственность руководства и членов политических партий за несоблюдение правил честной политической конкуренции, предупредит возможные фальсификации итогов голосования и результатов выборов.

В рамках дальнейшего противодействия проникновению лиц, причастных к преступной деятельности, в органы государственной власти и органы местного самоуправления в Федеральных законах «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предлагается закрепить обязательность указания кандидатами в депутаты и (или) на выборные должности всех имеющих судимостей (в т.ч. снятых и погашенных), а также информирования политическими партиями и избирательными комиссиями избирателей о всех судимостях кандидатов с названиями составов преступлений, наименованием суда, вынесшего приговор, срока и вида наказания, даты освобождения. Пункт 58 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предлагается изложить в следующей редакции:

«Сведения о судимостях кандидата – сведения о судимостях с указанием номера (номеров) и наименования (наименований) статьи (статей) Уголовного кодекса Российской Федерации, на основании которой (которых) был осужден кандидат, наименования суда, вынесшего приговор, срока и вида наказания, даты освобождения, а также статьи (статей) уголовного кодекса, принятого в соответствии с Основами уголовного законодательства Союза

ССР и союзных республик, статьи (статей) закона иностранного государства, если кандидат был осужден в соответствии с указанными законодательными актами за деяния, признаваемые преступлением действующим Уголовным кодексом Российской Федерации».

Учитывая долгосрочный характер оказания рядом иностранных государств информационно-пропагандистского, финансового, политического и силового воздействия на процесс организации и проведения выборов в ущерб интересам защиты конституционного строя и национальной безопасности России, срок, предусмотренный законодателем в подпункте «п» пункта 6 статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в пункте 6.1 статьи 58 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», подпункте 16 части 7 статьи 64 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» - предшествующий дню внесения пожертвования в избирательный фонд, предлагается увеличить до двух лет. Таким образом, некоммерческие организации, получавшие финансовую и иную материальную поддержку от иностранных государств, иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, международных организаций и международных общественных движений, а также от иных, указанных в законе органов и организаций в течение двух лет, предшествующих дню внесения пожертвования в избирательный фонд, не смогут вносить указанные пожертвования для финансирования избирательной кампании, не возвратив полученные этими некоммерческими организациями денежные средства либо иное имущество. Предложенная мера позволила бы усилить от иностранного вмешательства и административного ресурса должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления правовую защиту основ

конституционного строя Российской Федерации в целом и государственного суверенитета.

Статью 18 Федерального закона «О некоммерческих организациях» «Ликвидация некоммерческой организации» было бы логично дополнить п. 2.2 следующего содержания: «Ликвидация иностранной некоммерческой неправительственной организации (ее структурного подразделения) в связи с несоответствием характера деятельности заявленным целям, а также п. 12 ст. 32 настоящего Федерального закона влечет за собой лишение права осуществлять деятельность на территории Российской Федерации сроком на 5 лет».

Необходимость обеспечения избирательного права уязвимых слоев населения (инвалидов, лежачих больных и лиц с физическими недостатками), создания дополнительных гарантий досрочного голосования отдельных категорий граждан (лиц, осуществляющих трудовую деятельность вахтовым методом, граждан Российской Федерации, находящихся в заграничных командировках или постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации) и голосования избирателей, проживающих или работающих в труднодоступных и отдаленных местностях, определяют актуальность принятия Федерального закона «О голосовании по почте при проведении выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления»³⁷⁷. В данном Федеральном законе представляется целесообразным закрепить возможность обращения в территориальную комиссию по телефону и Интернету (e-mail). Никакой уязвимости

³⁷⁷ Настоящий Федеральный закон призван детализировать положения о возможности голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума, установленные п. 14. ст. 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

избирательного процесса при этом не возникнет, поскольку для получения письма с отметкой «выборное» избирателю (его представителю) необходимо явиться в почтовое отделение и предъявить документы, удостоверяющие личность. В то же время внедрение в деятельности избирательных комиссий Интернет-технологий послужит подготовительным этапом для перспективного внедрения электронного голосования на выборах. Особенности почтового голосования, проходящего за пределами территории государства (слабое влияние на суверенитет государства пребывания и отсутствие необходимости получения специального разрешения местных властей), выступают эффективными стимулами развития голосования по почте как альтернативного механизма реализации избирательных прав граждан Российской Федерации, проживающих за рубежом. С организационной точки зрения данное решение потребует разработки сайтов территориальных и участковых избирательных комиссий и дополнения реестров учета обращений избирателей разделами «обращения избирателей по телефону», «обращения избирателей по Интернету».

Дополнительной защите избирательных прав граждан послужило бы введение административной ответственности за умышленное задержание, вскрытие и повреждение выборной корреспонденции, а также за голосование по почте за другое лицо (персонация) или умышленное многократное голосование по почте.

Необходимость технического переоснащения избирательной системы в Российской Федерации обуславливает развитие правового обеспечения избирательного процесса с позиций нормативного регулирования внедрения орбитальных систем «ГЛОНАСС» и «ГОНЕЦ», устройств электронного голосования, комплексов обработки избирательных бюллетеней, веб-камер в помещениях избирательных комиссий в ходе проведения голосования и подведения его итогов, а также электронного документооборота и

информационного сопряжения ГАС «Выборы» с информационными системами других государственных и муниципальных органов.

Необходимо отметить, что федеральные законы сами по себе могут стимулировать возникновение и реализацию внутренних угроз основам конституционного строя и национальной безопасности, возникающих в процессе организации и проведения выборов.

Например, в статье 12 Федерального закона от 26 ноября 1996 г. (в ред. от 9 ноября 2009 г.) № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» отсутствуют ограничения в отношении членов избирательной комиссии, связанные с гражданством иностранного государства либо видом на жительство или иным документом, подтверждающим право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Не соответствует другим федеральным законам о выборах и законодательное перечисление перечня субъектов, которым запрещено вносить добровольные пожертвования в избирательные фонды. Не соответствует формулировкам Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» статья 28, устанавливающая ограничения при проведении предвыборной агитации.

Несовершенство Федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» усугубляется тем, что он не содержит положений о деятельности контрольно–ревизионных служб при избирательных комиссиях и не регулирует порядок использования ГАС «Выборы». В существующем виде данный Федеральный закон не отвечает потребностям нормативного правового обеспечения защиты конституционного строя и национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации.

В федеральном избирательном законодательстве требует решения вопрос о праве избирательных комиссий субъектов Российской Федерации принимать нормативные правовые акты по вопросам своей компетенции. Региональный фрагмент нормативного правового регулирования выборов, представленный нормативными правовыми актами избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по предмету своего ведения, является необходимым элементом избирательного законодательства субъектов Российской Федерации о выборах. Поэтому нормотворческие полномочия избирательных комиссий субъектов Российской Федерации должны быть законодательно закреплены.

Ключевой проблемой является чрезмерная детализация избирательных действий и процедур в федеральных законах, которая не оставляет возможностей для учета исторических, культурных, социально–экономических, национальных традиций в деятельности региональных законодателей. Такая практика поощряет дублирование соответствующих правовых норм в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации и перенесение недостатков федеральных законодательных актов на региональный уровень.

3. Важным направлением совершенствования законодательной основы защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов является приведение в соответствие федеральному законодательству и повышение качества законодательства субъектов Российской Федерации о выборах.

Главенствующее место в массиве законодательства субъектов Российской Федерации о выборах занимают конституции республик, уставы краев, областей, городов федерального значения, автономных образований. В уставах ряда субъектов Российской Федерации присутствуют разделы (главы), посвященные избирательной системе (Еврейская автономная

область, Волгоградская область, Тверская область, Тульская область, Рязанская область). Это значительно повышает гарантии избирательных прав граждан на региональном уровне, эффективность правоприменительной деятельности избирательных комиссий и иных участников избирательного процесса. К положительным чертам законодательства о выборах отдельных субъектов Российской Федерации следует отнести высокий уровень обобщения норм избирательного законодательства в кодифицированных актах. В целом правовая основа региональных выборов является достаточной для реализации всех избирательных действий и процедур.

Вместе с тем анализ уставов и законов субъектов Российской Федерации о выборах показывает, что в некоторых из них сохраняются противоречия и несоответствие правовых положений нормам федерального законодательства. Так, ст. 31 Устава Ярославской области от 23 мая 1995 г. (в ред. от 25 февраля 2009 г.) допускает возможность избираться лицам, осужденным к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющим на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления; осужденным за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющим на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления; подвергнутым административному наказанию за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию.

Аналогичные пробелы имеют Закон Республики Тыва от 23 июня 2006 г. (в ред. от 25 июля 2007 г.) № 1867 ВХ-1 «О выборах депутатов Палаты представителей Великого Хурала Республики Тыва», законы Тульской

области от 8 июля 2008 г. № 1055-ЗТО «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления», от 18 июля 2008 г. № 1066-ЗТО «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами главы муниципального образования, иного выборного должностного лица местного самоуправления», от 19 декабря 2008 г. (в ред. от 3 июня 2009 г.) № 1198-ЗТО «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами депутатов Тульской областной Думы», Закон Еврейской автономной области от 29 марта 2006 г. (в ред. от 31 мая 2006 г.) № 662-ОЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Еврейской автономной области».

Распространенным недостатком законов субъектов Российской Федерации о выборах является неурегулированность ряда избирательных действий, что ведет к правовой неопределенности. В настоящее время в законах Республики Тыва от 23 июня 2006 г. (в ред. от 25 июля 2007 г.) «О выборах депутатов Палаты Представителей Великого Хурала Республики Тыва» и Республики Коми от 7 июля 2006 г. (в ред. от 17 апреля 2009 г.) «О выборах, референдумах и опросе в Республике Коми» недостаточно регламентируются вопросы открытия избирательных счетов кандидатов.

В упомянутом Законе Республики Коми, законах Тульской области от 8 июля 2008 г. № 1055-ЗТО «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления», от 18 июля 2008 г. № 1066-ЗТО «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами главы муниципального образования, иного выборного должностного лица местного самоуправления», от 19 декабря 2008 г. (в ред. от 3 июня 2009 г.) № 1198-ЗТО «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами депутатов Тульской областной

Думы» отсутствуют ограничения на предвыборную агитацию на предмет недопущения экстремизма.

Закон Ставропольского края от 8 февраля 2006 г. № 6-КЗ «О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления», Закон Волгоградской области от 25 октября 2008 г. № 1751-ОД «О выборах депутатов Волгоградской областной Думы», Закон Республики Коми от 7 июля 2006 г. (в ред. от 17 апреля 2009 г.) № 65-РЗ «О выборах, референдумах и опросе в Республике Коми», законы Тульской области от 8 июля 2008 г. № 1055-ЗТО «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления», от 18 июля 2008 г. № 1066-ЗТО «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами главы муниципального образования, иного выборного должностного лица местного самоуправления», от 19 декабря 2008 г. (в ред. от 3 июня 2009 г.) № 1198-ЗТО «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами депутатов Тульской областной Думы» не содержат никаких положений о контрольно–ревизионных службах при избирательных комиссиях.

Закон Брянской области от 23 января 2008 г. (с изм. от 11 ноября 2008 г.) № 4-З «О выборах депутатов Брянской областной Думы» не регулирует порядок использования ГАС «Выборы». Аналогичные правовые положения отсутствуют в законах Тульской области от 8 июля 2008 г. № 1055-ЗТО «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления», от 18 июля 2008 г. № 1066-ЗТО «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами главы муниципального образования, иного выборного должностного лица местного самоуправления», от 19 декабря 2008 г. (в ред.

от 3 июня 2009 г.) № 1198-ЗТО «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами депутатов Тульской областной Думы», Законе Ставропольского края от 8 февраля 2006 г. № 6-КЗ «О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления», а также в Законе Республики Коми от 7 июля 2006 г. (в ред. от 17 апреля 2009 г.) «О выборах, референдумах и опросе в Республике Коми».

В законодательстве ряда субъектов Российской Федерации (Республика Ингушетия, Чеченская Республика, Ивановская область, Кемеровская область, Костромская область, Тамбовская область) закреплено коррупциогенное положение о том, что если кандидат без вынуждающих к тому обстоятельств не сложил с себя полномочия, несовместимые со статусом депутата, выборного должностного лица, в результате чего назначены повторные выборы, этот кандидат должен полностью или частично возместить соответствующей избирательной комиссии произведенные ею расходы, связанные с проведением повторных выборов³⁷⁸. Таким образом, объем возмещения расходов на проведение повторных выборов зависит от усмотрения избирательной комиссии. В целях устранения возможности выборочного правоприменения из статьи 81 Закона Республики Ингушетия от 28 мая 2009 г. № 24-РЗ «О муниципальных выборах в Республике Ингушетия», статьи 83 Закона Чеченской Республики от 10 мая 2007 г. (в ред. от 21 июля 2009 г.) № 32-РЗ «О муниципальных выборах в Чеченской Республике», пункта 10 статьи 56 Закона Ивановской области от 27 июня 2003 г. (в ред. от 17 июня 2008 г.) № 60-ОЗ «О выборах», части 3

³⁷⁸ Законодательные органы власти указанных субъектов Российской Федерации продублировали в законах о выборах коррупциогенное положение пункта 7 статьи 70 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

статьи 61 Закона Кемеровской области от 12 декабря 2005 г. (в ред. от 8 апреля 2009 г.) № 147-ОЗ «О выборах в органы местного самоуправления Кемеровской области», статьи 145 Избирательного кодекса Костромской области от 30 декабря 1998 г. (в ред. от 6 июля 2009 г.) № 39-ЗКО, части 3 статьи 84 Закона Тамбовской области от 31 января 2007 г. (в ред. от 1 июля 2009 г.) № 146-З «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Тамбовской области» предлагается исключить словосочетание «или частично».

Необходимость продолжения работы по приведению законодательной основы защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в соответствие федеральному законодательству и дальнейшему повышению качества законодательства субъектов Российской Федерации о выборах определяется тем, что в законодательстве Российской Федерации до настоящего времени не предусмотрена уголовная или административная ответственность за принятие должностными лицами органов государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным и федеральным законам, повлекших за собой массовые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации. В связи с изложенным, представляется целесообразным продолжить работу законодательных органов субъектов Российской Федерации по восполнению пробелов в правовом регулировании, устранению внутренних противоречий и противоречий федеральному законодательству. Большую роль в этом процессе должно сыграть активное использование предоставленного избирательным комиссиям

законодательством субъектов Российской Федерации права законодательной инициативы в пределах своей компетенции.

Совершенствование подзаконной правовой основы обеспечения избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности необходимо рассматривать с позиций федерального нормативного правового регулирования и нормативного правового регулирования на уровне субъектов Российской Федерации.

На федеральном уровне необходимо в первую очередь разрешить проблему распространения юрисдикции Правительства Российской Федерации на ряд министерств и ведомств, которыми непосредственно руководит Президент Российской Федерации. В настоящее время постановления Правительства Российской Федерации от 25 августа 1999 г. N 937 «О содействии избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», от 13 января 2000 г. № 32 «О содействии избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации», от 5 сентября 2003 г. № 555 «О мерах по содействию избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации», от 17 сентября 2007 года № 589 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации» распространяют свою силу на подведомственные Президенту государственные органы, обеспечивающие защиту конституционного строя и национальную безопасность Российской Федерации в условиях выборов (ФСБ России, МВД России, ФМС России, Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство юстиции Российской Федерации,

Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации). Существует два варианта решения данной правовой проблемы:

Первый. Упразднение практики деления отраслевых органов исполнительной власти по подведомственности между Президентом и Правительством. В этом случае Правительство Российской Федерации сохраняет за собой регулирование взаимодействия компетентных государственных органов и учреждений с избирательными комиссиями.

Второй вариант означает, что подобное правовое регулирование должно осуществляться указами Президента Российской Федерации.

Кроме того, представляется, что юридическая сила издаваемых на федеральном уровне нормативных правовых актов о содействии избирательным комиссиям при подготовке и проведении выборов должна распространяться не только на федеральные, но и на региональные и муниципальные выборы.

Развитие подзаконного правового обеспечения избирательного процесса предполагает совершенствование ведомственной нормативной правовой основы субъектов защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов. С точки зрения юридической техники ведомственная нормативная правовая база, регулирующая участие компетентных государственных органов и учреждений в защите конституционного строя и обеспечении национальной безопасности в условиях выборов, представляется недостаточно совершенной. Так, в принимаемых органами внутренних дел, прокуратуры и федеральной службы безопасности нормативных правовых актах не в полной мере отражены вопросы совместной деятельности по защите конституционного строя и обеспечению национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов. В ведомственных приказах, как правило, не прописаны конкретные функции и полномочия создаваемых на период выборов организационных структур (оперативных штабов или оперативных групп). Не раскрывается суть организационных и иных мер

обеспечения безопасности организации и проведения выборов. Не регулируются вопросы, связанные с защитой конституционного строя и обеспечением национальной безопасности в ходе региональных и муниципальных избирательных кампаний. Ведомственные нормативные правовые акты имеют ограниченный срок действия и ориентированы преимущественно на конкретные избирательные кампании федерального уровня.

С учетом изложенного, было бы целесообразно разработать межведомственный нормативный правовой акт в рассматриваемой области, рассчитанный на неоднократное использование. Принятие подобного документа будет способствовать четкому разграничению компетенции субъектов защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов, укреплению стабильности и повышению эффективности нормативного правового обеспечения защиты конституционного строя и национальной безопасности в условиях избирательных кампаний.

Нуждаются в конкретизации и нормотворческие полномочия ЦИК России. В Регламенте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации отсутствуют виды нормативных правовых актов, которые может принимать Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Из числа нормативных правовых актов ЦИК России упоминаются только инструкции. При этом нормативный правовой характер, кроме инструкций Центральной избирательной комиссии, носят положения, регламенты и соглашения. Думается, что этот пробел правового регулирования требует восполнения.

На уровне субъектов Российской Федерации весьма важной является подготовка и принятие нормативных правовых актов, касающихся вопросов участия органов государственной власти, муниципальных органов, правоохранительных органов в защите конституционного строя и

обеспечении национальной безопасности в условиях выборов. В качестве положительного примера можно привести упомянутые выше постановления высших должностных лиц субъектов Федерации о содействии избирательным комиссиям в организации и проведении выборов, где, в том числе детально регламентируется совместная деятельность избирательных комиссий и правоохранительных органов. Практику принятия подобных нормативных правовых актов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации следовало бы распространить на всю территорию Российской Федерации.

Актуальным является вопрос о правомочиях избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по регулированию взаимодействия с государственными органами и учреждениями (в том числе, с территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти), действующими на территории субъектов Российской Федерации.

Качество правового обеспечения избирательного процесса определяет полноту реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами общества и государства, степень доверия населения к власти и представительным органам, влияет на оценку международным сообществом состояния демократичности политической системы.

Представляется, что совершенствование законодательного и подзаконного обеспечения избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности Российской Федерации позволит повысить эффективность защиты конституционного строя, будет способствовать демократизации и укреплению законности избирательного процесса.

ГЛАВА 6. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ПРОЦЕССЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ

6.1. Международное правовое регулирование организации и проведения выборов

Международное правовое регулирование представляет собой властное воздействие государств на межгосударственные отношения с помощью норм международного права. Международное правовое регулирование осуществляется путем определения стандартов, моделей обязательного, возможного и недопустимого поведения, а также побуждения субъектов следовать этим стандартам³⁷⁹. Данный вид регулирования направлен на выработку международных правовых обязательств участников межгосударственных отношений.

Особенностями международного правового регулирования являются согласие участников правотворчества с нормативными предписаниями, формализованность, определенность содержания, относительная стабильность по сравнению с другими видами социального регулирования, возможность прогнозирования результатов правотворческой деятельности.

Главное преимущество международного правового регулирования заключается в том, что оно обеспечивает взаимодействие государств в правотворческом процессе и опирается на их поддержку. Источником международного регулирования служит суверенная власть государств-участников правотворчества.

³⁷⁹ См.: Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. М.: Изд-во БЕК, 1997. С. 161. Более подробно процесс международного правового регулирования рассматривается в работе Лукашук И.И. Международно-правовое регулирование международных отношений. М.: Международные отношения, 1975.

Государственно-властный момент в международном правовом регулировании имеет внутренний и международный аспекты³⁸⁰. Внутренний аспект состоит в подчинении деятельности государственных органов, индивидов, организаций государственной воле, с тем, чтобы эта деятельность не противоречила задачам участия государства в системе международного правового регулирования. Международный аспект государственно-властного момента этого регулирования состоит в использовании каждым субъектом имеющихся у него государственно-властных средств для сотрудничества с другими государствами в создании и осуществлении международных правовых норм, а в случае необходимости и для применения мер принуждения к правонарушителю.

Подсистема международного правового регулирования организации и проведения выборов является частью системы международного правового регулирования.

Объектом международного правового регулирования организации и проведения выборов выступают межгосударственные отношения в области избирательного права и избирательного процесса.

Задачами международной деятельности по выработке норм – стандартов в электоральной сфере являются: создание надлежащих правовых эталонов регулирования отношений, складывающихся по поводу закрепления избирательных прав граждан и демократических избирательных процедур, а именно: устранение нерационального многообразия видов регулирования в области избирательного права на основе общепризнанных и других международных стандартов; создание механизмов, позволяющих доступно взаимно контролировать и «измерять» качество такого регулирования; создание и совершенствование методов воздействия на поведение участников

³⁸⁰ См.: Лукашук И.И. *Международное право. Общая часть*. М.: Изд-во БЕК, 1997. С. 164.

отношений в данной сфере, т.е. гармонизация национального законодательства³⁸¹.

Государствоведы выделяют объективное и субъективное содержание международных избирательных стандартов. Под международными избирательными стандартами в объективном смысле понимается система обязательных норм международного права, относящихся к закреплению и обеспечению реализации во внутреннем правопорядке государств универсального права граждан на управление государством и смежных с ним прав. Международные избирательные стандарты в субъективном смысле рассматриваются как международные обязательства государства законодательно предоставить своим гражданам оговоренные в международных правовых нормах избирательные права и свободы граждан и гарантировать их обеспечение и реализацию своим внутренним законодательством.

По своей правовой природе международные избирательные стандарты делятся на две группы: универсальные (общие) и региональные (партикулярные) стандарты. Универсальные стандарты носят общий характер, признаются международным сообществом и действуют в отношении всех субъектов международного права. Универсальные стандарты закрепляют и охраняют наиболее важные общемировые и общечеловеческие ценности (общепризнанные принципы международного права, права меньшинств в избирательном процессе и т.д.). Нормы универсальных стандартов закреплены в документах ООН и ряда других всемирных международных организаций (например, Межпарламентского Союза).

Региональные стандарты развивают правовые положения универсальных документов. Действие региональных стандартов ограничивается числом участников и территорией того или иного географического региона, поскольку разрабатываются и принимаются такие

³⁸¹ См.: Международные избирательные стандарты. Сб. документов / Отв. ред.: доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 23.

международные документы на базе региональных соглашений. В соответствии с Уставом ООН допускается создание соответствующих региональных организаций. Региональный характер, к примеру, имеют Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Содружество Независимых Государств, Шанхайская Организация Сотрудничества, Совет Европы и юридические документы, принимаемые этими организациями.

По кругу участников международные правовые акты в области избирательного права и избирательного процесса подразделяются на двусторонние и многосторонние.

Согласие участников межгосударственного правотворчества служит критерием для классификации международных актов в рассматриваемой области на закрытые, полуоткрытые и открытые. В закрытых договорах участвуют только заключившие их государства. Участие третьих государств в полуоткрытых договорах связывается с необходимостью согласия их участников. Такими, к примеру, являются многосторонние договоры по политическим вопросам в рамках СНГ. В открытых договорах может участвовать любое государство, а само участие не зависит от согласия сторон договора.

Особый фрагмент международного регулирования организации и проведения выборов составляют акты рекомендательного характера, подготовленные по результатам проведения различных международных конференций либо принимаемые соответствующими международными организациями. В качестве примера можно привести Рекомендацию 1595 (2003) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «О Своде рекомендуемых норм при проведении выборов», Рекомендации БДИПЧ ОБСЕ по анализу законодательной базы выборов 2001 г., Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии 2002 г.

Акты рекомендательного характера с точки зрения их содержания могут носить индивидуальный и нормативный характер. При этом рекомендательная нормативность не должна отождествляться с

нормативностью какого-либо международного правового акта³⁸². Нормы, содержащиеся в рекомендательных актах, не являются нормами международного права и не носят юридически обязательного характера. Иногда такие нормы относят к так называемому «мягкому праву». Вместе с тем распространенная практика создавать международные механизмы по наблюдению за осуществлением рекомендаций в области прав человека способствует росту авторитета таких рекомендаций и стимулирует их постепенное превращение в международные стандарты.

Среди универсальных избирательных стандартов наиболее важными источниками международного права являются: Всеобщая декларация прав человека 1948 г.; Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.; Конвенция ООН о политических правах женщин 1952 г.; Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г.; Международная конвенция ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г.; Декларация Межпарламентского союза о критериях свободных и справедливых выборов 1994 г.; Декларация принципов международного наблюдения за выборами 2005 г. (с Кодексом поведения международных наблюдателей за выборами).

В соответствии с частью 1 статьи 21 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. «каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей». Часть 3 статьи 21 устанавливает волю народа в качестве основы власти правительства и закрепляет принципы периодических и нефальсифицированных выборов, которые «должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования»³⁸³.

³⁸² Подробней см.: *Черниченко С.В.* Теория международного права. Т. 2. Старые и новые теоретические проблемы. М.: Изд-во НИМП, 1999. С. 292, 324, 325.

³⁸³ См.: *Международные избирательные стандарты. Сб. документов / Отв. ред. доктор юрид. наук В.И. Лысенко.* М.: ЦИК России, 2009. С. 42.

Правовые положения Всеобщей Декларации прав человека получили развитие в Международном пакте о гражданских и политических правах³⁸⁴. Согласно статье 25 данного Пакта каждый гражданин должен иметь право и возможность без какой-либо дискриминации и необоснованных ограничений «голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей».

Принципы всеобщности и равенства избирательного права были уточнены в международных актах ООН, направленных на ликвидацию всех форм дискриминации. Так, принцип равенства политических прав мужчин и женщин закреплен в статьях 1 и 2 Конвенции ООН о политических правах женщин. В статье 7 Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин этот принцип раскрывается как обеспечение женщинам на равных условиях с мужчинами права: а) голосовать на всех выборах и публичных референдумах и избираться во все публично избираемые органы; б) участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства и занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления; с) принимать участие в деятельности неправительственных организаций и ассоциаций, занимающихся проблемами общественной и политической жизни страны³⁸⁵.

Статья 5 Международной конвенции ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации определяет обязательства государств – участников «закрепить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом, без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, в особенности в

³⁸⁴ В отличие от Всеобщей Декларации прав человека Международный пакт о гражданских и политических правах имеет юридически обязательное значение для государств-участников.

³⁸⁵ См.: Международные избирательные стандарты. Сб. документов / Отв. ред. доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 66.

отношении осуществления ... «политических прав: права участвовать в выборах – голосовать и выставлять свою кандидатуру на основе всеобщего и равного избирательного права, права принимать участие в управлении страной, равно как и в руководстве государственными делами на любом уровне, а также права равного доступа к государственной службе»³⁸⁶.

Важным документом универсального характера является Декларация Межпарламентского союза о критериях свободных и справедливых выборов. Декларация закрепляет фундаментальные принципы избирательного права, раскрывает содержание избирательных прав граждан, определяет правовое положение кандидатов и политических партий в ходе избирательных кампаний, формулирует права и обязанности государств по обеспечению гарантий проведения подлинных свободных и справедливых выборов. Несмотря на то, что эта Декларация не имеет обязательного характера, государства стремятся руководствоваться установленными в ней принципами и нормами, учитывая авторитет Межпарламентского союза и единогласное одобрение Декларации представителями всех 112 стран, присутствовавших на заседании в момент ее принятия.

Ключевую роль в обеспечении непредвзятой и деполитизированной оценки международных мониторинговых миссий по наблюдению за выборами призвана играть Декларация принципов международного наблюдения за выборами 2005 г. В соответствии с упомянутой Декларацией именно население страны решает вопрос о легитимности процесса выборов и доверии к его результатам, а международное наблюдение за выборами должно проводиться при уважении суверенитета страны, в которой они проводятся. В документе перечислены и раскрыты принципы международного наблюдения за выборами: уважение суверенных прав и международных норм в области прав человека; уважение законов страны и полномочий избирательных органов; уважение организационного единства международной миссии по наблюдению за выборами; неизменное поддержание строгой политической беспристрастности;

³⁸⁶ Там же. С. 51.

невоспрепятствование процессу выборов; предъявление надлежащего удостоверения; обеспечение точности наблюдения и профессионализма при вынесении заключений; воздержание от высказывания замечаний для общественности или средств массовой информации до опубликования заявления миссии; сотрудничество с другими наблюдателями за выборами; обеспечение надлежащего личного поведения; обязательство придерживаться Кодекса поведения международных наблюдателей за выборами³⁸⁷.

Основополагающие региональные избирательные стандарты представлены документами ОБСЕ (Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г.; Парижская Хартия для новой Европы 1994 г.; Документ Будапештской встречи на высшем уровне 1994 г.; Руководство БДИПЧ /ОБСЕ по наблюдению за выборами 2005 г.; Руководство БДИПЧ /ОБСЕ для долгосрочных наблюдателей за выборами 2007 г.), Совета Европы (Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.), Европейского Союза (Хартия Европейского Союза об основных правах 2000 г.), Содружества Независимых Государств (Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ 2002 г.; Рекомендации для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами и референдумами 2004 г.; Декларация Межпарламентской Ассамблеи государств СНГ «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах – участниках Содружества Независимых Государств»), Шанхайской организации сотрудничества (Положение о Миссии наблюдателей от Шанхайской организации сотрудничества на президентских и /или парламентских выборах, а также референдумах 2006 г.).

Среди международных актов регионального характера следует выделить Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г. Параграф 5.1 этого документа назвал свободные периодические выборы при тайном голосовании элементом

³⁸⁷ См.: Международные избирательные стандарты. Сб. документов / Отв. ред. доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 628 - 630.

справедливости, «который существенно необходим для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей»³⁸⁸. В параграфе 7 сформулированы принципы избирательного права, гарантии деятельности СМИ, политических партий и отдельных лиц, желающих принять участие в избирательном процессе. В Документе Копенгагенского совещания впервые провозглашено обязательство государств-участников приглашать иностранных наблюдателей для мониторинга национальных выборов (параграф 8).

Общие обязательства по поводу выборов, содержащиеся в Документе Копенгагенского совещания, были детализированы в Руководстве БДИПЧ по наблюдению за выборами 2005 г., Руководстве БДИПЧ для внутренних наблюдателей 2004 г. и Руководстве БДИПЧ для долгосрочных наблюдателей за выборами 2007 г.³⁸⁹. Перечисленные руководящие документы БДИПЧ используются национальными наблюдателями и международными организациями при проведении последовательной и комплексной оценки избирательного процесса. Статус БДИПЧ определяется Парижской Хартией для новой Европы 1994 г., Документом Будапештской встречи на высшем уровне 1994 г. и Хартией европейской безопасности 1999 г.

Дополнительные обязательства ОБСЕ, связанные с выборами, содержатся в международных документах, принятых в результате встреч глав государств и правительств стран – участников ОБСЕ на высшем уровне. Так, Декларация Лиссабонской встречи на высшем уровне 1996 г. определяет махинации на выборах как нарушение прав человека. В Декларации содержится призыв к государствам – участникам решать эту проблему. Документ, принятый на встрече в Стамбуле в 1999 г., подтверждает

³⁸⁸ См.: Международные избирательные стандарты. Сб. документов / Отв. ред. доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 146.

³⁸⁹ Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основным институтом ОБСЕ по человеческому и электоральному измерению. Главным направлением деятельности Бюро является международное наблюдение и поддержка демократических выборов.

необходимость обеспечения избирательных прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, а также призывает государства – участники к поддержке права беженцев участвовать в выборах, проводящихся в странах, гражданами которых они являются.

Государства – члены Совета Европы обязаны соблюдать Конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и другие соглашения Совета Европы. Статья 3 Протокола № 1 к Конвенции требует от государств «проводить свободные выборы с разумной периодичностью путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечат свободное волеизъявление народа в выборе законодательной власти»³⁹⁰. Граждане государств-членов Совета Европы могут обращаться в Европейский Суд по правам человека в связи с нарушениями на выборах, если исчерпаны правовые средства защиты внутри страны.

В рамках правового пространства Европейского Союза положения о свободных выборах закреплены в Хартии Европейского Союза об основных правах 2000 г. Статьи 39 и 40 Хартии устанавливают права граждан Европейского Союза голосовать и баллотироваться в качестве кандидата на выборах в Европейский парламент, а также на муниципальных выборах.

Основным региональным избирательным стандартом Содружества Независимых Государств является Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ 2002 г. На сегодняшний день Конвенция действует в отношении шести государств – участников (Армения, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан). В Конвенции даны стандарты демократических выборов и механизмы их реализации, закреплены положения, связанные с финансированием и информационной поддержкой выборов, впервые конкретизирован правовой статус международных наблюдателей (статья 15). Документ предусматривает создание Межгосударственного избирательного Совета, призванного содействовать проведению наблюдения за выборами

³⁹⁰ См.: Международные избирательные стандарты. Сб. документов / Отв. ред. доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 289.

(статья 21). Следует согласиться с мнением специалистов (В.И. Лысенко, И.А. Евланов), что Конвенция, принятая по инициативе России, «является одним из подтверждений ее стремления к дальнейшей демократизации избирательного процесса, созданию единой международной системы гарантий избирательных прав и свобод участников выборов, обеспечению стабильности политического развития и развитию международных избирательных стандартов»³⁹¹.

На основании упомянутой Конвенции, обобщения опыта деятельности групп наблюдателей от СНГ в период подготовки и проведения выборов высших органов государственной власти в ряде государств – участников Содружества было разработано и принято Положение о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах – участниках Содружества Независимых Государств 2004 г. В документе определен порядок формирования, финансирования, организационно-технического, правового и информационного обеспечения деятельности миссий наблюдателей от СНГ, закреплены права, обязанности и ответственность членов миссий наблюдателей.

Процедуры международного наблюдения за выборами и референдумами подробно регламентируются в Рекомендациях Межпарламентской Ассамблеи государств СНГ для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами и референдумами 2004 г. Рекомендации предназначены для помощи наблюдателям СНГ в проведении наблюдения за подготовкой и проведением выборов (референдумов), эффективном использовании своих полномочий при выполнении мониторинга выборов (референдумов), профессиональной оценке соответствия избирательного процесса национальному законодательству и международным обязательствам государства.

³⁹¹ См.: Международные избирательные стандарты. Сб. документов / Отв. ред. доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 30.

В целях совершенствования методики международных мониторинговых процедур Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ 25 ноября 2008 г. была принята Декларация «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах – участниках Содружества Независимых Государств»³⁹². Документ призван обеспечить применение в государствах СНГ единых стандартов проведения международного наблюдения за выборами и референдумами. В связи с этим Декларация устанавливает основополагающие принципы международного наблюдения за выборами и референдумами, к числу которых относятся: уважение национального суверенитета; открытость; универсальность; взаимность; профессионализм; беспристрастность; оказание действенной помощи. В сравнении с Декларацией принципов международного наблюдения за выборами 2005 г. Декларация Межпарламентской Ассамблеи государств СНГ содержит более четкие и лаконичные формулировки принципов организации и осуществления международного наблюдения за выборами.

Учитывая членство КНР, Российской Федерации, Казахстана, Таджикистана, Кыргызстана и Узбекистана в Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), реализация международных обязательств по осуществлению наблюдения за выборами на территории государств – участников ШОС осуществляется на основе Положения о Миссии наблюдателей от Шанхайской организации сотрудничества на президентских и /или парламентских выборах, а также референдумах (утверждено решением Совета министров иностранных дел государств-членов ШОС от 15 мая 2006 г. № 8). Настоящее Положение определяет общие принципы и правила организации и осуществления ШОС международного наблюдения на выборах и референдумах³⁹³.

³⁹² См.: Международные избирательные стандарты. Сб. документов / Отв. ред. доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 904-909.

³⁹³ См.: Международные избирательные стандарты. Сб. документов / Отв. ред. доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 910-913.

Процесс международного правового регулирования нередко предполагает внутригосударственное правотворчество (изменение, уточнение, дополнение существующего национального права) во исполнение международных обязательств.

Согласно части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Данная трансформационная норма означает, что вступление международных договоров Российской Федерации в силу и возникновение новых общепризнанных норм международного права автоматически влекут для России внутригосударственное правотворчество³⁹⁴.

Современное законодательство Российской Федерации в сфере выборов, защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности соответствует общепризнанным нормам международного права. Значительная роль в регулировании общественных отношений, связанных с защитой конституционного строя и обеспечением национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации, принадлежит международным стандартам защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в условиях избирательного процесса.

6.2. Международные документы, регламентирующие защиту конституционного строя и обеспечение национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов

³⁹⁴ Подробней см.: *Вешняков А.А.* Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М.: Весь Мир, 2000.

Международные стандарты защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов являются результатом нормотворческой деятельности международных организаций (их органов) по вопросам избирательного права и избирательного процесса. Субъектами издания международных правовых документов в рассматриваемой сфере являются Организация Объединенных Наций, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совет Европы, Европейский Союз, Содружество Независимых Государств, Межпарламентский Союз, Европейский Суд по правам человека и ряд других международных организаций по вопросам организации и проведения выборов, защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина.

Международные стандарты защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов условно представлены тремя основными фрагментами правового регулирования.

Первый фрагмент составляют международные избирательные стандарты, закрепляющие основные требования к легитимности, справедливости, демократизму, подлинному и свободному характеру выборов.

Второй фрагмент включает международные избирательные стандарты, закрепляющие государственный механизм защиты общепризнанных принципов и норм избирательного права, а также стандарты, регулирующие деятельность компетентных государственных органов и учреждений, обеспечивающих защиту конституционного строя и национальную безопасность в условиях избирательного процесса.

Третий фрагмент содержит международные избирательные стандарты, устанавливающие общие требования к законотворческому процессу и качеству законодательства в сфере организации и проведения выборов.

Фундаментальное значение для обеспечения стабильности конституционного строя и национальной безопасности имеют международные избирательные стандарты, закрепляющие основные

требования к легитимности, справедливости, демократизму, подлинному и свободному характеру выборов.

Часть 3 статьи 21 Всеобщей декларации прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) подчеркивает, что «воля народа должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования».

Как отмечается в разделе I Руководящих принципов Европейской комиссии «За демократию через право» (Венецианской комиссии) Совета Европы относительно выборов (утверждены на 52-й сессии, 18-19 октября 2002 г.), «общеевропейскими принципами в области выборов являются всеобщее, равное, свободное, прямое и тайное избирательное право»³⁹⁵.

Всеобщее избирательное право означает, что каждый гражданин имеет право избирать и быть избранным. Ограничения этого права связаны с возрастом, гражданством, местом жительства и лишением избирательных прав по решению суда.

Равное избирательное право предусматривает, что каждый гражданин имеет право участвовать в выборах на равных основаниях, и каждый голос имеет равную силу. Кроме того, каждый гражданин должен иметь равные правовые возможности выдвинуть свою кандидатуру на выборах.

Свободные выборы обеспечивают участникам избирательного процесса возможность без какого-либо влияния, насилия, угрозы применения насилия

³⁹⁵ Часть 2 статьи 1 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств закрепляет принципы периодичности, обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании. См.: Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств: Документы и материалы /Отв. ред. доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации В.И. Лысенко. М.: РЦОИТ, 2008. С. 100.

или иного противоправного воздействия сделать свой выбор относительно своего участия или неучастия в выборах в допускаемых законом формах и законными методами, не опасаясь наказания либо воздействия, какими бы ни были итоги голосования и результаты выборов³⁹⁶.

Прямое избирательное право означает, что граждане голосуют за кандидата и (или) список кандидатов или против кандидата и (или) списка кандидатов непосредственно.

Тайна голосования является одним из аспектов свободного голосования, а ее цель заключается в том, чтобы защитить избирателей от давления, которое может на них оказываться, если другие лица узнают о том, как они проголосовали. При этом ни один голосующий не может быть принужден ни в суде, ни иначе объявить, как он голосовал или как он намерен голосовать, и никто не должен пытаться получить от голосующих, прямо или косвенно, сведения о том, как они голосовали или намерены голосовать. Не допускается публикация списков проголосовавших избирателей, поскольку отказ от голосования может свидетельствовать о политическом выборе.

Пункт «b» статьи 25 Международного Пакта о гражданских и политических правах (16 декабря 1966 г.), статья 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Париж, 20 марта 1952 г.), параграф 6 Копенгагенского Документа СБСЕ 1990 г. предусматривают периодичность выборов.

Поскольку проведение периодических выборов выступает в качестве гарантии воспроизводства и преемственности государственной власти, попытки срыва или воспрепятствования проведению выборов являются посягательствами на устойчивое функционирование демократических государственных институтов.

³⁹⁶ См.: Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред.: кандидат юрид. наук А.А. Вешняков; науч. ред.: доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: Издательство Весь Мир, 2004. С. 17.

Более детально защита конституционного строя и обеспечение национальной безопасности в условиях избирательного процесса регламентируются международными стандартами, закрепляющими государственный механизм защиты общепризнанных принципов и норм избирательного права, а также стандартами, регулирующими деятельность компетентных государственных органов и учреждений, обеспечивающих защиту конституционного строя и национальную безопасность в ходе выборов.

В основе любой деятельности по защите конституционного строя в процессе организации и проведения выборов лежит уважение и соблюдение демократических прав и свобод человека и гражданина. Ограничение прав человека и основных свобод носит характер исключений. Государства должны «обеспечивать, чтобы этими ограничениями не злоупотребляли и чтобы они применялись не произвольно, а так, чтобы обеспечивалось эффективное осуществление этих прав» (параграф 24 Копенгагенского Документа СБСЕ).

В соответствии с пунктом 7 части 3 Декларации Межпарламентского Союза о критериях свободных и справедливых выборов (принята на 154-й сессии совета Межпарламентского Союза, Париж, 26 марта 1994 г.), статьями 10 и 11 Конвенции Совета Европы о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) политические права и свободы могут быть ограничены в «исключительных случаях, которые предусмотрены законом и обоснованно применяются в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, поддержания общественного порядка, защиты общественного благосостояния и морали, а также защиты прав и свобод граждан, причем данные ограничения должны соответствовать обязательствам государства перед международным правом».

Исключительно важное значение для соблюдения демократических прав и свобод человека и гражданина имеют документы Парламентской ассамблеи Совета Европы и решения Европейского Суда по правам человека,

связанные с развитием и защитой политического плюрализма и многопартийности.

В пункте 11 Резолюции 1308 (2002) Парламентской ассамблеи Совета Европы «Об ограничениях на деятельность политических партий в государствах – членах Совета Европы» отмечается, что «политический плюрализм является одним из основополагающих принципов демократического устройства»³⁹⁷. В Резолюции 1407 (2004) «О новых концепциях оценки состояния демократического развития» политический плюрализм и состояние функционирования политических партий названы в качестве показателей демократического развития Европы³⁹⁸. Пункт 5 Резолюции 1546 (2007) «Кодекс поведения политических партий» содержит положение о том, что «политические партии являются ключевым элементом выборной конкуренции. Легитимность и авторитет политических партий имеют важнейшее значение для легитимности демократического процесса в целом. Нарушение их нормальной деятельности может нанести ущерб всей демократической системе и ее отдельным институтам»³⁹⁹.

В Резолюции 1547 (2007) «О состоянии прав человека и демократии в Европе» Парламентская ассамблея напоминает о праве оппозиционных политических партий и их членов инициировать парламентские расследования, созывать специальные заседания парламента, а также об обязанности оппозиции проявлять ответственность и стремиться повышать эффективность работы парламента⁴⁰⁰.

Руководящие принципы запрета и роспуска политических партий Венецианской комиссии (Венеция, 10-11 декабря 1999 г.) подчеркивают, что

³⁹⁷ См.: Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред. доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 317.

³⁹⁸ См.: http://www.coe.int/t/r/Parliamentary_Assembly

³⁹⁹ См.: Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред. доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 344.

⁴⁰⁰ См.: http://www.coe.int/t/r/Parliamentary_Assembly

«запрет или роспуск политических партий может осуществляться только тогда, когда это необходимо в демократическом обществе, и когда имеются конкретные доказательства, что партия занимается деятельностью, угрожающей демократии и основополагающим свободам. Это может относиться к любой партии, проповедующей насилие во всех его формах как часть своей политической программы, или к любой партии, ставящей целью свержение существующего конституционного строя путем вооруженной борьбы, террористических актов или какой-либо подрывной деятельности... Партия, которая ставит целью мирное изменение конституционного строя путем использования законных средств, не может быть запрещена или распущена только из-за того, что она свободно выражает свое мнение. Сам по себе вызов существующему строю не должен рассматриваться в демократическом государстве как подлежащее наказанию нарушение. Правовые меры, направленные на запрет или предписанный законом насильственный роспуск политических партий, должны быть результатом судебного решения о неконституционности этих партий, носить чрезвычайный характер и соответствовать принципу пропорциональности. Любая такая мера должна основываться на достаточных доказательствах того, что сама партия, а не только ее отдельные члены преследуют политические цели, используя или готовясь использовать неконституционные средства»⁴⁰¹. Решение о запрете или роспуске политической партии должно приниматься конституционным судом или другим компетентным судебным органом в ходе процедуры, предоставляющей все гарантии должного процесса, открытости и справедливого судебного разбирательства.

⁴⁰¹ См.: Руководящие принципы запрета и роспуска политических партий Европейской комиссии «За демократию через право» (Венецианской комиссии) (Венеция, 10-11 декабря 1999 г.) // Совет Европы и Россия. 2001. № 1. С. 42-45.

Существенное влияние на институционализацию политических партий и защиту многопартийности оказывает практика Европейского Суда по правам человека.

В соответствии с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Европейский Суд призван обеспечивать неукоснительное соблюдение и исполнение норм Конвенции ее государствами–участниками. Он осуществляет эту задачу путем рассмотрения и разрешения конкретных дел, принятых им к производству на основе индивидуальных жалоб, поданных физическим лицом, группой лиц или неправительственной организацией. Возможна также подача жалобы на нарушение Конвенции государством – членом Совета Европы со стороны другого государства–члена. Европейский Суд не является высшей инстанцией по отношению к судебной системе государства - участника Конвенции. Поэтому он не может отменить решение, вынесенное органом государственной власти или национальным судом, не дает указаний законодателю, не осуществляет контроль национального законодательства. Однако нередко значимость решений Суда выходит за национальные пределы, воздействуя на право и судебную практику и других государств - участников Конвенции.

Европейский Суд по правам человека неоднократно подчеркивал в своих решениях, что политические партии играют существенную роль в обеспечении идеологического многообразия и успешного развития демократии. В своем решении по делу «Объединенная коммунистическая партия и другие против Турции» от 30 января 1998 г. Европейский Суд по правам человека постановил, что «политические партии представляют собой форму ассоциации, жизненно необходимую для надлежащего функционирования демократии»⁴⁰².

⁴⁰² См.: <http://www.echr.coe.int>

В пунктах 42 и 45 Решения по делу «Социалистическая партия и другие против Турции» от 25 мая 1998 г. Европейский Суд по правам человека отметил, что «деятельность политических партий является коллективной реализацией свободы выражения мнений». Учитывая, что демократия невозможна без свободы выражения мнений, «с этой точки зрения не может быть никакого оправдания созданию препятствий политической группе исключительно потому, что она стремится обсуждать публично ситуацию, затрагивающую часть населения государства, и участвовать в политической жизни страны, чтобы, руководствуясь демократическими правилами, найти решения, способные удовлетворить каждого заинтересованного человека»⁴⁰³.

В Решении «Фогт против Германии» от 26 сентября 1995 г. Суд подтвердил, что деятельность по поручению незапрещенной судом политической партии является правомерной политической деятельностью легальной партии⁴⁰⁴.

Помимо фиксации механизма защиты общепризнанных принципов и норм избирательного права анализируемый фрагмент международного правового регулирования определяет стандарты, регулирующие деятельность компетентных государственных органов и учреждений на конкретных стадиях выборов.

⁴⁰³ См.: Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред.: кандидат юрид. наук А.А. Вешняков; науч. ред.: доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: Издательство Весь Мир, 2004. С. 724-725.

⁴⁰⁴ Там же. С. 687-703.

Так, часть 4 статьи 6 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ (Кишинев, 7 октября 2002 г.) призывает компетентные государственные органы и учреждения не допускать действий и препятствовать распространению призывов, побуждающих или имеющих своей целью побуждение к срыву или отмене, или переносу срока выборов, избирательных действий и процедур, назначенных в соответствии с конституцией, законами

405

С позиций защиты конституционного строя, обеспечения национальной безопасности и гарантирования всеобщего избирательного права важное значение имеет международное регулирование регистрации (учета) избирателей.

В разделе VII А Рекомендаций Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ/ОБСЕ) по анализу законодательной базы выборов (Варшава, январь 2001 г.) содержится положение о том, что «полная и всесторонняя прозрачность процесса работы со списками должна обеспечивать легкость регистрации для лица, имеющего право голоса, и в то же время обеспечивать точность для предотвращения фальсификации голосования»⁴⁰⁶. Наряду с требованием полной прозрачности, обеспечения целостности списков избирателей, закон должен включать в себя требование по защите персональных данных и информации личного характера, которые были собраны во время регистрации избирателей (раздел VII В).

⁴⁰⁵ См.: Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств: Документы и материалы /Отв. ред. доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации В.И. Лысенко. М.: РЦОИТ, 2008. С. 103.

⁴⁰⁶ См.: Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред. доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 222.

Согласно Руководящим принципам Венецианской комиссии относительно выборов для достоверности списков избирателей важно обеспечить соблюдение следующих критериев⁴⁰⁷:

- списки избирателей должны быть постоянными;
- они должны регулярно (не реже одного раза в год) обновляться;
- списки избирателей должны публиковаться;
- должна существовать административная процедура, подконтрольная судебным органам, либо судебная процедура, позволяющая зарегистрировать незарегистрированного избирателя; регистрация не должна проводиться на избирательном участке в день выборов;
- должна существовать аналогичная процедура, позволяющая избирателям вносить исправления в неправильные записи;
- для того, чтобы лица, сменившие место жительства или достигшие установленного в законе минимального возраста после даты последней публикации списков, могли участвовать в голосовании, может быть предусмотрена их регистрация в дополнительном списке.

В пункте «в» части 9.1 Руководства по наблюдению за выборами БДИПЧ/ОБСЕ (Варшава, апрель 1999 г.) сформулировано предписание компетентным государственным органам и учреждениям - принимать меры для предотвращения многократной регистрации. «Если избиратели получают специальные избирательные карточки, должны быть приняты меры для предотвращения фальсификации и размножения этих карточек. Для избежания многократного голосования избиратели должны иметь печать на своих удостоверениях, особенно если отсутствует избирательный регистр»⁴⁰⁸.

Руководящие принципы Венецианской комиссии Совета Европы относительно выборов фиксируют ряд требований к образованию избирательных округов и участков. При нарезке одномандатных округов допустимое отклонение от нормы не должно превышать 10% и ни в коем

⁴⁰⁷ Там же. С. 426.

⁴⁰⁸ См.: Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред.: кандидат юрид. наук А.А. Вешняков; науч. ред.: доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: Издательство Весь Мир, 2004. С. 873.

случае не может превышать 15 %, за исключением особых обстоятельств (защита интересов компактно проживающего меньшинства, административная единица с малой плотностью населения). Пересмотр границ избирательных округов должен производиться беспристрастно и без ущерба для интересов национальных меньшинств.

Согласно пункту «д» части 9.1 Руководства по наблюдению за выборами БДИПЧ/ОБСЕ «при системе выборов с пропорциональным представительством размеры избирательных участков могут варьироваться, но количество представителей от каждого округа должно быть пропорционально численности электората»⁴⁰⁹.

В разделе VIII А Лундских рекомендаций по выборам ОБСЕ № 10 (Варшава, июнь 1999 г.) определено, что «географические границы избирательных участков должны служить интересам справедливого представительства национальных меньшинств». Процедура нарезки границ избирательных округов должна быть очень четко сформулирована в законодательстве, причем таким образом, чтобы правила, определяющие сам процесс нарезки, были одинаковыми независимо от того, кто именно будет заниматься его реализацией. Для того, чтобы процесс пересмотра границ округов был беспристрастным, все политические партии должны воздерживаться от попыток повлиять на его результаты⁴¹⁰.

Раздел IX Лундских рекомендаций по выборам ОБСЕ содержит положения, касающиеся формирования избирательных органов. Отмечается, что общее доверие к избирательному процессу в значительной степени зависит от всех соответствующих групп, начиная с правительства и гражданского общества, принимающих участие в формировании и деятельности избирательных органов. «Никакие посторонние лица, представители властей или политических партий не должны пытаться руководить деятельностью избирательного органа; он должен работать без каких-либо политических пристрастий или предпочтений. Орган,

⁴⁰⁹ Там же. С. 874.

⁴¹⁰ Там же. С. 485.

отвечающий за организацию выборов или наблюдающий за их проведением, должен иметь возможность работать без постороннего вмешательства хотя бы потому, что любые предположения о манипуляциях, любые ощущения пристрастного подхода или мнимого вмешательства будут приводить к падению доверия не только к этому органу, но и ко всему избирательному процессу в целом»⁴¹¹.

В разделе VI В Рекомендаций БДИПЧ/ОБСЕ по анализу законодательной базы выборов указано: «независимо от способа формирования и собственных убеждений, избирательные комиссии должны работать независимо, коллегиально и беспристрастно. С самого момента формирования избирательные комиссии должны служить интересам всех граждан и участников избирательного процесса. Ни один орган по проведению выборов не должен демонстрировать выборочный подход при исполнении своих обязанностей».

В части 2 статьи 11 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ подчеркивается, что «не допускается создание и деятельность иных структур (органов, организаций), которые подменяют избирательные органы либо полностью или частично осуществляют их функции, либо препятствуют их законной деятельности, либо противоправно вмешиваются в их деятельность, либо присваивают их статус и полномочия»⁴¹².

Параграф 7.5 Копенгагенского Документа ОБСЕ 1990 г. гарантирует соблюдение права граждан выдвигать свою кандидатуру на политические или государственные посты индивидуально или в качестве представителей политических партий и организаций без дискриминации. В соответствии с пунктом «г» части 9.1 Руководства по наблюдению за выборами БДИПЧ/ОБСЕ «регистрационные требования должны быть ясными и

⁴¹¹ Там же. С. 488-489.

⁴¹² См.: Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств: Документы и материалы /Отв. ред. доктор юридических наук В.И. Лысенко. М.: РЦОИТ, 2008. С. 106.

предсказуемыми и не должны включать требования, могущие стать причиной дискриминации, такие, как большой взнос или неоправданное количество имен на регистрационных петициях. В случае отказа зарегистрировать партию или кандидата должно существовать право на апелляцию»⁴¹³.

Раздел VIII В Рекомендаций БДИПЧ/ОБСЕ по анализу законодательной базы выборов определяет, что при выдвижении и регистрации кандидатов особое внимание должно быть уделено способу проверки подписей. Любая недействительная подпись не должна вести к недействительности других подписей или подписного листа. Закон о выборах должен определять, каким образом должны проверяться подписи, и четко требовать, чтобы это относилось в равной степени ко всем подписным листам⁴¹⁴. Денежный залог должен иметь значительный размер, чтобы служить барьером для несерьезных политических партий и независимых кандидатов, однако он не должен быть настолько высоким, чтобы предотвратить возможность регистрации для легитимных политических партий или независимых кандидатов⁴¹⁵.

Кандидату может быть отказано в регистрации в случае, если он или представляемая им партия нарушает конституцию или его действия чреватые возникновением насилия. Отказ в регистрации должен иметь обоснованное определение, юридическая экспертиза которого должна демонстрировать, что а) программа кандидата или партии основана на этнической ненависти, политическом насилии или пропаганде войны, или каким-либо иным образом не соответствует основным демократическим ценностям; или что б) поведение кандидата демонстрирует неготовность уважать закон и ограничиваться мирными средствами для достижения своих целей. Действия,

⁴¹³ См.: Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред.: кандидат юрид. наук А.А. Вешняков; науч. ред.: доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: Издательство Весь Мир, 2004. С. 874.

⁴¹⁴ См.: Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред. доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 225-226.

⁴¹⁵ Там же. С. 225.

предпринимаемые против кандидатов на перечисленных выше основаниях, должны быть пропорциональны и лишены политического мотива⁴¹⁶.

На стадии финансирования избирательной кампании «законодательство должно предотвратить возможные злоупотребления государственными ресурсами, выделенными для целей избирательной кампании, и гарантировать, чтобы эти ресурсы использовались в строгом соответствии с применимыми юридическими положениями... Законодательная база должна специально предусмотреть, чтобы все государственные ресурсы, используемые для целей избирательной кампании, предоставлялись всем участникам избирательного процесса на равной основе, предусмотренной законом»⁴¹⁷.

В интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности приемлемым является ограничение общего размера расходов на ведение избирательной кампании (статья 9 Рекомендации от 8 апреля 2003 г. № Rec (2003) 4 Комитета Министров Совета Европы «Об общих принципах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний»). «Хотя юридическое обеспечение и должно разрешать избирающимся претендентам расходовать достаточные ресурсы, чтобы довести свои политические идеи до избирателей, нет никаких минимальных стандартов, которые предполагали бы возможность «купить» выборы»⁴¹⁸.

В статье 12 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ, статьях 10 и 12

⁴¹⁶ См. Пункт 6.4 Отчета «Существующие обязательства по проведению выборов в государствах – участниках ОБСЕ» (Варшава, 30 июня 2003 г.). / Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред. доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 255.

⁴¹⁷ См. Раздел X Рекомендаций БДИПЧ/ОБСЕ по анализу законодательной базы выборов / Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред. доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 231.

⁴¹⁸ См.: Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред.: кандидат юрид. наук А.А. Вешняков; науч. ред.: доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: Издательство Весь Мир, 2004. С. 451.

Рекомендации Rec (2003) 4 Комитета Министров Совета Европы закрепляется необходимость ведения отчетности по всем расходам на избирательную кампанию каждой политической партией, каждым списком кандидатов и каждым кандидатом. В указанных документах отмечается, что государства должны требовать от кандидатов и политических партий (коалиций) периодических отчетов по всем полученным пожертвованиям.

В целях борьбы с коррупцией в избирательном процессе статья 15 Рекомендации Rec (2003) 4 Комитета Министров Совета Европы содержит обязанность государств-участников Совета Европы осуществлять подготовку и «поддерживать специализацию судебного, милицейского и иного персонала на борьбе против незаконного финансирования политических партий и избирательных кампаний»⁴¹⁹.

Международные избирательные стандарты предполагают, что избирательная кампания осуществляется в атмосфере, которая обеспечивает свободу самовыражения, собраний и ассоциаций. В агитационный период политическим партиям и кандидатам должен быть предоставлен одинаковый доступ к СМИ и гарантировано равное отношение со стороны СМИ, принадлежащих или контролируемых государством, в целях объективного и беспристрастного информирования избирателей. Данные требования содержатся в параграфах 7.6 и 7.8 Копенгагенского Документа СБСЕ 1990 г. Как отмечается в разделе IX А Рекомендаций БДИПЧ/ОБСЕ по анализу законодательной базы выборов, «стандарт равного подхода и одинакового доступа к СМИ дискредитируется, если СМИ, принадлежащие или контролируемые государством, в своих передачах новостей, политических обзорах, дискуссиях или редакционных статьях демонстрируют предпочтение одной политической партии или одному кандидату. Пристрастное освещение или отношение в государственных СМИ должны

⁴¹⁹ См.: Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред. доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 383.

быть запрещены и от властей должны требоваться незамедлительные действия в случае любых нарушений»⁴²⁰.

Предписания пунктов «б» и «в» части 9.2 Руководства по наблюдению за выборами БДИПЧ/ОБСЕ направлены против использования в агитационный период «административного ресурса» и цензуры: «Правительство не должно злоупотреблять государственными ресурсами, человеческими и материальными, для поддержки кандидатов правящей партии или партий... Правительство должно обеспечить прессе следующие возможности: право собирать и предоставлять без затруднений объективную информацию; гарантировать, что не будет допускаться произвольное или дискриминирующее давление или цензура в отношении прессы в освещении кампании»⁴²¹.

Параграф 7.7 Копенгагенского Документа СБСЕ 1990 г. требует, чтобы «закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности, в которой никакие административные действия, насилие или запугивание не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок, а также не мешали бы избирателям знакомиться с ними и обсуждать их...». В пункте 9 части 3 Декларации о критериях свободных и справедливых выборов Межпарламентского Союза говорится о том, что ни один кандидат или политическая партия не должны использовать какие-либо формы насилия для агитации.

В Резолюции 1344 (2003) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «Об угрозе для демократии со стороны экстремистских партий и движений в Европе» отмечается, что «борьба с экстремизмом ставит демократию перед дилеммой: она призвана, с одной стороны, гарантировать свободу выражения мнений, собраний и объединений, допускать существование и политическое представительство всех политических групп, а с другой – бороться за

⁴²⁰ Там же. С. 229.

⁴²¹ См.: Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред.: кандидат юрид. наук А.А. Вешняков; науч. ред.: доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: Издательство Весь Мир, 2004. С. 877-878.

самосохранение, ограждать себя от деятельности определенных экстремистских групп, отвергающих демократические принципы и права человека».

Статья 4 Международной конвенции ООН по ликвидации всех форм расовой дискриминации (20 ноября 1963 г.) обязывает государство в условиях ведения предвыборной агитации принимать эффективные меры, вплоть до запрета организаций, пропагандирующих и разжигающих расовую дискриминацию⁴²².

В соответствии с частью 6 статьи 13 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств «при проведении агитационной деятельности не допускается злоупотребление свободой слова и свободой массовой информации, в том числе призывы к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению территориальной целостности государства, призывы, направленные на пропаганду войны, террористических, любых иных насильственных действий и возбуждающие социальную, расовую, национальную, этническую, религиозную ненависть и вражду»⁴²³.

В разделе IV Рекомендации R (99) Комитета Министров Совета Европы государствам-членам относительно мер, связанных с освещением средствами массовой информации избирательных кампаний (принята 9 сентября 1999 г. на 678 заседании на уровне представителей министров) закреплена

⁴²² Правовую основу противодействия расизму и ксенофобии в условиях выборов также составляют Резолюция ПАСЕ 1345 (2003) «О проявлениях расизма, ксенофобии и нетерпимости в политической риторике», Рекомендации ПАСЕ 1222 (1993) и 1275 (1995) «О борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью», Рекомендация ПАСЕ 1543 (2001) «О расизме и ксенофобии в киберпространстве».

⁴²³ См.: Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств: Документы и материалы /Отв. ред. доктор юридических наук В.И. Лысенко. М.: РЦОИТ, 2008. С. 108.

обязанность компетентных государственных органов обеспечить эффективную защиту журналистов и другого персонала СМИ от нападений, запугиваний и других противозаконных давлений на СМИ во время выборов⁴²⁴.

В соответствии с параграфом 7.4 Копенгагенского Документа СБСЕ 1990 г. минимальным стандартом демократических выборов является тайное голосование. Раздел XII В Рекомендаций БДИПЧ/ОБСЕ по анализу законодательной базы выборов определяет, что процедуры голосования должны обеспечивать правильное установление личности избирателя, а также предусматривать наличие других механизмов для предотвращения фальсификаций или двойного голосования. Процедуры голосования должны обеспечивать должное хранение бюллетеней и избирательной документации до, во время и после голосования⁴²⁵.

В пункте «е» части 9.1 Руководства по наблюдению за выборами БДИПЧ/ОБСЕ отмечается, что «сложность или простота бюллетеней прямо влияет на эффективность избирательного процесса. Бюллетень должен быть легким для заполнения. Для того, чтобы бюллетень был защищен от подделок, он должен иметь печать, специфичную для каждого избирательного участка, или подпись ответственного лица»⁴²⁶.

Пункт «д» части 10.2 Руководства по наблюдению за выборами БДИПЧ/ОБСЕ уделяет особое внимание голосованию в Вооруженных Силах, так как военные представляют собой часть электората, наиболее уязвимую в отношении возможного оказания воздействия, особенно, если они голосуют в расположении воинских частей. С учетом этого международные избирательные стандарты предписывают необходимость регистрации и голосования военнослужащих на общих избирательных участках по месту их проживания.

⁴²⁴ См.: Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред.: кандидат юрид. наук А.А. Вешняков; науч. ред.: доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: Издательство Весь Мир, 2004. С. 607.

⁴²⁵ Там же. С. 454.

⁴²⁶ Там же. С. 875.

В пункте 3.2 раздела II Руководящих принципов Венецианской комиссии относительно выборов закреплены гарантии законности и безопасности при использовании альтернативных способов голосования⁴²⁷.

Так, голосование по почте должно допускаться лишь в том случае, если почта работает надежно и безопасно; право голосовать по почте должно предоставляться только лицам, находящимся в больницах либо в заключении, или людям с нарушениями двигательного аппарата либо лицам, проживающим за границей; обман и запугивание недопустимы. Электронное голосование должно использоваться лишь в том случае, если оно безопасно и надежно; в частности, избиратели должны иметь возможность получить подтверждение того, что они проголосовали, и быть в состоянии при необходимости исправить допущенную при голосовании ошибку без ущерба для тайны голосования; система должна быть транспарентной. Голосование по доверенности должно регулироваться очень жесткими правилами; число доверенностей, которые может получить один избиратель, должно быть ограничено. Использование переносных ящиков для голосования должно допускаться лишь при соблюдении жестких условий, чтобы полностью исключить риск обмана.

Международные документы возлагают на компетентные органы задачи по осуществлению оперативно–профилактических мероприятий, связанных с недопущением подкупа участников выборов и незаконного вмешательства в деятельность избирательных комиссий при подсчете голосов и установлении результатов выборов. Согласно пунктам 6 и 8 части 4 Декларации о критериях свободных и справедливых выборов Межпарламентского Союза 1994 г. «государственные органы должны обеспечить такие условия, когда при голосовании исключается подкуп или другие противозаконные действия,

⁴²⁷ Там же. С. 628. См. также Резолюцию 1591 (2007) Парламентской ассамблеи Совета Европы «Дистанционное голосование» и Рекомендацию от 30 сентября 2004 г. № Rec (2004) 4 Комитета Министров Совета Европы 11 государствам-членам по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования.

сохраняются безопасность и целостность процесса голосования, а подсчет голосов проводится подготовленным персоналом и может быть подвергнут беспристрастной проверке». Кроме того, «государства должны предпринять необходимые меры, чтобы партии, кандидаты и их сторонники пользовались равной безопасностью, а государственные органы предпринимали необходимые шаги для предотвращения случаев насилия в ходе выборов»⁴²⁸.

Нормативные правовые акты Совета Европы и ОБСЕ подчеркивают правомерность вмешательства в избирательный процесс правоохранительных органов и спецслужб для пресечения массовых беспорядков. Так, раздел 3.6 Руководящих принципов Венецианской комиссии Совета Европы относительно выборов устанавливает, что «все законы о выборах должны предусматривать вмешательство сил правопорядка в случае волнений». В пунктах 112-113 Пояснительного доклада Венецианской комиссии (52 пленарная сессия, Венеция, 18-19 октября 2002 г.) указанное установление конкретизируется: «В этом случае право вызывать полицию должен иметь исключительно председатель участковой избирательной комиссии (или ее/его представитель). Важно избежать предоставления такого права всем членам участковой избирательной комиссии, поскольку в такой ситуации следует не открывать дискуссию, а принимать единоличное решение. В некоторых государствах представители полиции традиционно присутствуют на избирательных участках, что, по мнению наблюдателей, совсем не обязательно становится причиной волнений или оказывает запугивающее воздействие на избирателей»⁴²⁹. Руководство по наблюдению за выборами БДИПЧ/ОБСЕ (пункт «ж» часть 7.2, пункт «г» части 9.2) определяет

⁴²⁸ См. Декларация о критериях свободных и справедливых выборов (Париж, 26 марта 1994 г.) (По документам Межпарламентского Союза) М.: Известия, 1994. 11 с.

⁴²⁹ См.: Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред. доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 450.

обязанность сил безопасности «предотвращать запугивание избирателей и кандидатов».

Краеугольным камнем демократических выборов является точный и честный подсчет голосов. Параграф 7.4 Копенгагенского Документа СБСЕ 1990 г. требует, чтобы «подсчет голосов и сообщение о нем были честными, а официальные результаты были опубликованы».

В разделе XIII В Рекомендаций БДИПЧ/ОБСЕ по анализу законодательной базы выборов закреплено, что «голоса должны подсчитываться в присутствии наблюдателей. Законодательная база должна четко предусматривать возможность для наблюдателей снимать или получать копии всех протоколов, сводных таблиц или ведомостей»⁴³⁰. Аналогичные положения закреплены в подпункте «з» части 9.1 Руководства по наблюдению за выборами БДИПЧ/ОБСЕ.

Параграф 8 Копенгагенского Документа СБСЕ признает важность присутствия местных и иностранных наблюдателей на выборах для обеспечения прозрачности избирательного процесса. Согласно разделу XI Рекомендаций БДИПЧ/ОБСЕ по анализу законодательной базы выборов «законодательство должно четко определять, какой орган государственной власти занимается аккредитацией наблюдателей, каковы требования для получения статуса наблюдателя и при каких обстоятельствах статус наблюдателя может быть отозван»⁴³¹.

Основополагающим международно-правовым документом в сфере внешнего наблюдения за выборами является Декларация принципов международного наблюдения за выборами (ООН, 27 октября 2005 г.), к которой прилагается Кодекс поведения международных наблюдателей за выборами⁴³². В соответствии с настоящим Кодексом поведения наблюдатели

⁴³⁰ Там же. С. 237.

⁴³¹ Там же. С. 149.

⁴³² См. Декларация принципов международного наблюдения за выборами (ООН, 27 октября 2005 г.) // Вестник ЦИК РФ. 2005. № 12. С. 5-18.

обязаны уважать законы принимающей страны и полномочия органов, на которые возложена ответственность за руководство процессом выборов. Наблюдатели обязаны следовать любым правомерным распоряжениям, поступающим от правительственных органов, органов безопасности и избирательных органов страны. Наблюдатели также обязаны проявлять уважение к должностным лицам избирательных органов и другим представителям национальных органов власти. Наблюдатели обязаны основывать все заключения на фактическом и поддающемся проверке материале и не делать преждевременных выводов. Наблюдатели обязаны вести хорошо документированный учет информации о местах, в которых они проводили наблюдение, и его результатах, а также другой важной информации в соответствии с требованиями миссии по наблюдению за выборами и обязаны передавать такую документацию миссии.

Наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за ходом избирательной кампании. Наблюдатель, нарушивший законы, общепризнанные принципы и нормы международного права может быть лишен своей аккредитации или быть исключен из состава миссии по наблюдению за выборами.

Часть 5 Руководства по наблюдению за выборами БДИПЧ/ОБСЕ также содержит некоторые общие правила, которые должны соблюдать все наблюдатели. В частности, «наблюдатели должны сохранять строгую непредвзятость в исполнении своих обязанностей и ни в коем случае не должны выражать предубеждения или предпочтения по отношению к властям, партиям, кандидатам, или по отношению к каким-либо спорным вопросам, возникающим в процессе выборов; наблюдатели должны исполнять свои обязанности в ненавязчивой манере и не должны вмешиваться в избирательный процесс, в процедуры в день выборов или в подсчет голосов; наблюдатели должны иметь при себе удостоверение, выданное правительством или избирательной комиссией, и, по требованию,

должны представлять себя всем заинтересованным властям; наблюдатели должны соблюдать все государственные законы и правила»⁴³³.

Статус и полномочия международных наблюдателей при осуществлении наблюдения за выборами в государствах-участниках СНГ определяются статьей 15 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ⁴³⁴.

Ключевой проблемой защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности является проблема сохранения наблюдаемым государством своей политической независимости в условиях агрессивного внешнего наблюдения за выборами. Поэтому международные избирательные стандарты устанавливают ограничения на вмешательство иностранных государств в избирательный процесс (статья 16 Конвенции о защите прав человека и основных свобод). Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 22 декабря 2003 г. № 58/189 «Уважение принципов национального суверенитета и многообразия демократических систем в ходе процессов выборов как важный элемент поощрения и защиты прав человека» подчеркивает, что «при проведении выборов следует уважать принципы, закрепленные в статье 2 Устава ООН, в частности, принцип уважения национального суверенитета». Декларация принципов международного наблюдения за выборами (ООН, 27 октября 2005 г.) указывает, что «международное наблюдение за выборами должно проводиться при уважении суверенитета страны, в которой они проводятся, и при уважении прав человека населения страны». Согласно части 7 статьи 1 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ «не допускается... какое-либо прямое или косвенное противоправное участие

⁴³³ См.: Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред.: кандидат юрид. наук А.А. Вешняков; науч. ред.: доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: Издательство Весь Мир, 2004. С. 867.

⁴³⁴ См.: Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств: Документы и материалы /Отв. ред. доктор юридических наук В.И. Лысенко. М.: РЦОИТ, 2008. С. 109-111.

иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, международных общественных движений, международных организаций в осуществлении деятельности, способствующей либо препятствующей подготовке и проведению выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц».

В интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности иностранным (международным) наблюдателям может быть ограничен доступ в отдельные местности и избирательные участки на территории государства. При этом подпункт «с» пункта 3.2 раздела II Руководящих принципов Венецианской комиссии относительно выборов определяет, что «места, в которых наблюдатели не имеют права появляться, должны быть четко оговорены в законе»⁴³⁵.

«Законодательная база должна ясным и объективным образом прописать процедуры передачи протоколов результата подсчета голосов, бюллетеней и избирательных материалов из нижестоящих избирательных комиссий в промежуточные и вышестоящие комиссии для подготовки сводных результатов и надежной сохранности бюллетеней и других документов». Детальные сводные итоговые результаты, включая результаты голосования по каждому избирательному участку, должны быть вывешены в каждой избирательной комиссии⁴³⁶.

Важное значение для защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности имеет применяемая избирательная система (способ определения того, кто из баллотирующихся кандидатов избран на должность или в качестве депутата). Существующие избирательные системы анализируются в разделе VII В Лундских рекомендациях по выборам ОБСЕ № 9.

⁴³⁵ См.: Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред. доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 431.

⁴³⁶ См. Раздел XIII С Рекомендаций по анализу законодательной базы выборов.

В качестве потенциальных преимуществ одномандатной системы названы: возможность обеспечения представительства для компактно проживающего меньшинства и прямая ответственность кандидата перед своим избирательным округом. К недостаткам одномандатной системы отнесены:

создание предпосылок для национальных меньшинств вести кампанию в своем собственном районе, что может потенциально привести к шовинистическому и изоляционистскому подходу и пропаганде, возможному развитию этнического конфликта;

возможность создания округов, в которых исключена состязательность, поскольку всегда будут выбираться представители доминирующей этнической группировки;

невозможность голосования для перемещенных лиц, которые могли быть вынуждены покинуть свои общины⁴³⁷.

Выделены следующие преимущества пропорциональных систем:

- они точно преобразуют поданные голоса в полученные места и таким образом позволяют избежать некоторых наиболее «дестабилизирующих» и «несправедливых» результатов;

- они способствуют достижению представительства для партий меньшинств;

- они поощряют партии создавать представительные списки кандидатов, охватывающие все социальные слои;

- они делают более вероятным избрание представителей культур или групп меньшинства;

- они делают более вероятным избрание женщин;

- они ограничивают рост «регионального феодализма»;

- они делают более прозрачным распределение власти между партиями и группами интересов.

⁴³⁷ См.: Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред.: кандидат юрид. наук А.А. Вешняков; науч. ред.: доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: Издательство Весь Мир, 2004. С. 477.

Пропорциональные системы имеют следующие недостатки:

- отсутствие подотчетности и обратной связи между избранными политиками и избирателями;
- этнические лидеры могут избираться исключительно лишь членами своих собственных групп, что будет способствовать воспроизведению социальных расслоений в законодательных органах;
- концентрация власти в центре политической партии, в руках тех ее лидеров, которые могут иметь отношение к составлению партийных списков;
- проблема формирования правительства и проблема стабильности в случае создания многопартийных коалиций⁴³⁸.

В разделе XIII F Рекомендаций по анализу законодательной базы выборов отмечается, что «в экстремальных случаях обнародование результатов выборов на уровне избирательных участков может представлять угрозу для безопасности избирателей, живущих в этом районе. Эта возможность существует, когда выборы проводятся после гражданских конфликтов и еще сохраняется высокий уровень напряженности. Поэтому в исключительных случаях закон может предусматривать ограниченные изъятия из принципа обнародования результатов, с тем чтобы не ставить под угрозу личную безопасность избирателей».

Рекомендации по анализу законодательной базы выборов (раздел XIV) относят право на защиту против нарушения избирательного права к числу фундаментальных прав человека. Вследствие этого юридическое обеспечение выборов должно устанавливать подробные и достаточные положения, защищающие избирательные права⁴³⁹. В пункте 3.3 раздела II Руководящих принципов Венецианской комиссии относительно выборов указано, что «обжалование по всем избирательным вопросам производится либо в избирательной комиссии, либо в суде. В любом случае должно допускаться окончательное обжалование в суде». «Государства должны обеспечить меры для того, чтобы случаи нарушения прав человека и жалобы, относящиеся к

⁴³⁸ Там же. С. 479.

⁴³⁹ Там же. С. 459.

избирательному процессу, рассматривались быстро и эффективно во временных рамках избирательного процесса такими независимыми и беспристрастными органами, как избирательные комиссии или суды» (пункт 9 части 3 Декларации о критериях свободных и справедливых выборов Межпарламентского Союза)⁴⁴⁰.

Пункт 2.10 Рекомендаций Межпарламентской ассамблеи государств –участников СНГ для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами от 4 декабря 2004 г. предлагает судам, органам прокуратуры, другим правоохранительным органам организовать свою работу так, чтобы обеспечить рассмотрение жалоб на нарушение избирательных прав и свобод граждан в соответствии со сроками, установленными национальным законодательством о выборах и референдумах⁴⁴¹.

Рассмотрев международные избирательные стандарты, закрепляющие государственный механизм защиты общепризнанных принципов и норм избирательного права, а также стандарты, регулирующие деятельность компетентных государственных органов и учреждений, обеспечивающих защиту конституционного строя и национальную безопасность в условиях избирательного процесса, перейдем к международным стандартам, устанавливающим общие требования к законотворческому процессу и качеству законодательства в сфере организации и проведения выборов.

Законодательная основа для проведения выборов должна быть установлена государственным законом, либо посредством исчерпывающего кодекса, либо посредством пакета законодательных актов, работающих согласованно и не допускающих двусмысленности и пробелов⁴⁴²

⁴⁴⁰ Там же. С. 816.

⁴⁴¹ См.: Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств: Документы и материалы /Отв. ред. доктор юридических наук В.И. Лысенко. М.: РЦОИТ, 2008. С. 206.

⁴⁴² См. Пункт 2.5 Отчета «Существующие обязательства по проведению выборов в государствах – участниках ОБСЕ» (Варшава, 30 июня 2003 г.).

В подпунктах «а» и «b» части 2 раздела II Руководящих принципов Венецианской комиссии относительно выборов, пунктах 63-65 Пояснительного доклада Венецианской комиссии содержатся требования к качеству нормативной правовой базы организации и проведения выборов. В этих международных документах говорится о том, что стабильность избирательного законодательства имеет важнейшее значение для укрепления авторитета избирательного процесса. Частое изменение избирательных норм приводит к тому, что избиратели «делают вывод, что избирательный закон является лишь инструментом в руках власть имущих и что их собственный голос мало влияет на результаты выборов». Однако защищать следует не столько стабильность базовых принципов (их никто особенно и не оспаривает), сколько стабильность норм, регулирующих избирательную систему, состав избирательных комиссий и определение границ избирательных участков. Менее чем за год до выборов следует запретить менять избирательную систему.

В целях противодействия конъюнктурным изменениям избирательного законодательства в интересах правящих властей Руководящими принципами Венецианской комиссии относительно выборов предлагается закрепить основополагающие элементы законов о выборах в конституции. Еще одно (более гибкое) решение заключается в том, чтобы указать в конституции, что в случае внесения изменений в закон о выборах, на следующих выборах будет применяться прежняя система, а новая система вступит в силу уже после этого.

В разделе III C Рекомендаций БДИПЧ/ОБСЕ по анализу законодательной базы выборов закреплено, что избирательное законодательство должно вступить в силу задолго до выборов, чтобы дать участникам политического процесса и избирателям достаточный срок для ознакомления с правилами проведения выборов. Избирательное законодательство, принятое «в последний момент», подрывает легитимность законодательства и не дает возможности политикам и избирателям своевременно ознакомиться с правилами, определяющими избирательный

процесс⁴⁴³. В соответствии с Руководством по наблюдению за выборами БДИПЧ/ОБСЕ (Варшава, апрель 1999 г.) «избирательное законодательство должно быть подготовлено открыто с участием всех заинтересованных лиц, для того, чтобы вызвать доверие среди соревнующихся политических партий и кандидатов. Значительные изменения в законодательной системе, вводимые незадолго до выборов, которые повторяются от выборов к выборам, могут создать атмосферу нестабильности и непредсказуемости среди политических партий, участвующих в выборах»⁴⁴⁴.

Международные стандарты защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов являются элементом национальных правовых систем и реализуются в законодательстве о выборах и политических партиях. Имплементация международных избирательных стандартов в практику организации и проведения выборов является необходимым условием обеспечения легитимности формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления, законности избирательного процесса, реализации избирательных прав и свобод граждан.

⁴⁴³ См.: Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред.: кандидат юрид. наук А.А. Вешняков; науч. ред.: доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: Издательство Весь Мир, 2004. С. 435.

⁴⁴⁴ Там же. С. 865.

ГЛАВА 7. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ И НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ПРОЦЕССЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ

7.1. Правовое обеспечение избирательного процесса в зарубежных странах в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности

Как свидетельствует электоральная практика, проходящие в последние годы за рубежом избирательные кампании приобретают все более конфронтационный и политически острый характер. Некоторые из них напрямую затрагивают защищенность основ конституционного строя, стимулируют рост правонарушений, социальную напряженность и возникновение угроз национальной безопасности. Примером могут служить получившие широкий общественный резонанс факты проникновения криминалитета в органы государственной власти Италии и Болгарии, экстремистские выступления лидера Национального Фронта Франции Ле Пэна в ходе президентских выборов 2002 г., угроза целостности Украины в ходе президентских выборов в ноябре 2004 – январе 2005 гг., поддержка выдвижения отдельных кандидатов на выборах Президента Республики Кыргызстан 2005 г. со стороны экстремистской партии «Хизб-ут-Тахрир аль-Ислами», фальсификация результатов парламентских выборов в Таиланде в декабре 2007 г., повлекшая роспуск правящей «Партии народной власти» и запрет ее руководству заниматься политической деятельностью в течение пяти лет, массовые беспорядки в Кишиневе в связи с парламентскими выборами в Молдавии в апреле 2009 г., политический кризис в Иране после объявления результатов президентских выборов 2009 г., победа националистических партий на выборах в Европарламент 2009 г., угрозы террористических актов, направленные на срыв выборов в Бундестаг 2009 г., массовые террористические атаки Талибана в ходе президентских

выборов в Афганистане в 2009 г. В этой связи весьма актуальным становится вопрос защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в условиях избирательного процесса.

На этапе составления списков избирателей, а также при выдвижении и регистрации кандидатов на выборные должности в зарубежных странах в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности и правопорядка активно используется ограничение и лишение избирательного права отдельных категорий граждан. В теории избирательного права и конституционно-правовой практике следует различать «ограничение избирательного права» как законодательные требования к избирательному корпусу и кандидатам и «лишение избирательного права» как меру предупреждения девиантного поведения граждан или меру наказания, применяемую к правонарушителям⁴⁴⁵.

Ограничение избирательного права в большинстве стран предполагает общеобязательные правовые требования к гражданству, возрасту, продолжительности и сроку проживания на определенной территории, профессиональной принадлежности избирателей и кандидатов на выборные должности. Эти требования закрепляются главным образом в конституционном или выборном законодательстве зарубежных стран. Например, в Германии согласно § 12 разд. 3 федерального Закона ФРГ о выборах от 7 мая 1956 года (с изм. от 11 марта 2005 г.) (Bundeswahlgesetz) избирательным правом обладают все лица, являющиеся немцами, которые на день выборов: достигли 18-летнего возраста, имеют жилище или иным надлежащим образом проживают в ФРГ не менее 3 месяцев, а также не лишены избирательного права. Пассивное избирательное право ограничивается в отношении чиновников, государственных служащих,

⁴⁴⁵ См.: *Красинский В.В.* Лишение избирательного права в зарубежных странах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2008. № 15. С. 49-53.

военнослужащих, судей⁴⁴⁶. В соответствии с Формой правления Швеции 1974 г. возрастной ценз во все выборные органы власти составляет 18 лет, ценз оседлости при выборах в собрания уполномоченных ландстингов и коммун для граждан государств-членов ЕС, а также граждан Норвегии и Исландии – 30 дней, для граждан иных государств – 3 года⁴⁴⁷. По закону Канады о выборах от участия в выборах в качестве кандидата отстраняются в силу предписаний о несовместимости мандата депутаты законодательных органов провинций и территорий; шерифы; клерки мирового суда или атторней графства, а также судьи, назначенные на должность актом генерал-губернатора. Запреты касаются также любых должностных лиц по выборам⁴⁴⁸.

Сущность ограничения избирательного права заключается в законодательном сужении правовых возможностей субъекта права реализовать принадлежащие ему субъективные избирательные права (активное или (и) пассивное). Данное ограничение правосубъектности носит устранимый характер. Для вступления субъекта права в правоотношения, связанные с выборами органов публичной власти, требуется возникновение определенного фактического состава или юридического факта - достижение определенного возраста, пребывание на территории государства в течение установленного законом периода времени, увольнение с гражданской или военной службы, оставление сана и т.д. Основанием ограничения избирательного права выступает фактическое поведение и правовое положение субъекта права, не соответствующее юридическим требованиям,

⁴⁴⁶ См. Bundesgesetz BGBI. I S. 1288, 1594; BGBI. I S. 674; BGBI. I S. 1376; BGBI. I S. 1951.

⁴⁴⁷ См. Современные избирательные системы. Вып. 2: Аргентина, Германия, Швеция. М.: РЦОИТ: Норма, 2007. С. 222. См. также Elections in Sweden / Right to vote and eligibility. S. 4 // www.val.se.

⁴⁴⁸ См. Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша. М.: Норма, 2006. С. 207.

предъявляемым к избирателям и (или) кандидатам на выборные должности. Ограничение активного избирательного права направлено на образование избирательного корпуса, способного по своим качественным характеристикам самостоятельно, осознанно и ответственно формировать органы народного представительства. *Целями ограничения пассивного избирательного права* являются: обеспечение политической независимости представителей обозначенных в законе государственных органов, защита прав избирателей, ограничение возможностей кандидатов использовать служебное положение (административный ресурс) в условиях выборов.

Лишение избирательного права заключается во временной или бессрочной утрате субъектом права субъективного избирательного права, являющейся мерой превентивного или карательного характера. Лишение избирательного права может быть связано как с правомерным (недееспособность), так и с противоправным поведением субъектов права (совершение правонарушений). Лишение избирательного права (активного и (или) пассивного) кроме ограничения правосубъектности недееспособных лиц означает основное или дополнительное уголовное наказание, которое закреплено в санкции нормы права, носит личный характер и назначается судом с учетом общественной опасности правонарушения. Так, законодательство Польши предусматривает возможность лишения избирательного права как в качестве основного, так и дополнительного наказания. В Аргентине лишение избирательного права на срок от 1 года до 10 лет назначается в качестве дополнительного наказания за совершение деяний, наказуемых в соответствии с нормами национального избирательного законодательства. Согласно канадскому законодательству совершение правонарушений, создающих препятствие нормальному ходу избирательного процесса, в качестве дополнительного наказания предусматривает лишение

пассивного избирательного права на определенный срок или права занимать какие-либо должности, связанные с обеспечением избирательного процесса.

Во многих зарубежных странах лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы по приговору суда ограничены в избирательном праве или лишены его. В Австрии, Бельгии, Франции, Германии, Греции, Италии, Люксембурге, Мальте, Нидерландах, Норвегии, Польше, Румынии и Турции существуют ограничения избирательного права заключенных. В Армении, Азербайджане, Болгарии, Эстонии, Грузии, Ирландии, Латвии, Лихтенштейне, Молдавии, Российской Федерации, Словакии и Великобритании заключенные лишены права голоса. В этой связи представляет интерес практика Европейского суда по правам человека, связанная с защитой избирательного права осужденных лиц. 6 октября 2005 г. Большая палата Grand Chamber Европейского суда по правам человека вынесла окончательное решение по делу Хирст против Соединенного Королевства (*Hirst v. The United Kingdom (No. 2)* (application No. 74025/01)). Заявитель, Джон Хирст, приговоренный к пожизненному лишению свободы, обжаловал положения ст. 3 Акта о народном представительстве 1983 г. о запрете принимать участие в голосовании на выборах в Парламент или местные органы власти. Европейский Суд признал несоответствие ст.3 Закона о народном представительстве Протоколу № 1 Конвенции о защите прав человека. По мнению Суда, запрет на участие заключенных в голосовании на выборах не должен распространяться на всех осужденных, кроме того, данное ограничение должно применяться в зависимости от срока назначенного наказания и тяжести правонарушения. Европейский Суд предоставил Великобритании право самостоятельно избрать способ обеспечения избирательных прав заключенных⁴⁴⁹.

⁴⁴⁹ В государствах, где заключенные имеют право голоса (Албания, Босния и Герцеговина, Кипр, Хорватия, Чехия, Дания, Финляндия, бывшая югославская республика Македония, Исландия, Литва, Португалия,

Целями лишения избирательного права являются: поддержание авторитета закона, исключение возможности криминального влияния на формирование органов народного представительства, недопущение правонарушителей в выборные органы власти. В отличие от ограничения избирательного права, лишение избирательного права в зарубежных странах может носить как устранимый (истечение срока наказания, помилование, амнистия), так и неустрашимый характер (пожизненное тюремное заключение с бессрочным лишением, недееспособность вследствие неизлечимого психического заболевания). Лишение избирательного права осуществляется на основе судебного решения путем исключения лица из Реестра избирателей. В ряде государств (например, в Аргентине) при подготовке списков избирателей составляется отдельная картотека недееспособных граждан и лиц, исключенных из списков избирателей. Конкретные основания, сфера и продолжительность действия, механизм реализации лишения избирательного права устанавливаются конституционным, выборным и уголовным законодательством.

Лишение избирательного права нельзя отождествлять с другим видом уголовного наказания - лишением права занимать публичные должности. Лишение права занимать публичные должности предполагает исключение доступа правонарушителя не только к выборным, но и назначаемым публичным должностям. Наказание в виде лишения права занимать публичные должности нередко назначается судом вместе с лишением правонарушителя избирательного права, поскольку иначе у данного лица сохраняется возможность быть назначенным на публичные должности и осуществлять властные полномочия. Так, в Аргентине лица, подвергнутые

Словения, Испания, Швеция, Швейцария и Украина), они реализуют свое избирательное право путем голосования по почте, по доверенности и другими предусмотренными законом способами.

тюремному наказанию за совершение преступлений, связанных с выборами, лишаются права занимать публичные должности на срок не менее 2 лет⁴⁵⁰.

По времени действия различают пожизненное лишение избирательного права и лишение избирательного права на определенный срок. Согласно статьям L 5-8 Избирательного кодекса Франции лица, осужденные за преступления, лишаются избирательных прав пожизненно. В отношении осужденных за проступки в сфере избирательного права лишение избирательного права может носить временный характер⁴⁵¹.

В соответствии с § 45 УК ФРГ лишение пассивного избирательного права осуществляется на срок от 2 до 5 лет. § 22 разд. 2 Положения о порядке проведения выборов в Национальный Совет Австрии (Nationalratswahlordnung 1992) предусматривает лишение осужденных избирательного права на 6 месяцев⁴⁵². В Китае политических (в том числе и избирательных) прав пожизненно лишаются лица, совершившие контрреволюционные преступления, а также осужденные к смертной казни и бессрочному лишению свободы⁴⁵³.

По сфере действия лишение избирательного права может распространяться на выборы в конкретном избирательном округе (локальное лишение) или на все виды выборов на всей территории государства (универсальное лишение права). Лицо, совершившее коррупционное правонарушение в сфере избирательного права Великобритании (мошенничество, неправомерное давление на избирателей, превышение предельных размеров предвыборных расходов, подкуп, фальсификацию

⁴⁵⁰ См. Современные избирательные системы. Вып. 2: Аргентина, Германия, Швеция. М.: РЦОИТ: Норма, 2007. С. 92, 93.

⁴⁵¹ См. Избирательный кодекс Франции // Journal Officiel de la Republique Française, 26 janvier 1985. № 21.

⁴⁵² См. Bundesgesetz BGBl. Nr. 47/ 1992; BGBl. I Nr. 28/2007.

⁴⁵³ См. Зарубежное избирательное право: Учебное пособие. М.: Норма, 2003. С. 168.

документов о выдвижении кандидата), лишается пассивного избирательного права на 10 лет на территории всей страны. За осуществление незаконной практики (нарушение различных законодательных требований о доверенных лицах, использования помещений, рекламы, освещения предвыборной кампании, голосование более одного раза, голосование, несмотря на лишение права голоса и др.) к правонарушителю применяется лишение пассивного избирательного права на 5 лет на территории конкретного избирательного округа⁴⁵⁴.

По содержанию изъятий объема правосубъектности лишение избирательного права делится на лишение активного избирательного права и лишение пассивного избирательного права. Решением Государственного трибунала Польской Республики лицо, совершившее преступление, связанное с нарушением Конституции или законов, может быть лишено как активного, так и пассивного избирательного права на всех видах выборов (п. 1 ст. 23 Закона «О государственном трибунале» от 26 марта 1982 г.)⁴⁵⁵. В Канаде пассивного избирательного права лишены лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы на срок свыше двух лет⁴⁵⁶.

По свободе усмотрения правоприменителя необходимо различать императивное и дискреционное лишение избирательного права⁴⁵⁷. В случае

⁴⁵⁴ В соответствии с Актом о народном представительстве 1983 г. (the Representation of the People Act 1983) в избирательном праве Великобритании все правонарушения подразделяются на 2 вида – на коррупцию и незаконную практику (corrupt or illegal practices), что влечет для правонарушителя ограничение пассивного избирательного права. Аналогичная классификация правонарушений в сфере избирательного права принята и в Канаде. См. Зарубежное избирательное право: Учебное пособие. М.: Норма, 2003. С. 86.

⁴⁵⁵ См. Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша. М.: Норма, 2006. С. 370.

⁴⁵⁶ См. Там же. С. 207.

⁴⁵⁷ См.: Красинский В.В. Лишение избирательного права в зарубежных странах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2008. № 15. С. 49-53.

императивного лишения избирательного права все основания лишения субъективного права четко предусмотрены действующим законодательством, и правоприменитель обязан ими руководствоваться. Дискреционное лишение избирательного права осуществляется по усмотрению суда с учетом общественной опасности правонарушения, личности правонарушителя и других юридически значимых обстоятельств. Мексиканское законодательство в императивной форме устанавливает случаи лишения права участвовать в выборах. В частности, это право утрачивается в связи с лишением мексиканского гражданства по таким основаниям, как добровольное поступление на официальную службу иностранного правительства, принятие или ношение иностранных орденов, принятие титулов или выполнение поручений иностранного государства без разрешений Национального конгресса или его Постоянной комиссии, нанесение ущерба государству путем помехи иностранному правительству при рассмотрении дела международным судом⁴⁵⁸. Во Франции суды имеют право в зависимости от характера дела не лишать осужденных избирательных прав или, наоборот, дополнять основное наказание временным лишением избирательных прав⁴⁵⁹.

В зависимости от субъектов, принимающих решение о лишении избирательных прав, различаются судебное и несудебное лишение избирательного права. В большинстве государств лишение избирательного права в качестве меры основного или дополнительного наказания назначается судом. Примером несудебного лишения пассивного избирательного права является запрет Генерального Совета Федерального избирательного

⁴⁵⁸ См. Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша. М.: Норма, 2006. С. 292.

⁴⁵⁹ См. Зарубежное избирательное право: Учебное пособие. М.: Норма, 2003. С. 93.

института Мексики на регистрацию кандидатов от определенной политической партии⁴⁶⁰.

К числу особых видов лишения избирательного права в зарубежных странах можно отнести: приостановление избирательного права; запрет регистрации в качестве кандидата от определенной политической партии; объявление неизбираемости на определенный срок. Особые виды лишения избирательного права имеют ряд общих черт, определяющих их правовую природу: устранимость (субъект права сохраняет возможность восстановления избирательного права), превентивный или карательный характер (карательные элементы лишения права направлены на прекращение субъектом права антиобщественного или противоправного поведения).

Приостановление избирательного права в законодательстве Мексиканских Соединенных Штатов подразумевает временную невозможность субъекта права участвовать в выборах. Данная разновидность временного лишения активного и пассивного избирательного права применяется судом в качестве меры предупреждения девиантного поведения к лицам, ведущим недостойный образ жизни (невыполнение конституционных обязанностей, уклонение от суда и следствия, бродяжничество, пребывание в приютах для наркоманов, систематическое пьянство). Срок приостановления избирательного права зависит от степени общественной опасности поведения субъекта права.

Запрет регистрации в качестве кандидата на выборах, существующий в избирательном праве Мексики, обладает рядом особенностей. Во-первых, данное лишение носит отложенный характер, поскольку возникает на более поздней стадии избирательного процесса (в отличие от классического лишения пассивного избирательного права кандидат на выборную должность

⁴⁶⁰ Генеральный совет Федерального избирательного института Мексики является высшим руководящим органом, ответственным за реализацию конституционных норм и избирательных законов.

сохраняет правовую возможность выдвижения на выборную должность). Во-вторых, анализируемое лишение пассивного избирательного права носит публично-частный характер: санкция применяется как в отношении политической партии, допустившей в соответствии со ст. 269 Избирательного кодекса Мексики нарушения на выборах, так и в отношении конкретного гражданина, желающего быть избранным. В-третьих, лишение субъективного избирательного права носит устранимый характер (лицо может вступить в другую политическую партию и баллотироваться от нее в качестве кандидата).

Еще одной разновидностью отложенного лишения пассивного избирательного права выступает объявление неизбираемости кандидата, предусмотренное французским законодательством. Неизбираемость проявляется в виде судебного решения о признании мандата недействительным и носит личный карательный характер: суды во Франции могут объявить о неизбираемости в течение 1 года кандидата, нарушившего порядок финансирования избирательной кампании. Неизбираемость является локальной мерой и применяется лишь к тому виду выборов, на которых кандидат допустил нарушения законодательства.

Проведенный сравнительный анализ позволяет сделать вывод о наличии в зарубежных странах развитой системы лишений субъективного избирательного права, дифференцированных подходах к лишению избирательного права, а также о существовании особых видов лишения избирательного права в отдельных государствах. Современная штрафная политика большинства зарубежных стран сочетает ориентацию на предупреждение девиантного и противоправного поведения граждан; экономию репрессивных мер, применяемых к правонарушителям, подвергнутым лишению избирательного права; рациональное дополнение

различных видов наказаний, учитывающее степень общественной опасности допущенных нарушений закона.

В условиях избирательного процесса в зарубежных странах исключительно важное значение приобретает проблема нарезки избирательных округов⁴⁶¹. Манипуляции в ходе нарезки избирательных округов, связанные с использованием «избирательной географии» или «избирательной геометрии», могут повлечь за собой искажение волеизъявления избирателей и достижение правящими силами необходимого результата на выборах. «Избирательная геометрия» - «джерримандеринг» (gerrymandering) возникла в 19 веке в Соединенных Штатах Америки. Перед выборами в Сенат губернатор штата Массачусетс Э.Джерри разделил территорию штата на округа таким образом, что 5 дистриктов, в которых проживали избиратели, потенциально настроенные голосовать за партию федералистов, оказались сгруппированы в одном округе, имеющем весьма причудливые очертания. Тем самым была обеспечена победа кандидатов от демократической республиканской партии, к которой принадлежал Джерри. В 19 веке манипулирование с границами одномандатных округов имело место во многих штатах США (Миссисипи, Пенсильвания, Южная Каролина, Миссури)⁴⁶². В 1882 г. во Франции из-за расхождения в определении статуса избирательных законов о выборах по спискам в округах было вынуждено уйти в отставку Правительство Гамбетта. В сентябре 1986 г. Премьер-министром Франции Ж. Шираком был поставлен вопрос в национальном Собрании о доверии ко всему составу его Правительства из-за неутверждения правительственного проекта нарезки округов и отказа его

⁴⁶¹ Нормативное правовое регулирование образования избирательных округов в Российской Федерации рассматривается в главе 2.

⁴⁶² См.: Очерки по истории выборов и избирательного права / Под ред. Богодаровой Н.А., Веденева Ю.А. М.; Калуга: Фонд «Символ», 2002. С. 360-361.

подписать Президентом Ф. Миттераном. Резолюция порицания Правительству, внесенная оппозицией, недобрала всего несколько голосов, и президент был вынужден подписать схему о делении страны на избирательные округа, представленную Ж.Шираком.

Не случайно в зарубежной избирательной практике нарезке округов уделяется самое пристальное внимание. Математическое неравенство численности избирателей при образовании избирательных округов остается повсеместной проблемой, но не рассматривается как несправедливость. Избирательные законы предусматривают приемлемую степень отклонения округов от равенства по численности избирателей, например 5% в Хорватии или 10% в Великобритании.

Согласно Акту о парламентских избирательных округах 1986 г. (Parliamentary Constituencies Act) в Великобритании изменением границ избирательных округов занимаются постоянные комиссии (Boundary Commissions), которые один раз в 10 лет представляют министру внутренних дел доклады с рекомендациями о числе и границах избирательных округов⁴⁶³. Итоговый документ направляется в Парламент. После одобрения каждой из палат документ передается главе государства, после чего он приобретает силу закона.

В Германии установлением границ избирательных округов занимается Постоянная комиссия, назначаемая Президентом ФРГ. Она анализирует изменение численности населения и вносит предложения о соответствующей нарезке округов. Доклад Постоянной комиссии о делении территории на избирательные округа направляется Министру внутренних дел ФРГ с последующей передачей в Бундестаг.

⁴⁶³ В соответствии с Актом о политических партиях, выборах и референдумах 2000 г. эта функция возложена на комитеты по пересмотру избирательных округов в Англии, Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии.

В США изменение границ избирательных округов осуществляется 1 раз в 10 лет по итогам переписи населения. В Португалии границы избирательных округов определяются избирательным законом, принимаемым перед каждыми новыми выборами⁴⁶⁴.

В целях обеспечения контроля за законностью в деятельности избирательных органов во многих странах применяется наблюдение за выборами. Так, в Мексике в год проведения выборов при Федеральном избирательном институте создается Национальная комиссия по наблюдению за выборами и Национальный комитет по проверке результатов голосования. Такие же органы формируются на всех избирательных уровнях. В США в каждой участковой комиссии представлены представители двух крупнейших партий (Республиканской и Демократической). Они обычно именуются «избирательными судьями», поскольку конкурирующие партии внимательно следят за тем, чтобы для других сторон не было создано никаких незаконных преимуществ. В Канаде и Великобритании наблюдатели от кандидатов присутствуют в помещении, где с соблюдением мер охраны и безопасности происходит подсчет голосов, и следят за ходом этого подсчета⁴⁶⁵. Присутствие наблюдателей особенно оправданно при опротестовании результатов выборов и необходимости пересчета голосов⁴⁶⁶.

Международный и зарубежный опыт избирательных кампаний, как правило, допускает возможность мониторинговых процедур по внешнему наблюдению за выборами.

В процессе развития иностранного (международного) наблюдения за выборами сформировалось несколько точек зрения, связанных с отношением различных государств к осуществлению иностранного (международного)

⁴⁶⁴ См.: Избирательное право / Под ред. К.К. Гасанова, А.С. Прудникова. М.: Юнити-Дана: Закон и право, 2007. С. 278.

⁴⁶⁵ См.: Сравнительное избирательное право. М.: Норма, 2003. С. 65-66.

⁴⁶⁶ См.: Зарубежное избирательное право. М.: Норма, 2003. С. 62

наблюдения за выборами. Первая точка зрения предполагает отрицательное отношение государства к внешнему наблюдению в связи с отсутствием четких критериев, позволяющих разграничить мониторинг за выборами и вмешательство во внутренние дела государства. Такой позиции придерживаются КНР, Индия, Куба.

Вторая точка зрения основана на отказе от внешнего мониторинга выборов в формате «наблюдательных» миссий, поскольку приглашение иностранных и международных наблюдателей предполагает добровольное признание государством своей конституционно-правовой и демократической незрелости, ориентацию на одобрение результатов народного волеизъявления со стороны иностранных государств (политических блоков государств) и ожидание легитимации избранной государственной власти извне. Альтернативой внешнему наблюдению за выборами признается развитая система национального общественного контроля за выборами или т.н. «экспертные встречи».

Сторонниками подобного подхода являются государства с давно сложившимися демократическими традициями, играющие ведущую роль в международных отношениях либо претендующие на статус влиятельных региональных держав. К их числу относятся: Австрия, Германия, Великобритания, Ирландия, Испания, Италия, Польша, США, Франция, Швейцария и Япония⁴⁶⁷. В указанных государствах отсутствует законодательство, регулирующее мониторинговые процедуры на выборах, определяющее порядок аккредитации иностранных и международных наблюдателей, их права и обязанности. Поэтому присутствие иностранных и международных наблюдателей на избирательных участках не допускается. Приглашенные на выборы лица рассматриваются в качестве «гостей»

⁴⁶⁷ Допуск иностранных (международных) наблюдателей запрещен законодательством многих штатов США (в частности, Алабамы, Аризоны, Флориды, Джорджии, Огайо, Техаса).

избирательных органов⁴⁶⁸. Данная группа государств оставляет за собой право отказаться от «наблюдательных» миссий и самостоятельно определяет количество наблюдателей в составе «оценочных» миссий. Так, в 2005 г. польская сторона отказалась от аккредитации белорусской делегации в качестве наблюдателей за выборами в парламент. Отказ мотивировался отсутствием в избирательном законодательстве Польши института наблюдения за выборами. 30 сентября – 1 октября 2006 г. министерствами иностранных и внутренних дел Австрии вместо международного наблюдения за парламентскими выборами была проведена «экспертная встреча» представителей избирательных органов государств-участников ОБСЕ (Беларуси, Казахстана, Литвы, Молдовы, Монголии и Украины), посвященная выборам. Западные страны и БДИПЧ ОБСЕ проигнорировали приглашение австрийской стороны принять участие в экспертной встрече, а БДИПЧ не отреагировал на нарушение Австрией своих обязательств по приглашению иностранных и международных наблюдателей. 21 октября 2007 г. правительство Польши отказалось от приглашения «наблюдательной» миссии ОБСЕ для осуществления наблюдения за выборами в Сейм и Сенат Республики. Как отметил пресс-секретарь правительства Польши Дзедзичан, - «Мы не можем позволить, чтобы нас трактовали как страну третьего мира»⁴⁶⁹.

Наконец, третья точка зрения основана на необходимости и практической пользе иностранного (международного) наблюдения за выборами. Она распространена в государствах, нуждающихся в оказании помощи при проведении избирательных кампаний - африканских,

⁴⁶⁸ При подготовке к парламентским выборам 2007 г. МИД Франции направило БДИПЧ ОБСЕ даже не приглашение, а предложение «рассмотреть возможность организации наблюдения на выборах».

⁴⁶⁹ После политического давления на Польшу со стороны Евросоюза Варшава все же пригласила миссию ОБСЕ на условиях, согласованных МИД Польши и ОБСЕ. См.: Рос. газ. 2007. 25 сентября.

латиноамериканских странах, а также законодательно закреплена в некоторых государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

Участие наблюдателей иностранных государств и международных организаций, представителей иностранных средств массовой информации на выборах является одним из условий обеспечения открытости и гласности избирательного процесса, реализации избирательных прав и свобод граждан, выполнения международных стандартов в области демократических выборов. Наблюдение за выборами может способствовать законности и демократичности избирательного процесса в любой стране, если это наблюдение носит нейтральный характер и осуществляется на основе единых требований для всех государств. К сожалению, следует констатировать, что современная модель международного наблюдения за выборами, реализуемая БДИПЧ ОБСЕ, не отвечает данным требованиям.

Отсутствие единой методологии мониторинга выборов и оценки их результатов приводит к тому, что в последние годы институт иностранного (международного) наблюдения утрачивает свой позитивный потенциал. Вместо содействия развитию демократии и гражданского общества он постепенно перерождается в удобный инструмент выполнения политического заказа и обслуживания геополитических интересов ведущих мировых держав (прежде всего США). Это обстоятельство определяет характер деятельности миссий наблюдения, представляющих т.н. страны «устойчивой демократии» и финансируемые ими международные организации (Парламентская Ассамблея ОБСЕ, БДИПЧ ОБСЕ, Парламентская Ассамблея Совета Европы, Европейский парламент, Парламентская Ассамблея НАТО) и влечет за собой возникновение многочисленных проблем наблюдения за выборами. Ключевой проблемой защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности является проблема сохранения наблюдаемым

государством своей политической независимости в условиях агрессивного внешнего наблюдения за выборами⁴⁷⁰.

В связи с регулированием выборов в зарубежных странах особое внимание законодателя обращено на избирательные органы, организующие и проводящие выборы. В ряде европейских государств (Бельгия, Италия, Нидерланды, Франция) избирательным органом является министерство внутренних дел. В подавляющем большинстве стран центральный избирательный орган (избирательная комиссия) является единственным органом, отвечающим за организацию выборов⁴⁷¹. В отношении подбора кадров, обеспечивающих проведение выборов, действует правило, что на эти должности не могут назначаться представители действующей власти – министры, сенаторы, депутаты, прокуроры, члены парламента предыдущего созыва, а также лица, исключенные из списков избирателей или утратившие избирательное право. В Канаде членами избирательных органов запрещено назначать лиц, которые в течение семи предшествующих лет были признаны виновными в совершении деяний, рассматриваемых как противозаконные по законодательству о выборах⁴⁷². Избирательные органы осуществляют надзор за соблюдением избирательного законодательства, регистрируют списки кандидатов, проводят голосование, определяют результаты выборов и обнародуют их, рассматривают жалобы на действия нижестоящих избирательных органов.

⁴⁷⁰ В Мексике в случае вмешательства иностранных граждан в политический процесс в условиях выборов указанные лица высылаются из страны.

⁴⁷¹ См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире / В.И. Лысенко, А.Г. Головин. М.: МедиаПресс, 2009. С. 33.

⁴⁷² См. Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша. М.: Норма, 2006. С. 185.

Подробно регламентируется деятельность участников избирательного процесса по сбору подписей в поддержку выдвижения кандидатов (списков кандидатов).

Так, по законодательству Польши сбор подписей в поддержку кандидата может проходить только в местах, во время и способом, исключая угрозы, подкуп либо применение какого-либо давления. Статья 40 г Закона «О выборах Президента Польской Республики» налагает запрет на сбор подписей избирателей на территориях расположения воинских частей и иных вооруженных формирований, подчиненных министру национальной обороны, а также подразделений гражданской обороны, казарм, находящихся в подчинении министра внутренних дел⁴⁷³.

Количество подписей, необходимых для выдвижения, зависит от уровня выборов и самой выборной должности. Например, для поддержки выдвижения кандидата на пост Президента Польской Республики требуется 100 тысяч подписей, для выдвижения кандидатов в депутаты Бундестага ФРГ от избирателей (групп избирателей) необходимо собрать 200 подписей избирателей соответствующего округа, при выборах в Риксдаг Швеции – 1500 подписей, при выборах в собрания ландстингов – 100 подписей, при выборах в собрания коммун – 50 подписей избирателей.

С позиций защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности серьезного внимания в зарубежных странах заслуживает стадия предвыборной агитации. Законодательные меры направлены, главным образом, на предупреждение зарубежного вмешательства в избирательный процесс, экстремистской деятельности и противодействие использованию кандидатами в депутаты и на выборные должности «административного ресурса».

⁴⁷³ См. Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша. М.: Норма, 2006. С. 394.

По общему правилу в большинстве государств существует запрет на использование передач иностранных телевизионных кампаний в целях предвыборной агитации, за исключением случаев их ретрансляции национальными телеканалами⁴⁷⁴. Законодательство Турции запрещает использование в ходе выборов других языков, кроме турецкого. Норма статьи 13 главы 19 Уголовного Уложения Швеции запрещает финансируемую иностранным государством, организацией или гражданином пропаганду, целью которой является оказание влияния на свободное формирование общественного мнения по политическим вопросам⁴⁷⁵. Политическим партиям Мексики запрещено обращаться и получать в любом виде экономическую, политическую или пропагандистскую помощь, предоставляемую иностранцами⁴⁷⁶.

Важное значение в условиях выборов имеет предупреждение экстремизма. Законодательство зарубежных стран запрещает создание и деятельность экстремистских организаций⁴⁷⁷.

В Конституции Португалии содержится запрет на создание и деятельность фашистских организаций. Согласно Закону «О запрете фашистских организаций» 1978 г. фашистскими считаются организации, которые в своих уставах, манифестах и заявлениях руководящих деятелей и ответственных функционеров, а также в своей деятельности открыто

⁴⁷⁴ См.: Зарубежное избирательное право. М.: Норма, 2003. С. 85.

⁴⁷⁵ См. Современные избирательные системы. Вып. 2: Аргентина, Германия, Швеция. М.: РЦОИТ: Норма, 2007. С. 240.

⁴⁷⁶ См. Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша. М.: Норма, 2006. С. 298.

⁴⁷⁷ Как отмечается в пункте 6 Резолюции ПАСЕ 1344 (2003) «Об угрозе для демократии со стороны экстремистских партий и движений в Европе», «экстремистские партии и движения зачастую представляют собой олигархические структуры с четкой иерархией, которым чужды демократические принципы. Групповая сплоченность подкрепляется идеологией исключительности, популистскими, упрощенческими представлениями и единоличным принципом руководства».

придерживаются, защищают, стремятся распространять и фактически распространяют учения, установки и методы, присущие известным истории фашистским режимам, а именно: ведут пропаганду войны, насилия как формы политической борьбы, колониализма, расизма, корпоративизма и превозносят видных фашистских деятелей. Организацией фашистского характера признается организация, которая посягает на конституционный порядок, демократические институты и государственную власть, используя антидемократические методы, в том числе насилие. Фашистскими считаются также те организации, которые распространяют и применяют идеи и формы борьбы, угрожающие единству нации.

Статья 13 Конституции Польской Республики закрепляет: «Запрещается существование политических партий и иных организаций, обращающихся в своих программах к тоталитарным методам и практике деятельности нацизма, фашизма и коммунизма, а также тех, программа или деятельность которых предполагает или допускает расовую и национальную ненависть, применение насилия с целью захвата власти или влияния на политику государства либо предусматривает сокрытие в тайне их структур или членства»⁴⁷⁸. В Законе Республики Таджикистан от 8 декабря 2003 г. № 69 «О борьбе с экстремизмом» установлено, что «публичные выступления, разжигающие религиозную или национальную ненависть, пропагандирующие расизм, влекут уголовную ответственность». Согласно статье 13 Закона Республики Казахстан от 18 февраля 2005 г. № 31 «О противодействии экстремизму» при проведении митингов, шествий, пикетов и демонстраций «не допускается участие в них экстремистских организаций, использование их символики, а также распространение экстремистских материалов».

⁴⁷⁸ См. Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша. М.: Норма, 2006. С. 352.

В соответствии с Законом Аргентины «О политических партиях» в названиях политических партий запрещено использовать такие наименования, которые могут нанести вред международным отношениям государства, вызвать религиозный, расовый или классовый антагонизм. Избирательное законодательство Мексики содержит обязанность партий осуществлять свою деятельность мирными средствами и демократическим способом, воздерживаться от применения насилия и любых других актов, которые имеют целью или результатом нарушение общественного порядка, создание помех для реализации гарантий и нормального функционирования государственных органов⁴⁷⁹.

Приход к власти экстремистских политических партий может осложнить общественно-политическую ситуацию не только внутри страны, но и негативно повлиять на региональную и международную безопасность. В качестве примера можно рассматривать победу в 2006 г. на выборах в Палестинской автономии партии «Хамас», имеющей боевую террористическую организацию «Бригады Изз ад-Дин аль-Кассам». Отрицание руководством и активистами «Хамас» права Израиля на существование, обстрелы израильской территории привели к расколу Палестинской автономии, а затем и к военной операции Израиля «Расплавленный свинец» в Секторе Газа, сопровождавшейся массовой гибелью мирных жителей.

Победа националистических партий на выборах в Европарламент 2009 г. (Нидерландская партия свободы заняла на выборах в стране 2-е место, мандаты в Европарламент впервые получили депутаты Британской национальной партии, крайне правые избраны от Австрии (Партия свободы), Дании (Датская народная партия), Словакии (национальная партия

⁴⁷⁹ См. Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша. М.: Норма, 2006. С. 298, 303.

Словакии), Венгрии («Йоббик»), Румынии (партия «Великая Румыния»)) затруднила дальнейший процесс евроинтеграции, усилила рост ксенофобии и межконфессиональных противоречий в странах Евросоюза.

В ряде случаев в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности принимаются специальные законы или судебные решения о запрете конкретных политических партий и общественных организаций экстремистской направленности. Например, в Австрии был принят закон «О запрете национал-социалистической рабочей партии Германии» 1945 г., в Италии – «О запрете фашистской деятельности» 1948 г., «О запрете неофашистской деятельности» 1952 г., в Португалии – «О запрете фашистских организаций» 1978 г. В Алжире, Германии, Иордании, Ираке, Иране, Йемене, Казахстане, Кыргызстане, Пакистане, России, Судане, Таджикистане запрещена деятельность экстремистской религиозно-политической партии «Хизб-ут-Тахрир аль-Ислами». Европейский суд по правам человека в решениях от 11 декабря 2007 г. «Эрри Батасуна» и «Батасуна» против Испании», «Эчеберрия и три других дела против Испании» подтвердил правомерность роспуска политических партий, поддерживающих терроризм и оправдывающих экстремистские действия, направленные на подрыв основ конституционного строя⁴⁸⁰.

Исключение составляет Великобритания, где любая партия, выдвинувшая не менее 50 кандидатов с внесением соответствующих залогов (по 500 фунтов стерлингов на кандидата) приобретает право на бесплатную политическую рекламу и может свободно пропагандировать свою идеологию и программные взгляды, в том числе экстремистского содержания.

⁴⁸⁰ См. Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред.: доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 518-523.

В некоторых государствах установлены ограничения на работу государственных органов с кандидатами для того, чтобы обеспечить беспристрастность и равное отношение со стороны государства ко всем претендентам на депутатский мандат или выборную должность⁴⁸¹. Законодательство предусматривает специальные меры, направленные на то, чтобы воспрепятствовать использованию служебного положения для получения каких-либо преимуществ в ходе предвыборной кампании.

Особо регулируется порядок использования политическими партиями средств массовой информации в период выборов. В некоторых странах политические партии имеют равные возможности в использовании СМИ, в других – законодательство предоставляет определенные преимущества партиям, имеющим парламентские фракции (например, в Австрии, Италии, Швеции право на бесплатное выступление на радио и телевидении имеют только политические партии, представленные в парламенте)⁴⁸². В Молдове, США, Таджикистане допускается проведение предвыборной агитации в сети Интернет.

Во многих государствах правящие власти используют свой контроль над государственными СМИ для пропаганды официальных взглядов и благоприятного освещения деятельности политического руководства⁴⁸³. Так, в Мексике в 1994 г. Национальная партия действия (PAN) и Партия демократической революции (PRD) обвинили телевизионные и радиокомпании в пристрастном освещении происходящих событий в интересах правящей партии PRI. Объектом особой критики стала компания

⁴⁸¹ См.: Сравнительное избирательное право. М.: Норма, 2003. С. 82.

⁴⁸² Там же. С. 93.

⁴⁸³ Законодательство США не ограничивает предвыборную агитацию в средствах массовой информации лицами, занимающими государственные должности, что позволяет этим лицам использовать преимущества своего должностного положения («административный ресурс») в интересах отдельных кандидатов и политических партий.

«Televisa», программы которой смотрят примерно 80% мексиканцев. С января по апрель 1994 г. правящая партия PRI получила в 3,1 раза больше эфирного времени, чем ее главные конкуренты на выборах - оппозиционные партии PAN и PRD. В июле 1994 г. «Televisa» обошла вниманием одну из наиболее мощных манифестаций PRD в рамках предвыборной кампании, в то время как 22 минуты эфирного времени было уделено освещению деятельности Президента Эрнесто Седилло. Партия демократической революции назвала компанию «Televisa» «одним из столпов, поддерживающих авторитарный режим»⁴⁸⁴.

С учетом решающей роли финансов в организации и проведении выборов законодательство зарубежных стран, как правило, устанавливает прозрачный механизм формирования и использования финансовых средств на выборные цели, а также подробно регулирует избирательные расходы. Наличие норм, регулирующих финансирование избирательных кампаний, крайне важно для борьбы с партийной коррупцией, легализацией денежных средств в условиях выборов, обеспечения целевого характера финансирования и публичной отчетности. Например, в Бельгии принят Закон «Об ограничении и контроле избирательных расходов» 1989 г., во Франции – Органический закон «О финансовой гласности политической жизни» 1988 г. и Закон «О финансировании избирательных кампаний» 1990 г., в Португалии – Закон «О финансировании политических партий и избирательных кампаний» 2003 г. В законодательных актах подробно регламентируется деятельность по созданию и расходованию избирательных фондов, определяются допустимые финансовые источники, закрепляются лимиты на финансирование и размеры избирательных расходов.

⁴⁸⁴ См.: Сравнительное избирательное право. М.: Норма, 2003. С. 117, 120.

Так, в США кандидат обязан проинформировать избирательную комиссию обо всех организациях, спонсирующих его выдвижение, а также о частных лицах, внесших в его избирательный фонд сумму, превышающую 200 долларов. Установлены ограничения на пожертвования наличными – не более 100 долларов⁴⁸⁵. Предусмотрен перечень субъектов, не имеющих права осуществлять финансирование федеральных избирательных кампаний: корпорации, профсоюзы, подрядчики федерального правительства, национальные банки, иностранные граждане. Ведение бухгалтерской отчетности кандидата возлагается на уполномоченного финансового представителя. Все финансовые документы по федеральным выборам должны храниться в публичном архиве Федеральной избирательной комиссии и быть доступны для ознакомления и копирования.

В Великобритании лимиты на финансирование кандидата устанавливаются и изменяются министром внутренних дел⁴⁸⁶. Превышение предельных размеров предвыборных расходов признается коррупцией.

В большинстве государств мира запрещаются анонимные пожертвования на выборные цели, за исключением сбора средств на митингах или в общественных местах.

В Германии и Швеции существует процедура идентификации лиц, осуществляющих добровольные пожертвования в фонды политических партий, если на счет партии в течение года поступает сумма свыше 20 тысяч евро (шведских крон). Жертвователю обязан указать свое имя и адрес. В Канаде таким образом учитываются все пожертвования на сумму свыше 200 долларов. Если у финансовых уполномоченных возникнут сомнения в отношении источников финансирования, они обязаны в течение 30 дней с момента получения таких средств вернуть пожертвования.

⁴⁸⁵ См.: Зарубежное избирательное право. М.: Норма, 2003. С. 65.

⁴⁸⁶ Пожертвования политическим партиям в Великобритании не ограничиваются.

Законодательство большинства государств признает политические партии основным участником избирательного процесса. В связи с этим государство частично финансирует избирательные кампании политических партий (Аргентина, Германия, Канада, Польша, США). Как правило, основными критериями распределения государственных субсидий между политическими партиями служат количество завоеванных мандатов, число выдвинутых кандидатов, число полученных партией голосов избирателей. Эти критерии применяются как по отдельности, так и комбинированно. Принцип равенства, т.е. предоставление равных финансовых средств применяется главным образом на президентских выборах⁴⁸⁷.

В некоторых зарубежных странах определена максимальная сумма финансирования всех политических партий. В Швеции, например, государственная поддержка всех политических партий осуществляется в размере 360 млн. шведских крон. Каждая партия может рассчитывать на получение такого объема денежных средств, который определяется количеством мест, полученных в Риксдаге (за каждое место партия получает 333 300 шведских крон). Все перечисленные суммы политические партии получают по статье «партийная помощь». Помимо этого им полагается «канцлерская помощь» в виде основных и дополнительных выплат⁴⁸⁸.

За финансовой деятельностью политических партий осуществляется строгий контроль. В партийной структуре должен функционировать орган, ответственный за управление имуществом партии и ее финансовыми средствами.

Партии обязаны ежегодно публиковать финансовые отчеты о своей деятельности. В Великобритании во время выборов политические партии обязаны представлять еженедельные отчеты обо всех пожертвованиях свыше

⁴⁸⁷ См.: Сравнительное избирательное право. М.: Норма, 2003. С. 92.

⁴⁸⁸ См.: *Касаткина Н.М.* Финансирование выборов в зарубежных государствах // Журнал российского права. 2009. № 5.

5000 фунтов. По общему правилу партиям запрещено принимать или получать взносы или пожертвования от государственных органов или учреждений иностранных государств, иностранных физических или юридических лиц, международных организаций, религиозных организаций, сект, представителей культа, государственных органов и учреждений, муниципалитетов⁴⁸⁹.

Наиболее ответственным этапом избирательного процесса в зарубежных странах выступает организация голосования и определение результатов выборов.

В день голосования не допускается предвыборная агитация и проведение пропагандистских мероприятий⁴⁹⁰.

Голосование осуществляется на избирательных участках, оборудованных с учетом необходимости обеспечения тайны голосования. Кабинки (перегородки) для голосования должны быть непрозрачными и закрывающимися. В ряде государств положения об обеспечении тайны голосования избирателей не предусмотрены. Так, в Испании законодательство о парламентских выборах не обязывает избирателя заполнять бюллетень в кабине для тайного голосования⁴⁹¹.

К голосованию допускаются лица, предъявившие документы, удостоверяющие личность. В Литве и Румынии используются специальные удостоверения избирателей. В Мексике удостоверение избирателя имеет

⁴⁸⁹ В судебном решении от 7 июня 2007 г. «Баскская националистическая партия – региональная организация «Иппаральде» против Франции» Европейским судом по правам человека была подтверждена правомерность законодательного запрета финансирования политических партий из-за границы и соответствие оспариваемых юридических ограничений статьям 10 и 11 Европейской конвенции. См. Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред.: доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 480-481, 497.

⁴⁹⁰ Запрет на агитацию не действует в Бельгии и Великобритании.

⁴⁹¹ См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире / В.И. Лысенко, А.Г. Головин. М.: МедиаПресс, 2009. С. 60.

фотографию, личную подпись, отпечатки пальцев и несколько степеней защиты от подделки. В США для удостоверения личности достаточно карточки социального страхования или водительского удостоверения.

В ряде случаев законодатель предусматривает процедуру защиты избирательных бюллетеней от возможных фальсификаций и недопущения голосования на другом участке. Так, в Канаде избирательные бюллетени на участках для голосования нумеруются ответственным лицом в присутствии кандидатов и их представителей. Цифры, нанесенные черными чернилами или специальным карандашом, проявляются, когда бюллетень опускается в урну для голосования. Этот метод применяется для защиты от использования фальшивых бюллетеней. В Мексике избирателям помечают большой палец правой руки несмываемой краской. Отметка на пальце не позволяет проголосовать в другом месте.

Перед началом голосования уполномоченные лица проверяют пустоту избирательных урн, после чего они опечатываются.

В целях обеспечения безопасности избирателей, кандидатов, представителей политических партий и членов избирательных органов запрещается вход с оружием в помещение избирательного участка. В день голосования могут закрываться учреждения и магазины, распространяющие алкогольные напитки (Мексика, Аргентина).

В некоторых зарубежных странах, где существуют противоречия между национальными, этническими и конфессиональными группами населения, в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности используется так называемая «*фиджийская*» система, которую еще называют системой выборов по налагающимся округам. Данная система выборов учитывает наличие в одном и том же избирательном округе нескольких электоральных групп. Например, на границе Индии и Пакистана есть избиратели, проповедующие индуизм, и избиратели-мусульмане.

Законодатель стремится развести во времени голосования эти электоральные группы и тем самым снять противоречия, которые могут возникнуть во время выборов. Так, электорат сторонников индуизма голосует в одно воскресенье, а мусульманский электорат голосует отдельно в этом же округе через две недели. Таким образом, законодатель стремится избежать открытого противостояния электоральных групп во время выборов. Конечно, полностью избежать конфликтной ситуации не удастся, но все же есть возможность локализовать открытое враждебное противостояние и столкновение электоральных групп одного округа⁴⁹².

Определение результатов выборов во многом зависит от избирательной системы, принятой в том или ином государстве. Наиболее распространенными являются мажоритарная и пропорциональная избирательные системы.

При мажоритарной избирательной системе избранным считается тот кандидат, избирательное объединение или политическая партия, кто получит большинство голосов избирателей⁴⁹³.

Пропорциональная избирательная система предполагает, что каждая партия или избирательное объединение получает такое количество мест в представительном органе, которое будет пропорционально количеству собранных партий или избирательным объединением голосов избирателей.

В государствах, где применяется пропорциональная избирательная система (Болгария, Дания, Польша, Турция, Швеция, Мексика, Израиль,

⁴⁹² См.: Избирательное право / Под ред. К.К. Гасанова, А.С. Прудникова. М.: Юнити-Дана: Закон и право, 2007. С. 171.

⁴⁹³ Существует три разновидности мажоритарной системы: мажоритарная система абсолютного большинства («французская модель»), мажоритарная система относительного большинства («английская модель») и мажоритарная система квалифицированного большинства. Подробнее см. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М.: Норма, 1999. С. 104-108; Сравнительное избирательное право. М.: Норма, 2003. С. 133-139; Зарубежное избирательное право. М.: Норма, 2003. С. 20-24; *Скосаренко Е.Е.* Избирательная система России: мифы и политическая реальность. М.: Формула права, 2007.

Аргентина и др.) решающее значение для участников выборов приобретает заградительный барьер. Как отмечает С.А. Авакьян, заградительный пункт придумали в странах, которые: «а) не хотели пускать в парламент национал-социалистов, национал-радикалов и коммунистов; б) были заинтересованы в создании вместо множества безликих мелких политических партий и движений, крупных, даже мощных объединений, конкурирующих друг с другом и способных представить населению свои более или менее оригинальные платформы»⁴⁹⁴. Заградительные барьеры не только лишают политические партии мандатов в представительные органы власти, но и игнорируют волеизъявление значительного числа избирателей, проголосовавших за эти партии. В некоторых зарубежных странах заградительный барьер вообще отсутствует, например, в Австрии или Швейцарии. В Конституции Португалии содержится специальное положение, которое запрещает вводить подобные ограничения.

Известный французский конституционалист М. Дюверже проанализировал практику применения избирательных систем различных стран и выявил следующую закономерность: «мажоритарное голосование в один тур ведет к дуалистической системе с чередованием у власти больших независимых партий, а режим пропорционального представительства ведет к многопартийной системе»⁴⁹⁵.

В некоторых государствах используется сочетание элементов мажоритарной и пропорциональной избирательных систем (ФРГ, Италия, Мексика, Венгрия).

В ряде государств, в которых проживают национальные меньшинства, в целях недопущения сепаратизма и экстремизма используются т.н. «особые» избирательные системы. Особые избирательные системы призваны, с одной стороны, обеспечить представительство меньшинств (этнических, национальных, конфессиональных, административно-территориальных,

⁴⁹⁴ См.: Авакьян С.А. Небескорыстная инициатива. Все аргументы ее авторов рождены заботой о собственном благе // Независимая газета. 1995. 15 ноября.

⁴⁹⁵ См.: Дюверже М. Политические партии. М., 2002. С. 265.

автономных и т.д.) в выборном органе, с другой – гасить то общественное детонирование, которое могут вызвать выборы в особо напряженных регионах, где невозможно провести выборы в обычном варианте. Один из типов особых систем принято называть «ливанским». Речь идет о системе многомандатных округов, где за меньшинством закрепляется определенное количество мандатов еще до выборов. В выборах принимают участие представители любых этнических групп, национальностей, проживающих на территории соответствующего округа. В соответствии с законом депутатами в выборных органах от этих меньшинств могут быть только представители титульных наций, групп или любой представитель, независимо от этнонациональной и конфессиональной принадлежности, лишь бы он представлял это меньшинство⁴⁹⁶.

Дополнительной гарантией реализации избирательных прав граждан в зарубежных странах при осуществлении голосования выступает возможность голосования по почте. Почтовое голосование активно используется на выборах в США, Великобритании, Австралии, Новой Зеландии, Канаде, Австрии, Бельгии, Германии, Дании, Ирландии, Исландии, Испании, Италии, Франции, Швеции, Швейцарии.

Анализ зарубежного опыта почтового голосования на выборах позволяет выделить основные проблемы безопасности голосования, возникающие при реализации гражданами данного способа волеизъявления.

По признанию американских экспертов по выборам («Helping Americans Vote», «Electionline»), в ходе голосования по почте отсутствуют гарантии от утраты конвертов с бюллетенями, высока уязвимость данной процедуры для предвыборных махинаций (многократная подача бюллетеней, участие в выборах граждан, не имеющих на это права и т.п.). Поэтому уголовное законодательство многих штатов предусматривает крупные

⁴⁹⁶ См.: Конституционное право России /Под ред. А.С. Прудникова, В.И. Авсеенко. М., 2007. С. 449.

денежные штрафы и тюремное заключение на срок до 10 лет за фальсификации с использованием голосования по почте⁴⁹⁷.

Серьезные нарекания общественности к голосованию по почте возникали в Великобритании. Практический опыт применения процедуры почтового голосования на выборах в Бирмингеме в 2004 г., в 2005 и 2006 гг. на выборах в Брэдфорде, Блэкберне и Ковентри продемонстрировал несовершенство британской избирательной системы. По мнению ПАСЕ, главная проблема связана с «домашней регистрацией избирателей» в Великобритании (за исключением Северной Ирландии)⁴⁹⁸. Организация выборов дополнительно осложняется отсутствием в Великобритании единой базы данных избирателей.

Другой блок проблем касается непосредственно организации почтового сообщения и умышленного вмешательства в функционирование почтовых служб (задержание, вскрытие, повреждение и уничтожение выборной корреспонденции). Так, на выборах в г. Бирмингем пропало около 20000 почтовых бюллетеней⁴⁹⁹. Большое число бюллетеней было умышленно направлено членами одной из партий с запозданием.

⁴⁹⁷ См.: *Красинский В.В.* О проблемах почтового голосования на выборах в зарубежных странах // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 100-107.

⁴⁹⁸ В Великобритании существует система т.н. «домашней регистрации избирателей» (the household system): ежегодно главе домохозяйства направляется регистрационная форма, в которую он вносит сведения о проживающих в домохозяйстве избирателях и отправляет в избирательную комиссию. Подготовленные таким образом списки избирателей содержат только имена избирателей и адреса, по которым они проживают. Для голосования по почте избиратели Северной Ирландии помимо своей фамилии и адреса должны указать причину почтового голосования, предоставить данные о дате рождения, национальном номере страхования, оставить образец подписи. Эти сведения сверяются со списками избирателей (Electoral Registration (Northern Ireland) Act 2005).

⁴⁹⁹ См. Times online. 06.05.05. 20000 missing votes heighten Birmingham postal fraud fears.

В 2006 г. с учетом критики Совета Европы и предложений избирательной комиссии Великобритании национальное избирательное законодательство было дополнено нормативными положениями, обеспечивающими безопасность почтового голосования (Electoral Administration Act 2006)⁵⁰⁰. В соответствии с ч.3 комментируемого Закона на обращении избирателя о предоставлении права голосовать по почте должна указываться причина голосования по почте, а также дата рождения гражданина вместе с подписью. Минимальный срок представления обращений граждан с просьбой голосования по почте стал составлять 11 дней до дня голосования. Дополнительно была введена ответственность за заведомо ложное обращение о предоставлении права голосования по почте. Подобное деяние может наказываться 2 годами тюрьмы, штрафом в 5000 фунтов, а также лишением кандидатов на выборные должности права баллотироваться в течение 5 лет.

При установлении итогов голосования по почте могут возникать споры, касающиеся учета волеизъявления избирателей, проголосовавших по почте, умерших или утративших свое избирательное право на день выборов. Думается, что голос избирателя, проголосовавшего по почте, умершего до дня или в день выборов, должен учитываться, если письмо с заполненным бюллетенем поступило в избирательную комиссию в надлежащие сроки.

⁵⁰⁰ См. Electoral Commission, *Absent Voting in Great Britain: report and recommendations*, 25 March 2003. <http://www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document.cfm/7240>; Electoral Commission *Delivering democracy? The future of postal voting*, 5 April 2005. <http://www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document.cfm/10935>; Доклад относительно совместимости дистанционного и электронного голосования со Стандартами Совета Европы, принятый Венецианской Комиссией на 58-ой Сессии (Венеция, 12-13 марта 2004). Report on the Compatibility of Remote Voting and Electronic Voting with the Standards of the Council of Europe, Doc. CDL-AD(2004)012. (Venice, 12-13 March 2004).

Другой правовой позиции придерживаются законодатели Дании, запретившие учет голосов умерших избирателей.

Необходимо отметить, что германское избирательное законодательство, в отличие от других государств, предусматривает возникновение подобной ситуации. В §39 ч.5 разд. 6 федерального Закона о выборах (Bundeswahlgesetz) определено, что «голос избирателя, принявшего участие в голосовании по почте, не становится недействительным, если избиратель умирает или утрачивает свое избирательное право перед днем выборов или в день выборов».

Приведенные примеры из зарубежного опыта использования почтового голосования указывают на следующие потенциальные проблемы организации выборов с помощью почтового канала:

- прямая зависимость легитимности выборов от качества составления и обновления списков избирателей;
- возможность противоправного использования избирательных процедур при проведении почтового голосования;
- зависимость почтового голосования от соблюдения сроков доставки корреспонденции адресатам и возможность игнорирования волеизъявления избирателя (могут не учитываться бюллетени, доставленные в избирательную комиссию позднее дня голосования, бюллетени избирателей, умерших (утративших свое избирательное право) на день выборов).

Наряду с почтовым голосованием в зарубежных странах получает распространение электронное голосование (e-voting), которое применяется в Бельгии, Испании, Италии, Казахстане, Нидерландах, Польше, России, США, Финляндии, Франции, ФРГ, Швейцарии. Избирательные технологии электронного голосования стимулируют рост участия некоторых категорий граждан в выборах (молодежи; избирателей, проживающих за границей; инвалидов). При этом недостатками электронных систем голосования могут

быть возможность нарушения тайны голосования и потенциальные манипуляции с голосами избирателей до окончания времени голосования на избирательном участке. Так, в Великобритании в 2008 г. было принято решение о прекращении использования комплексов электронного голосования в связи с серьезными нарушениями избирательных прав. На прошедших в 2007 г. президентских выборах во Франции возникли серьезные сбои в работе электронных средств голосования, в связи с чем была подана петиция о сохранении бумажных бюллетеней при проведении голосования. В 1999 г. в Бельгии в целях усиления общественного контроля за применением электронного голосования была образована Коллегия экспертов (консультативный орган, осуществляющий подготовку доклада МВД и палатам парламента), а представители парламентских политических партий получили право доступа к кодам комплексов электронного голосования для осуществления контроля⁵⁰¹. В США, чтобы повысить уровень доверия избирателей к использованию технических средств голосования, в 18 штатах были приняты законодательные положения о том, что комплексы электронного голосования должны быть снабжены бумажным носителем, который сохраняет результаты голосования избирателей и может использоваться для разрешения избирательных споров об итогах голосования и результатах выборов⁵⁰².

Детальному правовому регулированию в зарубежных странах подвергается процесс разрешения избирательных споров.

Для защиты нарушенных избирательных прав кандидаты и партии обращаются в суд. При наличии оснований может быть назначен пересчет бюллетеней. Законодательство Испании в нарушение международных избирательных стандартов исключает возможность повторного подсчета

⁵⁰¹ См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире / В.И. Лысенко, А.Г. Головин. М.: МедиаПресс, 2009. С. 51.

⁵⁰² Там же. С. 53.

избирательных бюллетеней. После проведения участковой избирательной комиссией подсчета избирательных бюллетеней все действительные бюллетени подлежат незамедлительному уничтожению, а недействительные или оспариваемые бюллетени сохраняются⁵⁰³.

Законодательные акты о выборах закрепляют основания для признания выборов недействительными. Как правило, к ним относятся: подкуп избирателей, давление со стороны представителей власти, факты насилия в отношении избирателей, существенные нарушения при подсчете голосов⁵⁰⁴.

В судебном порядке разрешаются жалобы по поводу получения или утраты депутатских мандатов.

Проблема легитимации результатов выборов имеет ключевое значение для защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности. В качестве примера можно привести парламентские выборы в Монголии, состоявшиеся 29 июня 2008 г. После заявления лидера Демократической партии Монголии Ц. Элбэгдоржа о массовых фальсификациях со стороны Центральной избирательной комиссии, о том, что Демократическая партия потеряла 60% голосов, в Улан-Баторе произошли массовые беспорядки, сопровождавшиеся поджогом здания Монгольской народно-революционной партии, Дворца культуры, гибелью нескольких граждан. 3-5 июля 2008 г. по инициативе Президента Монголии Н. Энхбаяра лидеры политических партий (Народно-революционной партии, Демократической партии, Республиканской партии, Гражданской воли, Национальной новой партии, партии Родина) провели консультации о

⁵⁰³ Там же. С. 61.

⁵⁰⁴ В отличие от российского законодательства, предусматривающего обязательное назначение повторных выборов в случае признания выборов недействительными и несостоявшимися, законодательные акты многих европейских стран допускают безальтернативные выборы (голосование проводится по одной кандидатуре или даже не проводится, как в Великобритании).

возможности признания результатов выборов либо о проведении новых парламентских выборов и формировании соответствующей законодательной базы. Участники консультативных встреч обсудили массовые беспорядки в столице, их причины, вопросы нормализации жизни и определили пути выхода из создавшейся ситуации⁵⁰⁵.

Необходимо отметить, что проблема легитимации результатов выборов в зарубежных странах возникает не только в связи с использованием административного ресурса и нарушениями при подсчете голосов, но и в связи со стремлением действующей власти ограничивать политическую деятельность оппозиции с помощью люстрации и оперативных методов спецслужб.

Учитывая, что результаты выборов корректируют расклад политических сил в представительных органах государственной власти и органах местного самоуправления, в ряде случаев успехи некоторых политических партий на выборах рассматриваются официальными властями в качестве угрозы конституционному строю и национальной безопасности. Примером может служить бескомпромиссная политика и правоприменительная практика Правительства Германии в отношении Левой партии, проводимые под предлогом борьбы с экстремизмом.

Прошедшие в 2004-2009 гг. выборы в ландтаги федеральных земель и Бундестаг Германии стали демонстрацией успеха Левой партии (Die Linke)⁵⁰⁶. В западных землях «левые» смогли отобрать голоса у традиционных участников избирательного процесса, таких как социал-демократическая

⁵⁰⁵ См.: Ардын эрх. 2008. 7 июля.

⁵⁰⁶ Левая партия – политическая партия в Германии, разделяющая ценности демократического социализма. Правопреемница единственной правящей партии ГДР - социалистической единой партии Германии (SEPD - СЕПГ), после вхождения ГДР в состав ФРГ в 1990 г. переименована в «партию демократического социализма» (PDS - ПДС), с 2005 г. – в «Левую партию. ПДС» (Linkspartei.PDS), с 2007 г. носит название «Левая» (Linke).

партия Германии (СДПГ), христианско-демократический и христианско-социальный Союз (ХДС/ХСС), свободно-демократическая партия (СвДП) и «Зеленые»⁵⁰⁷. В настоящий момент депутаты Левой представлены в 12 земельных парламентах и многочисленных муниципальных выборных органах (представительство на местном уровне облегчается отсутствием заградительного барьера на коммунальных выборах)⁵⁰⁸.

На досрочных выборах в Бундестаг в 2005 г. Левая добилась лучшего результата в сравнении с «народными» партиями (Союз ХДС/ХСС и СДПГ) и сформировала четвертую по численности фракцию в Бундестаге. В западных землях Левая увеличила свою долю голосов более чем в два раза, а в восточно-германских землях по числу полученных голосов избирателей Левая вышла на второе место (после СДПГ). По результатам выборов в Бундестаг 2009 г. Левая получила 11,9% голосов и завоевала 76 депутатских мандатов. В Саксонии-Ангальт и Бранденбурге партия сформировала самые многочисленные фракции.

По мнению ряда исследователей (Корина Эрмунтс, Андреа Фолькенс), Левая становится пятой ведущей партией (наряду с СДПГ, Союзом ХДС/ХСС, СвДП и «Зелеными») в партийной системе Германии⁵⁰⁹.

Острой проблемой развития партийной системы ФРГ является оперативное изучение и разработка Левой партии Ведомством по защите

⁵⁰⁷ «Западные (старые)» земли – территории, входившие в период раскола Германии (1949-1990) в состав ФРГ. «Восточные (новые) земли» входили в состав ГДР (Бранденбург, Саксония, Саксония-Ангальт, Тюрингия, Мекленбург-Передняя Померания).

⁵⁰⁸ В настоящее время 5% заградительный барьер на коммунальных выборах частично сохранен лишь в Бремене. См.: <http://www.wahlrecht.de/wahlpruefung/19990706.htm>; http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/ks20080213_2bvk000107.html.

⁵⁰⁹ См.: <http://www.tagesschau.de/inland/landtagswahlen10.html>.

Конституции (БФФ-BFV) и его земельными органами⁵¹⁰. В 2007-2008 гг. Левая партия находилась в разработке центрального аппарата немецкой контрразведки. В ряде «западных» земель (Нижняя Саксония, Баден-Вюртемберг, Гессен, Бавария) Левая партия рассматривается как «полулегальная» политическая организация и изучается компетентными органами безопасности в качестве объекта оперативного интереса. В «восточных» землях (бывшая ГДР) подобное наблюдение, как правило, не проводилось или было прекращено (например, в Бранденбурге или Мекленбурге - Передней Померании). В остальных федеральных землях региональные власти занимают выжидательную позицию в отношении оперативного контроля политической деятельности партии, обосновывая свою «пассивность» отсутствием директивы Ведомства по защите Конституции и согласованной позиции земельных органов безопасности⁵¹¹.

Заслуживает внимания судебная практика, связанная с обжалованием действий Ведомства по защите Конституции, направленных на проведение оперативно-розыскных мероприятий в отношении отдельных членов Левой партии. Так, 20 июня 2007 г. Федеральный конституционный суд Германии принял к производству жалобу заместителя председателя Левой фракции в Бундестаге депутата Бодо Рамелова на действия БФФ по осуществлению оперативного наблюдения за ним в период его деятельности в качестве

⁵¹⁰ В соответствии с Федеральным законом ФРГ «О сотрудничестве Федерации и земель в вопросах защиты конституции и о Ведомстве по защите конституции» от 20 декабря 1990 г. (с изм. от 17 декабря 2008 г.) das Bundesamt für Verfassungsschutz (BFV) - Ведомство по защите Конституции (БФФ) - является головным контрразведывательным органом Германии, осуществляющим функции политического розыска.

⁵¹¹ Различная позиция компетентных органов в отношении деятельности Левой партии может объясняться тем, что она политически неоднородна. В структуре партии существует несколько идейных течений и ответвлений (например, «коммунистическая платформа» или «марксистский форум»), отдельные представители которых не отрицают возможность использования экстремистских методов завоевания и использования политической власти.

депутата ландтага Тюрингии и депутата Бундестага⁵¹². На основе анализа программы Левой партии, публикаций и заявлений ее руководства Административный суд г. Кельна пришел к выводу, что деятельность партии не носит антиконституционного или экстремистского характера и своим решением от 13 декабря 2007 г. № 20 К 3077/06 подтвердил незаконность наблюдения БФФ за депутатом Бодо Рамеловым⁵¹³.

Сразу после завершения федеральных выборов в Бундестаг в 2005г. партия испытала мощное давление со стороны СМИ в связи с т.н. «проблематикой государственной безопасности» (MFS-Problematik⁵¹⁴). Руководящее партийное звено федерального и земельного уровней обвинялось в сотрудничестве со «штази» (Stasi-Vorwürfe)⁵¹⁵. В связи с этим необходимо упомянуть процедуру т.н. люстрации, существующую в ряде стран Центральной и Восточной Европы (Польша, Албания, Чехия, Венгрия, Латвия, Литва, Германия). Законодательство европейских государств, входивших в состав «социалистического лагеря» обязывает кандидатов на выборные должности представлять декларации о сотрудничестве с органами государственной безопасности, разведки или контрразведки. Например, в Польше в соответствии с Законом от 18 октября 2006 г. «О выявлении фактов работы либо службы в органах государственной безопасности либо сотрудничества с ними лиц, исполняющих публичные функции, в период 1944-1990 годы» кандидат должен внести в Государственную избирательную

⁵¹² См.: Miriam Hollstein. Linke reicht Klage gegen Bundesregierung ein // Die Welt. 21. Juni 2007.

⁵¹³ См.: Решение административного суда г. Кельна. № 20 К 3077/06 http://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg_koeln/j2007/20_K_3077_06urteil20071213.html; Beobachtung von Linkspartei-Politiker verboten // Die Welt. 17. Januar 2008.

⁵¹⁴ Das MFS (Ministerium für Staatssicherheit) – Министерство государственной безопасности ГДР («Штази»). Министерство осуществляло разведку, контрразведку, политический розыск и следствие.

⁵¹⁵ Истоки подобных обвинений связаны с тем, что в ГДР «штази» считалась «щитом и мечом» социалистической единой партии Германии (СЕПГ), правопреемницей которой выступает Левая партия.

комиссию декларацию о своей работе либо сотрудничестве с органами государственной безопасности. Если лицо уже проходило такую проверку, оно ставит об этом в известность Государственную избирательную комиссию. Для проверки достоверности и выявления такого рода сведений были созданы суды люстрации.

Аналогичная процедура проверки кандидатов предусмотрена в Албании.

Согласно Закону Чешской Республики от 4 октября 1991 г. «О незаконности коммунистического режима» лица, сотрудничавшие с коммунистическим режимом в 1948 – 1989 гг., лишаются на пять лет права занимать государственные должности.

В Венгрии люстрация носила «мягкий» характер. В декабре 1994 г. Конституционный суд Венгрии ограничил круг проверяемых лиц и возможности использования сведений, представляемых для общественности.

Закон Латвии «О выборах в пятый Сейм» от 22 октября 1992 г. в статье 21 предусмотрел для кандидатов в депутаты парламента необходимость подачи письменного заявления о наличии или отсутствии связей с советскими (российскими) органами государственной безопасности. С 1995 г. на выборах в Сейм действует запрет на избрание бывших членов КПСС, а также работников и агентов КГБ.

В Литве был принят закон «О проверке мандатов депутатов, подозреваемых в сознательном сотрудничестве со специальными службами СССР или других государств». Для проверки и расследования фактов подобного сотрудничества предусматривалось создание специальных депутатских комиссий⁵¹⁶. Статья 84 Закона Литвы «О выборах в Сейм Республики Литвы» закрепила процедуру лишения депутатского мандата в

⁵¹⁶ См.: В. Бойцова, Л. Бойцова. Люстрация в Центральной и Восточной Европе // Правозащитник. 1999. № 3.

случае сокрытия сведений о сотрудничестве со специальными службами иностранных государств.

В Германии по Закону «О документации Министерства государственной безопасности бывшей ГДР» (Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik) от 20 декабря 1991 г. государственные органы получили право запрашивать из архива «штази» информацию о соискателях на государственные должности⁵¹⁷. Наличие данных о сотрудничестве со спецслужбами ГДР рассматривается как основание для отказа в приеме на работу или увольнения с работы.

Как видно из приведенных ранее примеров, архив «штази» активно используется официальными властями Германии для дискредитации восточно-германских политиков – представителей Левой партии.

Вместе с тем, ограничение или лишение субъективных прав по профессиональному признаку, осуществляемое в порядке люстрации, как представляется, носит дискриминационный и недемократический характер⁵¹⁸. Противоправность люстрационных законов обусловлена тем, что они во внесудебном порядке ухудшают правовое положение субъектов права и распространяют свою юридическую силу на правоотношения, возникшие до момента их принятия. Необходимость устранения подобных дискриминационных мер подтверждается положениями статьи 14 Европейской Конвенции о защите прав человека от 4 ноября 1950 г., статьями 25 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., пунктами 5.9, 7.5, 7.7 части 1 Документа Копенгагенского

⁵¹⁷ См.: <http://bundesrecht.juris.de/stug/index.html>.

⁵¹⁸ Люстрационные процедуры, сопровождающиеся отстранением от участия в выборах являлись предметом рассмотрения Европейского суда по правам человека. В своем решении от 24 июня 2008 г. «Адамсон против Латвии» Европейский суд признал недопустимым ограничение избирательных прав, не учитывающее индивидуальный подход и фактическое поведение лиц, подвергшихся люстрации.

Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 26 июня 1990 г., статьями 20 и 21 Хартии Европейского Союза об основных правах от 7 декабря 2000 г., резолюциями Парламентской ассамблеи Совета Европы № 1547 и 1791, принятыми 18 апреля 2007 г. и содержащими рекомендации о развитии демократии и совершенствовании защиты прав человека в государствах-членах Совета Европы. В указанных документах отмечается необходимость расширить права всех граждан на участие в политической жизни, сократить категории лиц, лишенных права избирать и быть избранными, ликвидировать любые проявления дискриминации, улучшить представительность парламентов⁵¹⁹.

Попытки Правительства ФРГ с помощью репрессивных люстрационных процедур и оперативного наблюдения спецслужб ограничить политическую активность Левой партии (за которыми скрывается страх перед «левым» движением и нежелание менять сложившуюся партийную систему) в сочетании с непопулярным социально-экономическим курсом немецкого руководства ведут лишь к усилению роли Левой партии в политическом спектре Германии. Данные обстоятельства обуславливают необходимость скорейшей легализации партии во всех федеральных землях, что позволило бы ее членам и руководству не только беспрепятственно осуществлять законную политическую деятельность, но и создавать коалиции с ведущими партиями.

Таким образом, анализ законодательства и практики проведения избирательных кампаний в зарубежных странах свидетельствует о том, что регулирование выборов в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности осуществляется на всех стадиях избирательного процесса. Процедура формирования органов народного представительства в целом носит свободный, справедливый и безопасный характер. Вместе с тем, в некоторых зарубежных странах отсутствуют ограничения на предвыборную

⁵¹⁹ См.: http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly

агитацию в средствах массовой информации лицами, занимающими государственные должности (США), не запрещено осуществление экстремистской агитационной деятельности (Великобритания), не предусмотрены положения об обеспечении тайны голосования и возможности повторного подсчета избирательных бюллетеней (Испания), допускаются безальтернативные выборы (Великобритания), используются дискриминационные проверки кандидатов на лояльность (Венгрия, Германия, Литва, Латвия, Польша, Чехия), под предлогом противодействия экстремизму осуществляется борьба с политической оппозицией (Германия).

7.2. Национальное законодательство зарубежных стран об участии компетентных государственных органов и учреждений в защите конституционного строя и обеспечении национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов

В зарубежных странах сформирована отвечающая нормам международного права законодательная основа, регулирующая вопросы защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в период избирательных кампаний. Существующие в законодательстве иностранных государств правовые положения, касающиеся защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в условиях выборов, можно условно подразделить на пять групп:

- 1) ограничения на проникновение криминалитета, экстремистских и террористических элементов в органы власти;
- 2) запрет создания и деятельности политических партий и общественных организаций экстремистской направленности;
- 3) ограничения на вмешательство в избирательный процесс иностранных субъектов;
- 4) положения, связанные с обеспечением компетентными государственными органами и учреждениями безопасности в день голосования;
- 5) закрепление в уголовном законодательстве соответствующих составов преступлений, связанных с выборами.

Данные положения используются компетентными государственными органами и учреждениями зарубежных стран в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности в процессе правоприменительной деятельности в условиях избирательного процесса.

Как свидетельствует законодательная практика зарубежных стран, право избирать и быть избранными в органы законодательной и исполнительной власти, органы местного самоуправления гарантируется

конституциями, избирательными законами и иными правовыми актами. В ряде стран наказание в виде лишения свободы влечет ограничение активного избирательного права. При этом законодатель может увязывать подобные санкции с фактом вынесения наказания (законодательство государств СНГ), с определенным его сроком (более 5 лет лишения свободы – Индонезия, более одного года – Австрия), конкретным составом преступления (Италия).

В конституциях и избирательных законах устанавливаются категории лиц, не пользующихся пассивным избирательным правом. Так, Конституцией Греции пассивное избирательное право ограничивается для граждан, осужденных за тяжкие уголовные преступления. Право быть избранными в Парламент Великобритании, согласно Закону от 2 июля 1981 года «О народном представительстве» не имеют те, кто в судебном порядке признан банкротом или приговорен более чем к одному году тюремного заключения. Аналогичные требования в отношении лиц с криминальным прошлым свойственны и законодательным актам о выборах государств СНГ⁵²⁰. Например, ст.3 Закона Азербайджанской Республики «О выборах в Национальное собрание Азербайджанской Республики» гласит: «не могут быть избраны депутатом Национального собрания, независимо от погашения судимости, лица, осужденные за тяжкие преступления, и лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда»⁵²¹.

Компетентные государственные органы и учреждения осуществляют проверку сведений, представляемых о себе кандидатами в депутаты и на выборные должности. Результаты проверочных мероприятий являются

⁵²⁰ См.: Конституционная и законодательная защита от проникновения криминальных элементов во властные структуры в государствах СНГ // Вестник ЦИК Российской Федерации. 1998. № 8 (62). С.55–67.

⁵²¹ Подробней об ограничении и лишении избирательного права см. главу 7.

основанием для продолжения участия кандидата в выборах либо для прекращения кандидатом избирательной кампании.

В плане организации противодействия политическому экстремизму в зарубежных странах отдельного внимания заслуживают нормативные правовые ограничения, касающиеся создания и деятельности политических партий и общественных организаций. Законодательство иностранных государств, в соответствии с общепризнанными принципами международного права, запрещает создание и деятельность экстремистских политических партий и общественных объединений, пропагандирующих и применяющих в ходе избирательного процесса насильственные методы. В случае осуществления экстремизма деятельность соответствующих политических партий, общественных организаций, СМИ приостанавливается или запрещается судом. Так, решениями Верховного Суда Республики Казахстан от 15 октября 2004 года, от 15 марта 2005 года и от 28 марта 2005 года «Исламская партия Восточного Туркестана», «Исламское движение Узбекистана», «Курдский народный конгресс», «Общество социальных реформ» и религиозно-политическая партия «Хизб-ут-Тахрир» признаны экстремистскими и запрещены на территории Казахстана. 8 июня 2006 года решением Верховного Суда Кыргызстана были признаны террористическими «Восточно-Туркестанская партия», Исламское движение Туркестана и «Организация освобождения Туркестана», а экстремистской организацией – «Хизб-ут-Тахрир аль-Ислами». С февраля 2009 г. Верховным судом Испании на три года запрещена деятельность политических партий «Демократия три миллиона» и «Аскотасуна» (ранее эти партии не были допущены к региональным выборам в Стране Басков за связи с террористической организацией «ЭТА» и националистической партией «Батасуна»)⁵²².

⁵²² См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире / В.И. Лысенко, А.И. Головин М.: МедиаПресс, 2009. С. 393.

Как уже отмечалось, национальное законодательство зарубежных стран, как правило, закрепляет запрет финансирования избирательных кампаний иностранными государствами, организациями, юридическими лицами и гражданами, а также ограничения на участие в выборах иностранных граждан⁵²³. Компетентные государственные органы и учреждения контролируют соблюдение соответствующих предписаний участниками избирательного процесса. В Испании таким контролирующим органом является Счетная палата. При выявлении нарушений собранные Счетной палатой материалы передаются в прокуратуру.

В ходе финансирования избирательных кампаний в большинстве зарубежных стран значительную роль играют доверенные лица по финансовым вопросам или специальные «казначеи». Они отвечают за финансирование избирательной кампании, при этом кандидат на выборную должность не регулирует расход денежных средств и не может осуществлять какие-либо платежи, минуя свое доверенное лицо по финансовым вопросам. Такой порядок финансирования существует в Австралии, Великобритании, Канаде, Ирландии, США. По канадскому законодательству предусматривается проведение аудиторских проверок кандидатов и отделений политических партий. Отделения политических партий проверяются аудиторами, если доходы или расходы отделения партии за год превышают 5 тысяч долларов. Аудиторская проверка кандидатов проводится в том случае, если полученные ими пожертвования или понесенные избирательные расходы превышают 10 тысяч долларов. Информация, полученная Центральным избирательным ведомством Канады в результате проверки, доводится до сведения общественности⁵²⁴.

⁵²³ Государства – члены Совета Европы предоставили иностранным гражданам право участия в местных выборах.

⁵²⁴ См.: Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша. М.: Норма, 2006. С. 227-228.

Особое значение имеет деятельность компетентных государственных органов по обеспечению безопасности в день голосования. Как правило, подобная деятельность осуществляется по запросам избирательных органов полицией или органами безопасности. Соответствующие положения закреплены в статье 67 Закона Болгарии «О выборах членов Национальной Ассамблеи, членов муниципальных советов и мэров», статье 54 Закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан», статье 43 Закона Македонии «О выборах и отзыве представителей и членов ассамблей», статье 77 Закона Молдовы «О выборах в Парламент», статье 34 Закона Польши «О выборах в Сейм», статье 65 Закона Словении «О выборах в Государственную палату», статье 38 Закона Хорватии «О выборах представителей в Парламент».

В день голосования запрещается какое-либо сосредоточение войск или проявление активности вооруженных сил. Полицейский персонал действует по указанию руководителя соответствующего органа, проводящего голосование. Полиция или органы безопасности привлекаются для разрешения конфликтов в помещениях избирательных участков, обеспечения сохранности избирательной документации, охраны кандидатов, которым угрожает опасность, недопущения запугивания (подкупа) избирателей и оказания воздействия на членов избирательного органа.

Офицеры вооруженных сил и полиции не могут руководить группами граждан во время выборов, а также использовать свое должностное положение с целью оказания влияния на волеизъявление избирателей. Статья 100 Акта о народном представительстве 1983 г. устанавливает, что служащие полиции Великобритании не вправе словесно, письменно или иным способом пытаться склонить кого-либо отдать свой голос или отговаривать от подачи голоса в качестве лица, действующего по доверенности⁵²⁵.

⁵²⁵ Там же. С. 115.

Суды и прокуроры в день голосования осуществляют прием граждан⁵²⁶. Нотариусы удостоверяют действия и подтверждают документы, относящиеся к выборам. В соответствии со статьями 91.3 и 91.5 Органического закона Испании об общем избирательном режиме 5/1985 нотариусы имеют право входить в любые помещения избирательного участка для «удостоверения любых актов, связанных с выборами и не противоречащих сохранению тайны голосования». Они обладают также правом удостоверить данные акты за пределами избирательного участка. Кроме того, нотариусам дозволяется с разрешения председателя участковой комиссии дополнительно изучить избирательный бюллетень в том случае, если во время подсчета голосов у них возникло подозрение, что данный бюллетень был ошибочно прочтен или истолкован⁵²⁷.

В ряде зарубежных стран предусмотрен упрощенный универсальный порядок защиты конституционных прав граждан в ходе избирательного процесса. Так, статья 10 Избирательного кодекса Аргентины гарантирует избирателям т.н. «право на ампаро» (*amparo*). Если избиратель считает, что нарушена его неприкосновенность, свобода или безопасность или он лишен возможности осуществить право голоса, он может обратиться за защитой в форме ампаро лично или посредством другого лица от своего имени, в письменной форме или устно, изложив свое дело судье по избирательным делам, или судье общей юрисдикции, или любому должностному лицу национального или провинциального уровня, которые обязаны

⁵²⁶ Как и в Российской Федерации, законодательство государств СНГ относит составы преступлений в сфере выборов к подсудности прокуратуры. Так, статья 69 Закона Молдовы «О выборах в парламент» закрепляет обязанность председателей и других сотрудников избирательных комиссий немедленно информировать органы прокуратуры обо всех преступлениях, имеющих отношение к проведению выборов.

⁵²⁷ См. Современные избирательные системы. Вып. 3: Испания, США, Финляндия, Япония. М.: РЦОИТ: Новости, 2009. С. 69.

незамедлительно предпринять соответствующие меры для прекращения данного действия против избирателя, если сочтут его незаконным или необоснованным⁵²⁸. Рассмотрение исков в соответствии с процедурой ампаро должностные лица и судьи обязаны проводить в устной форме. Их решения незамедлительно вступают в законную силу и, если необходимо, сразу же доводятся до сведения судьи по избирательным делам. Юрисдикция провинциальных судей в этом отношении соответствует юрисдикции общенациональных судей⁵²⁹.

В избирательном законодательстве Канады установлено обязательное досудебное расследование избирательных правонарушений. В соответствии со статьей 510 Закона о выборах 2000 г., «если главное должностное лицо по выборам имеет достаточно оснований считать, что какое-либо должностное лицо совершило правонарушение или оно совершено кем-либо иным, он обращается к Комиссару с тем, чтобы последний провел расследование, которое требуется в таких случаях, что он и должен сделать»⁵³⁰. После проведения расследования Комиссар уполномочен принять решение о дальнейшем производстве по делу. В тех случаях, когда, по мнению Комиссара, интересы дела требуют возмещения ущерба, нанесенного одной из сторон, или проведения иных процедур, в том числе введения каких-либо запретов или выполнения необходимых действий, он обращается в судебный орган.

Для защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в условиях избирательного процесса важным является закрепление в законодательстве зарубежных стран соответствующих

⁵²⁸ См. Современные избирательные системы. Вып. 2: Аргентина, Германия, Швеция. М.: РЦОИТ: Норма, 2007. С. 90.

⁵²⁹ Там же. С. 93.

⁵³⁰ См.: Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша. М.: Норма, 2006. С. 183.

составов правонарушений в сфере выборов. Уголовные кодексы зарубежных государств, как правило, относят преступления, связанные с выборами, к посягательствам на основы конституционного строя. С позиций национальной безопасности законодатель не делает принципиальных различий между насильственным захватом или удержанием власти и обманным способом ее получения в результате подкупа или шантажа избирателей, фальсификации избирательных документов, неправильного установления результатов выборов и т.п.⁵³¹.

В некоторых зарубежных странах (например, в Аргентине) нормы, регулирующие правоотношения, возникающие в связи с нарушением установленного законом порядка проведения выборов (конкретные составы правонарушений, их существенные признаки и санкции), содержатся в самом избирательном законодательстве.

Наиболее типичными правонарушениями в условиях выборов в зарубежных странах являются:

- правонарушения, связанные с регистрацией и учетом избирателей. К ним относятся включение в список избирателей граждан, не имеющих права голосовать вообще (несовершеннолетние, иностранные граждане и т.д.); включение в списки избирателей граждан, которые уже умерли или выехали, не проживают на территории данного округа, участка; многократная регистрация и т.д.

- правонарушения при нарезке избирательных округов и формировании избирательных участков. Возможные манипуляции при нарезке избирательных округов могут серьезно исказить картину свободного волеизъявления избирателей, способствовать рассредоточению электората потенциального противника, дискредитировать демократические принципы и

⁵³¹ См.: Уголовное право. Особенная часть. Учебник для вузов / Под ред. Козаченко И.Я., Незнамова З.А. М.: Издательская группа ИНФРА М–НОРМА, 1998. С. 566.

нормы избирательного права, и тем самым могут причинить ущерб конституционному строю и национальной безопасности. О том, что проблема нарезки избирательных округов не утратила свою актуальность, свидетельствует и специальное решение, принятое Верховным Судом США в 1986 году, в соответствии с которым проведение границ избирательных округов в штатах контролируется федеральным судом⁵³². Исключением является законодательство Великобритании. В Соединенном Королевстве перед последними парламентскими выборами границы избирательных участков были пересмотрены парламентом. В итоге округа, в которых большинство традиционно получала оппозиция, были упразднены и объединены с другими, в которых большинство голосовало за правящую партию. При этом были созданы новые округа, в которых, согласно опросам общественного мнения или данным предыдущих выборов, проживали сторонники правительства. Следует отметить, что этот способ, известный как «редистриктинг», хорошо известен в мире и возможности его применения в некоторых странах сокращены до минимума. Например, законодательство ФРГ предусматривает возможность изменения границ избирательных округов только в случае серьезных демографических изменений. В Великобритании таких ограничений нет, а потому и изменение границ округов может быть осуществлено в любой момент по решению правительства и парламента;

· правонарушения в ходе предвыборной агитации. Как уже было сказано, при проведении выборов *ipso jure* не допускаются злоупотребления свободой массовой информации: агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду; призывы к захвату власти; призывы к насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности государства; пропаганда войны;

⁵³² См.: Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов. М.: Издательство НОРМА, 1999. С. 636.

· правонарушения в ходе финансирования избирательных кампаний. К примеру, в США существуют 3 основные схемы, по которым осуществляются финансовые правонарушения в период выборов⁵³³. Во-первых, внесение средств через подставных лиц. Эта схема предполагает наличие источника, из которого производится передача небольших и абсолютно законных сумм третьим лицам, которые, в свою очередь, направляют эти средства от своего имени в комитеты предвыборных кампаний, указанные таким источником. Во-вторых, выставление фиктивных счетов. Согласно этой схеме, должностные лица, занимающие высокие посты, просят третьих лиц (которыми обычно бывают их подчиненные служащие) осуществить пожертвование от своего имени в разрешенных законом пределах в пользу определенного комитета предвыборной кампании, а затем разрешают таким лицам выставить фиктивные счета или выплачивают им фиктивные премии. В-третьих, платежи, производимые третьей стороной. Комитет предвыборной кампании направляет выставленные ему счета напрямую в организацию или лицу, осуществляющему противозаконное финансирование, которые оплачивают их, что позволяет официальным организаторам предвыборной кампании избежать отчетности по этим средствам;

· правонарушения на стадии голосования и определения результатов выборов (голосование за неявившихся избирателей; избирателей, находящихся в домах престарелых; граждан, которые уже умерли или не проживают на территории данного округа, участка; подкуп избирателей, манипуляции с бюллетенями для голосования вне помещения избирательного участка, многократное голосование, вынос незаполненных бюллетеней,

⁵³³ См.: Материалы для брифинга: Выборы и организация избирательного процесса в Соединенных Штатах Америки. Международный Фонд Избирательных Систем. Институт развития избирательных систем. М.: 2000. С. 135-136.

вброс в ящики поддельных бюллетеней, работа с бюллетенями неуполномоченных лиц, незаконное вмешательство в деятельность избирательной комиссии, запугивание избирателей, фальсификация результатов выборов). Рассмотрение дел по данной категории правонарушений (наиболее распространенных в США) требует, чтобы соответствующий избиратель выступил в суде в качестве свидетеля обвинения. Подобные дела являются наиболее сложными, поскольку избиратели нередко сами являются правонарушителями. Для решения этой проблемы Министерство юстиции США приняло так называемое «постоянно действующее право свидетеля на отвод судьи со ссылкой на его заинтересованность в деле». Уголовному преследованию не подвергается гражданин, позволивший купить свой избирательный голос. Такого рода избирателей рассматривают в качестве пострадавших при нарушении норм избирательного права в день голосования.

В рамках Отдела государственного контроля Управления по уголовным делам Министерства юстиции США действует Отделение преступлений, связанных с выборами. Персонал отделения состоит из гражданских служащих и находится в подчинении Генерального прокурора. Функции данного органа сводятся, в основном, к выявлению правонарушений в ходе выборов на федеральные должности и проведению соответствующих расследований⁵³⁴.

В случае поступления от гражданина жалобы о правонарушении, связанном с выборами, заявителя направляют в местное отделение ФБР, где ему предложат сделать заявление уполномоченному агенту. Заявление должно содержать как можно больше подробностей о характере замеченного правонарушения, указывать конкретных лиц, вовлеченных в него, против кого

⁵³⁴ См.: *Красинский В.В.* Правовое обеспечение безопасности выборов в зарубежных государствах // Журнал российского права. 2003. № 7. С. 90-98.

оно было направлено, и в отношении какой выборной должности правонарушение было совершено.

Процедура оценки фактов, представляемых в Министерство юстиции США в качестве основания для расследования и возбуждения уголовных дел, связанных с преступными нарушениями избирательных прав, предполагает способность ответить на следующие основные вопросы: Содержат ли представленные факты основания для предъявления иска? В связи с тем, что вопросы организации и проведения выборов регулируются законодательством штатов, возможно ли данное дело рассматривать в рамках федеральной юрисдикции⁵³⁵?

Материалы расследований в отношении незаконного финансирования предвыборных кампаний в обязательном порядке направляются в Отдел государственного контроля. Оперативно-розыскные мероприятия по данной категории дел осуществляют, как правило, специальные уполномоченные агенты ФБР или агенты атторнея США. Как правило, опросы избирателей с участием представителей федеральных правоохранительных органов не проводятся до официального опубликования результатов выборов, в рамках которых были выявлены соответствующие правонарушения.

Отдел государственного контроля решает вопрос о наличии в совершенном деянии признаков состава преступления и передает материалы в Министерство юстиции для производства предварительного расследования либо в Федеральную избирательную комиссию для применения к

⁵³⁵ Согласно Поправке XV к Конституции США, право голоса граждан Соединенных штатов не может отрицаться или ограничиваться Соединенными Штатами или каким-либо штатом по признаку расы. В 1965 году Конгресс США принял Закон об избирательных правах, уполномочивающий федеральные правоохранительные органы вмешиваться в избирательный процесс в случае необходимости для того, чтобы обеспечить всеобщность избирательного права.

нарушителям мер гражданско-правовой или административной ответственности.

Все следственные действия по фактам нарушений избирательного законодательства должны вестись федеральными следователями и прокурорами таким образом, чтобы не нанести никакого ущерба самому избирательному процессу. Допросы избирателей в отношении обстоятельств, при которых они осуществляют свои избирательные права, считаются «полномасштабными расследованиями» и проводятся с особой тщательностью. Федеральным следователям запрещено задавать предвзятые вопросы и использовать методы проведения допроса, способные отрицательно повлиять на законные действия избирателей в день голосования.

Если возникла необходимость выемки или передачи избирательной документации в федеральные органы, данный вопрос разрешается в соответствии с предписанием большого жюри⁵³⁶.

Почти во всех странах выборы проходят под контролем судебной власти. В результате этого возникли две модели контроля за законностью проведения выборов и определения результатов голосования⁵³⁷.

В первой модели данные вопросы входят в юрисдикцию обычных судов. В одних странах споры, касающиеся выборов, может рассматривать только Верховный суд (Польша, Бенин), в других – все судебные инстанции (Украина, Узбекистан). Вторая модель предусматривает отнесение данных вопросов к ведению органов конституционной юстиции (Франция, Болгария). Например, в Чехии Конституционный суд правомочен рассматривать вопросы

⁵³⁶ См.: Материалы для брифинга: Выборы и организация избирательного процесса в Соединенных Штатах Америки. Международный Фонд Избирательных Систем. Институт развития избирательных систем. М.: 2000. С. 137.

⁵³⁷ См.: Законодательство о выборах в зарубежных государствах. М.: Научно-методический совет при ЦИК Российской Федерации, 1998. С.14–15.

об обжаловании решений в отношении правильности избрания депутатов или сенаторов, а также при возникновении сомнений относительно утраты пассивного избирательного права и несовместимости должностей (п. «д», «е» ст. 87 Конституции). В Республике Сейшельские Острова к юрисдикции Конституционного суда отнесено вынесение решений о законности избрания лица на должность президента страны (ст. 51 Конституции). При этом право обратиться с ходатайством предоставлено избирателям, кандидатам, баллотировавшимся на должность президента, и генеральному атторнею. В Испании гражданин может обратиться в орган конституционной юстиции с заявлением о защите права в связи с провозглашением кандидатом на выборах или отказа в этом (ст. 9 Закона от 19 июня 1985г. № 5). Помимо контроля за избирательным процессом органы конституционного правосудия в ряде стран (Франция, Гана, Сейшельские Острова, Болгария, Чехия) рассматривают вопросы об утрате депутатского мандата (например, в случае возникновения неизбираемости, несовместимости). В ряде стран орган конституционного правосудия рассматривает избирательные споры по 1-й инстанции (Австрия, Венгрия, Болгария, Казахстан, Грузия, Франция), в других странах в порядке апелляции на решения других судов или парламента.

Особым фрагментом зарубежного законодательства об участии компетентных государственных органов и учреждений в защите конституционного строя и обеспечении национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов являются нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность компетентных субъектов по специальной охране политических, экономических и идеологических основ власти и созданию условий для реализации основных задач ее стратегии.

Специфика правовой регламентации деятельности компетентных государственных органов и учреждений зарубежных стран по защите

конституционного строя и обеспечению национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов заключается в прямом или косвенном санкционировании оперативно-розыскных и контрразведывательных мероприятий, направленных на проверку благонадежности отдельных активистов и партийных функционеров, ограничении прав и свобод неблагонадежных граждан, претендующих на депутатский мандат или выборную должность, а также на оперативное изучение «нелояльных» партий и политических организаций.

Борьба компетентных государственных органов зарубежных стран с внутренней политической оппозицией проводится под предлогом борьбы с терроризмом, политическим экстремизмом, защиты от «коммунистического проникновения»⁵³⁸.

Радикальным средством влияния на ход политической борьбы является проводимая компетентными государственными органами и учреждениями проверка политической благонадежности кандидатов в депутаты и лиц, претендующих на выборные должности. Регулирование организации и деятельности компетентных государственных органов по осуществлению политического розыска определяется задачами и средствами, необходимыми для борьбы с политической оппозицией.

Например, в США Закон о внутренней безопасности 1950 г. (Internal Security Act of Sept. 23, 1950) позволил использовать в отношении

⁵³⁸ Компетентные государственные органы, осуществляющие политический розыск, организационно подчинены либо органам безопасности (Национальная разведывательная организация Турции, КГБ Республики Беларусь, КНБ Казахстана, СНБ Киргизии, Государственная разведывательная служба Республики Корея, Бразильское агентство разведки, Министерство государственной безопасности КНР), либо Министерству внутренних дел (MI 5 Великобритании, Центральное управление внутренней разведки МВД Франции, Секретариат Государственной безопасности МВД Испании, полиция безопасности МВД Австрии, Ведомство по защите Конституции ФРГ), либо Министерству юстиции (ФБР, шведская полиция безопасности (СЕПО)).

оппозиционных партий и движений конспиративные силы и средства органов контрразведки. Закон состоит из двух титулов, каждый из которых представляет собой самостоятельный законодательный акт – Закон о контроле над подрывной деятельностью и Закон о заключении под стражу в условиях чрезвычайного положения. Поскольку ограничительные положения Закона о внутренней безопасности направлены не против лиц, осуществляющих либо воздерживающихся от осуществления какого-либо вида деятельности, а против лиц, принадлежащих к конкретной политической партии, то есть придерживающихся определенных политических взглядов, в статье 1 Закона серьезное внимание уделено обоснованию конституционности закрепляемых им положений и их соответствия Первой поправке Конституции США⁵³⁹.

Для обоснования конституционности положений Закона акцентируется внимание на представлении мирового коммунистического движения в качестве силы, создающей угрозу конституционной законности в США, американскому государству и обществу: «...Все лица в США, которые сознательно и добровольно участвуют в мировом коммунистическом движении, самим фактом подобного участия отказываются от лояльности к Соединенным Штатам и переходят в подчинение иностранного государства, осуществляющего контроль над мировым коммунистическим движением». Мотивация авторов Закона была достаточно очевидна и прозрачна: увязав огромное количество «нелояльных» партий и движений внутри страны с внешней враждебной Соединенным Штатам силой (СССР и мировым коммунистическим движением), можно было вывести их из-под защиты Билля о правах и рассматривать не как явление внутривнутриполитической жизни

⁵³⁹ Цит. по *Дундуков М.Ю.* Разведка в государственном механизме США. М.: Кучково поле, 2008. С. 239.

США, а как внешнее враждебное воздействие на безопасность американского государства⁵⁴⁰.

Закон о внутренней безопасности ввел понятия «организации коммунистического действия» и «организации коммунистического фронта» и предписал им обязанность прохождения регистрации в Министерстве юстиции⁵⁴¹. Кроме того, был закреплен перечень преступных действий членов названных организаций. Закон о контроле над подрывной деятельностью ввел ограничение на трудоустройство членов коммунистических организаций и установил запрет на выдачу заграничных паспортов членам этих организаций.

Хотя в целом Верховный Суд подтвердил в 1956 г. конституционность Закона о внутренней безопасности, назвав его «частью всеобъемлющей программы противодействия различным формам тоталитарной агрессии»⁵⁴², позже многие положения Закона были признаны противоречащими американской Конституции⁵⁴³. В ряде штатов законы, направленные на контроль за коммунистическими организациями и подрывной деятельностью, и вовсе были признаны противоречащими Конституции. В частности, в 1964 г. неконституционным был признан Закон штата Луизиана⁵⁴⁴, в 1966 – штата Кентукки⁵⁴⁵, в а 1969 – штата Огайо⁵⁴⁶.

⁵⁴⁰ Там же. С. 239, 240.

⁵⁴¹ В 1954 г. Законом о контроле над коммунистами (Communist Control Act of Aug. 24, 1954) было дополнительно введено понятие «организации коммунистического проникновения».

⁵⁴² См.: *Pennsylvania v. Nelson*, 350 U.S. 479 (1956).

⁵⁴³ В частности, в 1967 г. Верховный Суд признал неконституционным запрет для членов коммунистических организаций работать в оборонной отрасли (*United States v. Robel*, 389 U.S. 258 (1967)), еще раньше, в 1964 г., в результате судебного решения по делу *Aptheker v. Secretary of State*, 348 U.S. 500 (1964) был снят запрет на выдачу коммунистам заграничных паспортов. Цит. по *Дундуков М.Ю.* Указ. соч.. С. 319.

⁵⁴⁴ См.: *Garrison v. Louisiana*, 379 U.S. 64 (1964).

⁵⁴⁵ См.: *Ashton v. Kentucky*, 384 U.S. 195 (1966).

⁵⁴⁶ См.: *Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444 (1969).

В Германии борьба компетентных государственных органов с левым и ультраправым крылом политической оппозиции осуществляется в рамках закрепленного в Основном законе механизма защиты конституционного строя. Основной закон ФРГ содержит правовые положения, непосредственно обеспечивающие защиту конституционного строя и национальную безопасность.

В соответствии с ч.2 ст. 21 Основного закона ФРГ «партии, которые по своим целям или действиям своих сторонников стремятся причинить ущерб основам свободного демократического строя или устранить его либо поставить под угрозу существование Федеративной республики Германии, являются антиконституционными. Вопрос об антиконституционности решает Федеральный конституционный суд. Правовые последствия, связанные с признанием партии антиконституционной, детализированы в параграфах 32-33 раздела 7 Федерального закона ФРГ от 24 июля 1967 г. (с изм. от 22 декабря 2004 г.) «О политических партиях».

На основании ст. 18 Основного Закона ФРГ «граждане, использующие право на свободу выражения мнений, печати, преподавания, свободу собраний, объединений, тайну переписки, почтовой, телеграфной и иной электросвязи, право собственности, право убежища для борьбы против основ конституционного строя, утрачивают эти права в соответствии с решением Федерального конституционного суда Германии».

В связи с угрозами основам конституционного строя может быть введен режим чрезвычайного положения. В таких случаях под угрозой основам конституционного строя понимается территориальная целостность государства, способность государственных органов к полноценной внутренней и внешней деятельности, обеспечению суверенитета, законности управления, разделения властей, безопасности населения, многопартийности и равных возможностей для участия в выборах.

В рамках подготовки и проведения выборов на компетентные государственные органы и учреждения зарубежных государств возлагаются следующие задачи:

- сбор и оценка информации о возникающих угрозах, направленных против свободного демократического порядка, целостности и безопасности государства либо о противоправном влиянии на осуществление полномочий конституционных органов или их сотрудников, информирование соответствующих органов и должностных лиц по вопросам обеспечения национальной безопасности (Федеральный закон ФРГ «О сотрудничестве Федерации и земель в вопросах защиты конституции и о Ведомстве по защите конституции» 1990 г. (с изм. от 17 декабря 2008 г.), Закон Монголии «О разведывательных органах» 1999 г.);

- контроль за деятельностью враждебных или недружественных иностранных организаций (Закон «О спецслужбах Индии» 1985 г.);

- наблюдение за организациями, если их деятельность может представлять угрозу для общественной безопасности, привести к насилию по убеждениям или религиозным мотивам (Федеральный закон Австрии «О полиции безопасности» 1993 г.);

- предупреждение и пресечение деятельности политических партий и профсоюзов других государств, партий на религиозной основе, а также финансирования политических партий и профсоюзов иностранными юридическими лицами и гражданами, иностранными государствами и международными организациями (Закон «Об органах национальной безопасности Республики Казахстан» 1995 г. (в ред. от 21 марта 2002 г.));

- борьба с деятельностью, связанной с политическим насилием и проводимой тайными методами (Закон «О канадской службе безопасности и разведки» 1984 г., Закон Великобритании «О службе безопасности» 1989 г.). В известных пределах сюда же можно отнести и «борьбу с терроризмом и

политическим экстремизмом» (Закон Австрии «О полиции безопасности» 1993 г.);

- контроль за соблюдением законодательства о собраниях, митингах, манифестациях, обеспечение безопасности общественно-политических мероприятий (Закон «Об образовании министерств и других центральных органов государственного управления Чешской Республики» 1969 г.; Закон Китайской народной Республики «О народной полиции» 1995 г., Закон Республики Беларусь «Об органах государственной безопасности Республики Беларусь» 1997 г. (с изм. от 21 июля 2008 г.));

- выработка и реализация системы мер, направленных на выявление, предупреждение и пресечение действий, направленных на насильственное свержение законно избранных органов публичной власти (Закон Республики Молдова от 31 октября 1995 г. (с изм. от 9 декабря 2005 г.) № 619 «Об органах государственной безопасности»; Закон Республики Молдова от 23 декабря 1999 г. (с изм. от 13 мая 2008 г.) № 753 «О Службе информации и безопасности Республики Молдова»));

- обеспечение личной безопасности политических и общественных деятелей в случае возникновения угроз для их жизни и здоровья (Закон Китайской народной Республики «О народной полиции» 1995 г., Инструкция «О полиции безопасности Швеции» 2002 г. (с изм. 2007 г.)).

Вмешательство государства в процесс формирования и организации системы политической власти не должно носить тотальный характер, иначе возникает опасность устранения оппозиции, нарушения прав и свобод человека, ограничения многопартийности и идеологического многообразия,

установления антидемократического государственного режима. Примером может служить известный «уотергейтский скандал» 1972 г. в США⁵⁴⁷.

Поэтому в зарубежных странах нормативно закреплены пределы вмешательства компетентных государственных органов (прежде всего, органов безопасности) в политический процесс и общественную жизнь, а также механизм контроля за их деятельностью⁵⁴⁸.

На практике существует несколько различных правовых механизмов контроля за деятельностью органов безопасности. Помимо контроля, осуществляемого главой государства (или главой правительства), в США, Германии, Италии, Дании, Нидерландах, Австралии функционируют специализированные парламентские комитеты. В Австралии механизм парламентского контроля распространяется только на контрразведку, а в остальных странах - на все сообщество спецслужб, включая контрразведку.

В Канаде контрразведка контролируется через внепарламентский комитет, состав которого определяется после консультаций премьер-министра с парламентом.

⁵⁴⁷ В 1972 г. в период подготовки к очередным выборам Президента США в резиденции избирательного штаба Демократической партии США, находившегося в отеле «Уотергейт», была обнаружена аппаратура, предназначенная для негласного получения информации. В результате расследования было установлено, что Президент Никсон пытался таким образом с помощью спецслужб получить информацию о планах партии, конкурирующей с ним на выборах. «Уотергейтский скандал» привел к ужесточению правил финансирования избирательных кампаний и отставке Никсона.

⁵⁴⁸ Законы Республики Корея «О Национальной разведывательной службе» 1980 г. и Великобритании «О разведывательных службах» 1994 г. запрещают органам безопасности осуществление каких-либо действий в интересах политических партий. В Законе Монголии «Об оперативной деятельности» 1998 г. содержится запрет на использование субъектами оперативной деятельности в качестве документов прикрытия удостоверений членов Парламента, Правительства, Конституционного суда, Главного комитета по выборам.

В Великобритании, Австралии, Канаде и Новой Зеландии механизм контроля включает особого уполномоченного или генерального инспектора, назначаемого премьер-министром, но ответственного перед парламентом⁵⁴⁹. В Великобритании и Австралии, помимо того, действуют специальные суды для рассмотрения жалоб населения на действия органов безопасности.

Рассмотренный механизм государственного контроля позволяет в определенной степени гарантировать демократические права и свободы человека и гражданина, ограничивать произвольное вмешательство компетентных государственных органов и учреждений в политический процесс, обеспечивать законность и легитимность организации и проведения выборов.

⁵⁴⁹ В соответствии с Законом Великобритании «О разведывательных службах» 1994 г. для осуществления контроля за расходами, деятельностью и управлением разведывательных и контрразведывательных органов Великобритании был создан Комитет по разведке и безопасности, состоящий из 9 человек, представляющих обе палаты Парламента. Члены Комитета назначаются Премьер-министром по согласованию с Лидером оппозиции.

ГЛАВА 8. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЛЕГИТИМАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В ИНТЕРЕСАХ ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ И НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

8.1. Значение легитимации избирательного процесса для защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности

Государственная власть не может рассчитывать на длительное существование и эффективную деятельность, полагаясь только на принуждение. Необходимо добровольное согласие большинства законопослушного населения. При этом основной предпосылкой добровольного согласия является уверенность народа в том, что представители власти с полным основанием занимают свои посты, что они вырабатывают и претворяют в жизнь свои решения в сфере законных жизненно важных интересов общества. Там, где легитимность власти не бесспорна, воцаряется беззаконие и опасность революционных потрясений⁵⁵⁰.

Признание власти легитимной осуществляется в результате ее легитимации. Сущность легитимации власти выражается в контроле, осуществляемом определенными социальными группами, деятельности государственного аппарата.

Процесс легитимации публичной власти можно структурно представить в виде легитимации избирательного процесса и легитимации назначения должностных лиц различного уровня. Легитимация избирательного процесса включает в себя законность прохождения выборов, а также принятие общественностью внутри страны и (или) за ее пределами сформированной в условиях избирательной кампании политической власти, готовность выполнять ее требования. Легитимация назначения должностных лиц предполагает авторитет кандидатуры, ее поддержку большинством и желание подчиненных следовать указаниям назначенного лица.

⁵⁵⁰ См.: Шаран П. Сравнительная политология. Ч. 1. М., 1992. С. 113-114.

Легитимация избирательного процесса имеет два аспекта: внутренний и внешний. Внутренний аспект означает признание населением государства результатов выборов представительных органов власти. Внутренний аспект легитимации неразрывно связан с политической активностью, развитым правосознанием избирателей, демократичностью законодательства о выборах, законностью избирательных действий и процедур, популярностью кандидатов в депутаты или на выборные должности, авторитетом избирательных комиссий в глазах общества, свободой массовой информации, независимостью политических партий и кандидатов от государственных и муниципальных органов. Внутренняя легитимация избирательного процесса является главным условием политической стабильности и незыблемости конституционного строя. Готовность граждан поддерживать и выполнять требования представительной власти определяет ее жизнеспособность и эффективность реализации проводимого избранными должностными лицами политического курса. Правящие политические силы заинтересованы в удержании государственной власти с помощью завоевания и сохранения доверия населения. В связи с этим внутренний аспект легитимации избирательного процесса имеет определяющее значение для защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности.

Внешний аспект легитимации избирательного процесса обусловлен признанием результатов выборов иностранными (международными) мониторинговыми миссиями, а также поддержкой сформированной в условиях избирательной кампании политической власти со стороны уполномоченных государственных органов иностранных государств. Внешняя легитимация избирательного процесса может зависеть не только от политической активности населения, законности избирательных действий и процедур, но и от политической ориентации основных претендентов на выборные должности, сложившихся отношений руководства страны с США,

Евросоюзом, ключевыми военно-политическими блоками, экономической роли государства в мировой и региональной экономике. Внешняя легитимация избирательного процесса в ряде случаев осуществляется под условием допуска иностранных инвесторов в стратегические национальные отрасли экономики, заключения выгодных соглашений в топливно-энергетической и сырьевой областях, представления межгосударственных займов, размещения иностранных военных баз на территории наблюдаемого государства.

Внешняя легитимация избирательного процесса, подменяющая волеизъявление граждан, подрывает народный и государственный суверенитет. Политическая власть, опирающаяся главным образом на внешнюю поддержку, не имеет долгосрочных перспектив и устойчивости. Органы публичной власти, образованные в ходе «управляемых» избирательных кампаний при вмешательстве иностранных государств и международных организаций, выражают, в первую очередь, интересы метрополий, марионетками которых они и являются.

Исходя из наличия двух аспектов легитимации избирательного процесса, соответствующих субъектов и условий легитимации возможны 4 основные модели легитимации представительной власти:

- 1) избранные органы власти внутренне и внешне легитимны;
- 2) избранные органы власти внутренне легитимны, внешне нелегитимны;
- 3) избранные органы власти внутренне нелегитимны, внешне легитимны;
- 4) избранные органы власти внутренне и внешне нелегитимны.

Наиболее стабильной и долговременной является политическая система, в рамках которой избранные органы власти внутренне и внешне легитимны (признаны внутренним и внешним субъектами легитимации). Наименее стабильной и кратковременной по продолжительности существования -

политическая система, в которой отсутствуют внутренняя и внешняя легитимность.

В качестве примера можно рассмотреть парламентские выборы в Таиланде, состоявшиеся в декабре 2007 г. Иностранные (международные) и национальные мониторинговые миссии не признали результаты выборов в связи с массовыми фальсификациями. Регулярные демонстрации протеста многочисленных противников победившей на выборах «Партии народной власти», решение Конституционного суда Таиланда о роспуске правящей партии в связи с фальсификацией результатов выборов привели к смене руководства страны и трансформации политической системы.

Две смешанные модели легитимации представительной власти характеризуются наличием только одного (внутреннего или внешнего) субъекта легитимации. Устойчивость политических систем, основанных на смешанных моделях легитимации власти, зависит от ряда условий: уровня жизни, традиций, психологии, правосознания населения; коррумпированности государственного аппарата и органов местного самоуправления; расстановки политических сил внутри страны; наличия военно-политических союзников регионального и глобального масштаба; объемов финансовой поддержки политического режима внутри страны и за ее пределами.

Примером смешанной модели легитимации представительной власти, в рамках которой избранные органы власти внутренне легитимны, а внешне нелегитимны, может служить Австрия после успешного участия в парламентских выборах 2000 г. националистической политической партии «Свобода». Формирование коалиции с участием партии «Свобода» повлекло за собой санкции 14 государств ЕС (прекращение официальных контактов с Правительством Австрии, технический уровень контактов с послами

Австрии, бойкот австрийских кандидатов на должности в международных организациях).

Аналогичная модель легитимации представительной власти складывалась в течение длительного времени в Республике Беларусь. Соединенные Штаты Америки, Евросоюз, Совет Европы, Европарламент и ОБСЕ регулярно не признавали результаты национальных выборов в Республике Беларусь (выборов Президента 2001 и 2006 гг., выборов членов Совета Республики и депутатов Палаты представителей Национального Собрания Республики Беларусь 2000, 2004 и 2008 гг.) и применяли ограничительные меры политического и экономического характера в отношении Республики Беларусь.

Модель легитимации представительной власти, основанная на внешней легитимности, была сформирована в Афганистане в результате президентских выборов 2004 и 2009 гг., парламентских выборов 2005 г.

Характерными являются выборы Президента Афганистана 2009 г., сопровождавшиеся массовыми фальсификациями избирательных документов и результатов выборов. Прошедшие выборы не являлись свободными, справедливыми и прозрачными. Около 30% избирательных участков не функционировали в связи с угрозами обеспечения безопасности избирателей, ракетными обстрелами, взрывами и террористическими атаками боевиков Талибана. В северных и восточных провинциях явка избирателей была критически низкой. Итоги голосования были официально аннулированы на 447 избирательных участках (в первую очередь, в провинциях Пантика, Кандагар, Газни). 15 из 18 кандидатов в Президенты Республики Афганистан заявили о существенном искажении народного волеизъявления и своем отказе признать результаты состоявшихся выборов. 1 ноября 2009 г. основной соперник действующего президента Хамида Карзая Абдулла Абдулла отказался от участия во втором туре президентских выборов, мотивировав

свое решение тем, что условия для справедливых и прозрачных выборов в Афганистане не созданы.

Тем не менее, учитывая слабые экономические и военно-политические возможности правительства Афганистана, последовательную реализацию афганской политики в рамках внешнеполитической стратегии США, необходимость нормализации обстановки в стране, примирения наркоторговцев, боевиков Талибана, полевых командиров радикальных группировок и политических функционеров – ставленников оккупационного режима, потребности усиления политического влияния Хамида Карзая, вопрос внешнего признания результатов выборов и легитимации существующей власти в Афганистане носит для руководства США и Евросоюза принципиальный характер. Поэтому выборы, состоявшиеся в Афганистане, были признаны и поддержаны Администрацией Соединенных Штатов и их союзниками.

Следует различать понятия «легитимность» и «легальность» публичной власти⁵⁵¹. Понятие легитимности носит оценочный и политический характер, легальность же предполагает формально-юридическую характеристику публичной власти. Государственная власть, даже не популярная, как правило, является легальной. В то же время она может быть нелегитимной, то есть не приниматься народом, несмотря на свое монопольное право издавать законы и использовать их как орудие организованного принуждения. Легитимность публичной власти означает социальное признание ее права на руководящую роль в обществе⁵⁵².

⁵⁵¹ Подробнее см.: *Чиркин В.Е.* Легализация и легитимация государственной власти // *Государство и право.* 1995. № 8. С. 65-73.

⁵⁵² См.: *Волков В.П., Дамаскин О.В., Шапиев С.М.* Некоторые проблемы и пути их решения для обеспечения законности избирательного процесса в Российской Федерации. М.: РЦОИТ, 2009. С. 162.

Наиболее распространены две основные точки зрения на критерий легитимности: либеральная и прагматическая. Либеральный взгляд на легитимность заключается в том, что следует признавать только такую власть, которая сформировалась в результате демократических процедур. Тем не менее, при таком подходе не исключается негативное отношение к демократически избранной власти, если она проводит аморальную политику или превращается в коррумпированную диктатуру. С прагматической точки зрения главное в проблеме легитимности власти – это не процедура ее формирования, а способность власти владеть ситуацией в обществе, поддерживать его в состоянии стабильности, действовать эффективно⁵⁵³.

Основой легитимности политической власти служит добровольное подчинение законам, рассмотрение власти как авторитетной для индивида инстанции. Легитимность власти нарушается, если она неспособна подчиняться, следовать своим собственным нормам. Поэтому легальность публичной власти, выражающаяся в ее способности оперировать и руководствоваться законами, служит базой легитимности власти⁵⁵⁴.

Легитимность – это не только законность данной власти с формально-юридической точки зрения, но и явление социально-психологическое, состоящее в принятии обществом данной политической власти или, как минимум, пассивном повиновении ей⁵⁵⁵. По мнению А.И. Демидова, смысл легитимности политической власти заключается в принятии ее теми людьми, на которые она распространяется, в признании ими ее права управлять и в их согласии подчиняться⁵⁵⁶. Так, вновь

⁵⁵³ См.: *Макеев А.В.* Политология. М.: Академия ФСБ России, 2009. С. 184-185.

⁵⁵⁴ См. Политология для юристов / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юристъ, 2002. С. 64-65.

⁵⁵⁵ См.: *Волков В.П., Дамаскин О.В., Шапиев С.М.* Указ. соч. С. 162.

⁵⁵⁶ См. Политология для юристов / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юристъ, 2002. С. 64.

возникающие политические режимы (вследствие революций, военных переворотов и т.п.) могут стать легитимными, если обеспечат себе поддержку значительной части общества.

В связи с обеспечением защиты конституционного строя и национальной безопасности представляется целесообразным выделить проблему легитимации власти, полученной незаконным путем, и проблему делегитимации власти, полученной конституционным путем.

Легитимация власти, полученной неконституционным путем, происходит при наличии следующих условий: пассивности населения или готовности граждан к сотрудничеству с органами власти; решения судебного органа о признании результатов выборов; поддержки избранных органов власти международными организациями и официальными представителями зарубежных стран; возможности блокирования массовой информации, содержащей юридическую оценку осуществленного захвата власти как противоправного деяния.

Делегитимация власти, полученной конституционным путем, определяется: кризисным состоянием экономики государства и низким жизненным уровнем населения; несправедливым распределением общественных благ; антисоциальной политикой и непопулярными реформистскими мерами правящих политических партий и выборных должностных лиц; разочарованием граждан в демократии и праве; готовностью населения отстаивать свои права и свободы; ненадлежащим исполнением или неисполнением распоряжений и нормативных правовых актов избранных органов власти; национальной и зарубежной пропагандой нелегитимности сформированных на выборах органов власти; девальвацией духовных ценностей и правовым нигилизмом граждан.

Одной из важнейших составляющих легитимности публичной власти является безопасность. Население поддерживает ту политическую систему и организацию власти, в рамках которых оно чувствует себя защищенным. Как справедливо отмечает А.Г. Бедов, легитимная политическая власть упорядочивает общественные отношения, придает «определенность направлениям деятельности властных структур, постоянство нормативов, привычность типов поведения»⁵⁵⁷. Политическая власть, утверждающая в обществе такие качества легитимности, как легальность, безопасность, порядок, приобретает авторитет – люди добровольно передают ей свои властные полномочия, соглашаются подчиняться, чувствуют сопричастность властным действиям и способствуют им. Такая власть становится суверенной, обладающей способностью принимать решения, которые не могут быть пересмотрены никаким иным органом или организацией, кроме принявшего их⁵⁵⁸.

Неспособность публичной власти осуществлять свои полномочия, неэффективность реализации функций государства приводят к постепенному ограничению и утрате суверенитета, подрывают конституционный строй и национальную безопасность.

8.2. Система конституционно-правовых гарантий легитимации избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности

⁵⁵⁷ См.: Бедов А.Г. Политология. М., 1994. С. 207.

⁵⁵⁸ См. Политология для юристов / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юристъ, 2002. С. 70.

В рамках обеспечения легитимации избирательного процесса существенное значение приобретает система соответствующих конституционно-правовых гарантий⁵⁵⁹.

Конституционно-правовые гарантии легитимации избирательного процесса представляют собой совокупность условий и средств, обеспечивающих законность прохождения выборов, а также принятие обществом сформированной в условиях избирательной кампании политической власти. Содержанием конституционно-правовых гарантий легитимации избирательного процесса являются закрепленные в Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законах права, а также правила, обеспечивающие возможность реализации и защиты конституционных прав и свобод участников выборов, соблюдения избирательных процедур, осуществления демократических принципов функционирования избирательной системы Российской Федерации.

В конституционном законодательстве упоминается только один из видов конституционно-правовых гарантий легитимации избирательного процесса – гарантии реализации основных избирательных прав граждан Российской Федерации.

Пункт 11 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определяет гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме как установленные Конституцией Российской Федерации, законом, иным нормативным правовым актом условия, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Предложенная в данном

⁵⁵⁹ См.: Волков В.П., Дамаскин О.В., Шапиев С.М. Некоторые проблемы и пути их решения для обеспечения законности избирательного процесса в Российской Федерации. М.: РЦОИТ, 2009. С. 161.

Федеральном законе (главы III, V, VII, IX) классификация гарантий избирательных прав (гарантии прав граждан при регистрации (учете) избирателей, составлении списков избирателей, образовании избирательных округов и участков; гарантии прав граждан при выдвижении и регистрации кандидатов; гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах; гарантии прав граждан при организации и осуществлении голосования, подсчете голосов избирателей, установлении результатов выборов и их опубликовании) имеет очевидные недостатки. Во-первых, она не охватывает ряд стадий избирательного процесса (назначение выборов, формирование избирательных комиссий, финансирование, повторное голосование, повторные и дополнительные выборы). Во-вторых, она не способна отразить весь спектр общественных отношений, связанных с обеспечением законности избирательного процесса и защитой основ конституционного строя в условиях выборов (например, прокурорский надзор за исполнением законов при реализации избирательных прав граждан; деятельность правоохранительных органов по выявлению, предупреждению и пресечению административных правонарушений и преступных посягательств в процессе организации и проведения выборов; общественный контроль избирательного процесса; развитие правосознания и повышение уровня правовой культуры организации и проведения выборов и др.). С учетом этого представляется, что система конституционно-правовых гарантий легитимации избирательного процесса имеет более сложный характер и должна включать в себя несколько элементов:

а) гарантии реализации основных избирательных прав и свобод граждан (свобода и добровольность участия в выборах; тайна голосования; сохранение избирательных прав за гражданами, проживающими за пределами Российской Федерации, на выборах в федеральные органы

государственной власти; свобода деятельности общественных объединений; политическое многообразие и многопартийность; свобода собраний и др.);

б) нормативные гарантии (совершенство законодательства о выборах; недопустимость издания законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина; вступление в силу изменений в законодательство о выборах после проведения очередных избирательных кампаний);

в) организационные гарантии (обязательность проведения выборов в установленные законом сроки; ограничение срока полномочий выборных органов государственной власти и органов местного самоуправления; недопустимость замены выборов референдумом; недопустимость проведения выборов одновременно с референдумом Российской Федерации; независимость избирательных комиссий от органов государственной власти и органов местного самоуправления);

г) информационные гарантии (свобода массовой информации; свобода слова; открытость и гласность в деятельности избирательных комиссий; право граждан Российской Федерации, общественных объединений на проведение агитации в законных формах и законными методами; право кандидатов и избирательных объединений на беспрепятственное распространение агитационных материалов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации; содействие государственных и муниципальных органов в организации и проведении агитационных публичных мероприятий; обеспечение государственными и муниципальными организациями телерадиовещания и редакциями государственных и муниципальных периодических печатных изданий равных условий проведения предвыборной агитации зарегистрированным кандидатам и избирательным объединениям, зарегистрировавшим списки кандидатов; доступность для общественности отчетов о средствах, поступающих на

ведение избирательной кампании, и их расходовании; опубликование (обнародование) избирательными комиссиями данных об итогах голосования и о результатах выборов; предоставление комиссиями данных об итогах голосования по каждому избирательному участку по требованию избирателей, кандидатов, должностных лиц кандидатов, избирательных объединений, наблюдателям, иностранным (международным) наблюдателям, представителям СМИ; размещение данных протоколов всех комиссий об итогах голосования и о результатах выборов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»);

д) контрольные гарантии (конституционный контроль избирательного процесса, осуществляемый Президентом Российской Федерации, Конституционным Судом Российской Федерации, Федеральным Собранием Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, судами, прокуратурой, Министерством юстиции Российской Федерации; общественный контроль избирательного процесса, осуществляемый политическими партиями, средствами массовой информации, общественными палатами, общественными приемными, объединениями избирателей; возможность обращения в международные организации по защите прав и свобод человека в случае исчерпания всех имеющихся внутригосударственных средств правовой защиты; международное (иностранное) наблюдение на выборах, проводимых в Российской Федерации);

е) правоохранные гарантии (судебная защита избирательных прав участников выборов; прокурорский надзор за исполнением законов при реализации избирательных прав граждан Российской Федерации; деятельность избирательных комиссий по привлечению отдельных участников избирательного процесса к конституционно-правовой

ответственности; деятельность правоохранительных органов по выявлению, предупреждению и пресечению административных правонарушений и преступных посягательств в процессе организации и проведения выборов);

ж) финансово-экономические гарантии (сочетание государственного финансирования с возможностью использования негосударственных средств; периодическое предоставление отчетов о средствах, поступающих на ведение избирательной кампании, и их расходовании);

з) идеологические гарантии (развитие правосознания и повышение уровня правовой культуры организации и проведения выборов).

Основой системы конституционно-правовых гарантий легитимации избирательного процесса являются гарантии реализации основных избирательных прав и свобод граждан. Данная группа гарантий определяет содержательную характеристику легитимации избирательного процесса. Все остальные конституционно-правовые гарантии (нормативные, организационные, информационные, контрольные, правоохранительные, финансово-экономические, идеологические) призваны обеспечивать реализацию гарантий основных избирательных прав и свобод граждан и выполняют по отношению к ним второстепенную роль.

Рассмотрим эту группу гарантий.

В пункте 3 статьи 3 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закреплено, что «участие гражданина Российской Федерации в выборах и референдуме является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах и референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению». Участие в выборах осуществляется на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

В статье 7 комментируемого Федерального закона указано, что «голосование на выборах является тайным, исключая возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина». Тайное голосование гарантирует защиту избирателей от воздействия, которое может быть оказано, если другие граждане (общественные объединения) узнают о том, как они проголосовали.

Граждане, проживающие за пределами территории Российской Федерации, сохраняют полноту избирательных прав на выборах в федеральные органы государственной власти. Дипломатические представительства, консульские учреждения Российской Федерации обязаны оказывать содействие гражданам Российской Федерации в реализации избирательных прав при проведении выборов в указанные органы государственной власти.

В соответствии с частью 1 статьи 30 Конституции гарантируется свобода деятельности общественных объединений. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем. Граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также право вступать в такие общественные объединения на условиях соблюдения норм их уставов. Согласно статье 15 Федерального закона «Об общественных объединениях» общественные объединения свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов своей деятельности. Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности, законодательно регулирует предоставление им налоговых и иных льгот и преимуществ.

В Российской Федерации признаются политическое многообразие и многопартийность. Государством гарантируется равенство политических

партий перед законом независимо от изложенных в их учредительных и программных документах идеологии, целей и задач. Государством обеспечивается соблюдение прав и законных интересов политических партий. В статье 2 Федерального закона «О политических партиях» раскрываются права граждан создавать на добровольной основе политические партии в соответствии со своими убеждениями, вступать в политические партии либо воздерживаться от вступления в политические партии, участвовать в деятельности политических партий в соответствии с их уставами, а также беспрепятственно выходить из политических партий.

Статья 31 Конституции предусматривает право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Данное конституционное положение находит развитие в Федеральном законе от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»⁵⁶⁰.

Учитывая, что перечисление в Конституции основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, перечень конституционно-правовых гарантий реализации прав и свобод носит открытый характер.

Основные избирательные права и свободы граждан содержатся в соответствующих нормативных правовых актах. Поэтому существенное значение для легитимации избирательного процесса приобретают условия и юридические средства, обеспечивающие выражение и закрепление демократических норм избирательного права.

К числу первоочередных нормативных гарантий относится совершенство законодательства о выборах. Признаками качества избирательных законов

⁵⁶⁰ См. СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

являются выполнение возложенной на законы роли социальных регуляторов, принятие с соблюдением установленных процедур в пределах предметов ведения, соответствие Конституции и другим законодательным актам, проработанность юридической техники. Качество принимаемых законодательных актов, регулирующих общественные отношения, возникающие в ходе выборов, непосредственно влияет на соблюдение избирательных прав граждан, конституционных свобод участников избирательного процесса, состояние защищенности демократических основ народовластия и незыблемость конституционного строя Российской Федерации.

Часть 2 статьи 55 Конституции Российской Федерации определяет, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Данное конституционное положение в полной мере распространяется и на законодательство о выборах.

Нормативной гарантией легитимации избирательного процесса является недопустимость обновления избирательного законодательства в интересах претендентов на выборные должности и депутатские мандаты в период избирательной кампании. В соответствии с пунктом 3 статьи 11 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в случае принятия в период избирательной кампании, в период кампании референдума субъекта Российской Федерации или местного референдума закона, содержащего положения, которыми определяется порядок подготовки и проведения соответствующих выборов, референдума, либо в случае внесения в этот период в закон изменений, касающихся порядка подготовки и проведения соответствующих выборов, референдума, указанные закон и изменения применяются к выборам, которые назначены после их вступления

в силу, и к референдуму, инициатива проведения которого выдвинута после вступления в силу указанных закона и изменений.

Важнейшей организационной гарантией выступает обязательность проведения выборов в установленные законом сроки. В соответствии со статьей 9 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» выборы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления или депутатов указанных органов являются обязательными, периодическими и проводятся в сроки, обеспечивающие соблюдение сроков полномочий этих органов или депутатов.

В пункте 2 статьи 1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» отмечается, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе путем законодательного закрепления гарантий своевременного назначения даты выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления и гарантий периодического проведения указанных выборов.

Пункт 1 статьи 8 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» ограничивает срок полномочий выборных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Срок, на который избираются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, депутаты указанных органов, а также срок полномочий

указанных органов и депутатов устанавливаются соответственно Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. Установленный срок не может составлять более пяти лет⁵⁶¹. Аналогичные правовые положения в отношении срока полномочий депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Российской Федерации закреплены в пункте 5 статьи 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Среди организационных гарантий легитимации избирательного процесса необходимо выделить недопустимость замены выборов референдумом и недопустимость проведения выборов одновременно с референдумом Российской Федерации. Согласно части 5 статьи 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» на референдум не могут выноситься вопросы:

- о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также о проведении досрочных выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы

⁵⁶¹ Практика выборов глав муниципальных образований административных центров субъектов Российской Федерации 2008-2009 г. свидетельствует о том, что наиболее распространенными причинами назначения досрочных выборов являлись: досрочное прекращение полномочий в связи с отставкой по собственному желанию (Новгородская область, Ненецкий автономный округ); вынесение обвинительных приговоров судами (Приморский край, Архангельская, Волгоградская области); решение суда, установившего факты неисполнения представительным органом муниципального образования судебного решения (Республика Карелия) / Выборы в субъектах Российской Федерации 2 марта 2008 г. и в единые дни голосования 12 октября 2008 г., 1 марта 2009 г.: Электоральная статистика. М.: ЦИК России, 2009. С. 112.

Федерального Собрания Российской Федерации либо о перенесении сроков проведения таких выборов;

- об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;

- об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором Российской Федерации либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором Российской Федерации, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

В пункте 3 статьи 7 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» определено, что референдум не проводится в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации.

Основополагающее значение для легитимации избирательного процесса имеют независимость избирательных комиссий от органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В соответствии с пунктом 7 статьи 3 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» вмешательство в деятельность избирательных комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается.

Легитимация выборов в демократическом государстве невозможна без наличия взаимосвязанной совокупности информационных гарантий.

Демократические выборные процедуры предполагают свободу массовой информации, а также информационную прозрачность избирательного процесса и деятельности участников и организаторов выборов.

На основании части 3 статьи 29 Конституции Российской Федерации никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. Часть 5 статьи 29 Конституции гарантирует свободу массовой информации и запрещает цензуру в Российской Федерации.

Открытость и гласность в деятельности комиссий позволяет общественности контролировать избирательный процесс, обеспечивает законность осуществления избирательных процедур и повышает доверие населения к выборам. В пункте 5 статьи 3 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» указано, что «деятельность комиссий при подготовке и проведении выборов, референдума, подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, референдума осуществляется открыто и гласно». На всех заседаниях комиссии, а также при подсчете голосов избирателей и осуществлении участковой, территориальной комиссиями работы со списками избирателей, с бюллетенями, открепительными удостоверениями, протоколами об итогах голосования вправе присутствовать члены вышестоящих комиссий и работники их аппаратов, кандидат, зарегистрированный данной либо вышестоящей комиссией, или его доверенное лицо, уполномоченный представитель или доверенное лицо избирательного объединения, список кандидатов которого зарегистрирован данной либо вышестоящей комиссией, или кандидат из указанного списка. Комиссия обязана обеспечить оповещение и возможность свободного доступа указанных лиц на свои заседания и в помещение, в котором проводится подсчет голосов избирателей, а также осуществляется работа с избирательными документами.

Пункт 1 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закрепляет положение, что граждане Российской Федерации, общественные объединения вправе в допускаемых законом формах и законными методами проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума.

В соответствии с пунктом 1 статьи 54 комментируемого закона кандидаты и избирательные объединения вправе беспрепятственно распространять печатные, а равно аудиовизуальные и иные агитационные материалы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Государственные органы, органы местного самоуправления обязаны оказывать содействие зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям в организации и проведении агитационных публичных мероприятий, а государственные и муниципальные организации телерадиовещания и редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий обязаны обеспечить равные условия проведения предвыборной агитации зарегистрированным кандидатам и избирательным объединениям, зарегистрировавшим списки кандидатов, в том числе для представления избирателям предвыборных программ. В информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях не должно отдаваться предпочтение какому-либо кандидату, избирательному объединению, в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности, объему печатной площади, отведенной для таких сообщений.

Положительный импульс в совершенствование правового регулирования отношений, касающихся предоставления бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади на выборах в органы государственной власти и

органы местного самоуправления, внес Федеральный закон от 19 июля 2009 г. № 203-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах в части предоставления эфирного времени и печатной площади для проведения предвыборной агитации»⁵⁶².

Данный закон отменил действовавшие нормы об обязанности политических партий, выдвинувших кандидатов или списки кандидатов, которые получили на выборах менее установленного соответствующим законом числа голосов избирателей, возмещать стоимость бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади, предоставленных им организациями телерадиовещания и редакциями периодических печатных изданий для проведения предвыборной агитации. Наличие таких норм не позволяло имеющим задолженность политическим партиям и выдвинутым ими кандидатам пользоваться бесплатным эфирным временем и бесплатной печатной площадью на следующих выборах и тем самым участвовать в агитационных мероприятиях.

Органы местного самоуправления по предложению соответствующей комиссии не позднее чем за 30 дней до дня голосования обязаны выделить специальные места для размещения печатных агитационных материалов на территории каждого избирательного участка, участка референдума. Такие места должны быть удобны для посещения избирателями, участниками референдума и располагаться таким образом, чтобы избиратели, участники референдума могли ознакомиться с размещенной там информацией. Площадь выделенных мест должна быть достаточной для размещения на них информационных материалов комиссий и агитационных материалов зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, инициативной группы по проведению референдума, иных групп участников референдума. Зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям,

⁵⁶² См. Рос. газ. 2009. 21 июля.

инициативной группе по проведению референдума и иным группам участников референдума должна быть выделена равная площадь для размещения печатных агитационных материалов. Перечень указанных мест доводится комиссиями до сведения кандидатов, избирательных объединений, инициативной группы по проведению референдума и иных групп участников референдума (пункт 7 статьи 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

На основании пункта 8 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательные комиссии должны периодически направлять в СМИ для опубликования сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов, фондов референдума. В свою очередь, редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий соответственно уровню выборов, референдума обязаны публиковать указанные сведения, передаваемые им комиссиями для опубликования, в течение трех дней со дня получения. Копии итоговых финансовых отчетов кандидатов и избирательных объединений не позднее чем через пять дней со дня их получения передаются комиссиями в СМИ для опубликования. Законом может быть предусмотрено, что редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий обязаны публиковать переданные им комиссиями финансовые отчеты (сведения из указанных отчетов) в срок, установленный этим законом.

В соответствии с пунктом 4 статьи 72 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» комиссии всех уровней, за исключением участковых комиссий, публикуют (обнародуют) данные, которые содержатся в протоколах комиссий соответствующего уровня об итогах голосования и о

результатах выборов, референдума, и данные, которые содержатся в протоколах об итогах голосования непосредственно нижестоящих комиссий и на основании которых определялись итоги голосования, результаты выборов, референдума в соответствующих комиссиях. Законом опубликование (обнародование) перечисленных данных, содержащихся в протоколах избирательных комиссий, действовавших на территории избирательного округа, может быть возложено на соответствующую окружную избирательную комиссию либо на избирательную комиссию субъекта Российской Федерации.

Комиссия предоставляет для ознакомления итоги голосования по каждому избирательному участку, участку референдума, территории, на которую распространяется деятельность комиссии, результаты выборов по избирательному округу, результаты референдума в объеме данных, содержащихся в ее протоколе об итогах голосования и протоколах об итогах голосования непосредственно нижестоящих комиссий, избирателям, участникам референдума, кандидатам, должностным лицам кандидатов, избирательных объединений, уполномоченным представителям инициативной группы по проведению референдума, наблюдателям, иностранным (международным) наблюдателям, представителям СМИ по их требованию.

Официальное опубликование (обнародование) полных данных о результатах выборов в федеральные органы государственной власти, референдума Российской Федерации осуществляется в течение 3 месяцев со дня голосования. Официальное опубликование (обнародование) полных данных о результатах выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума осуществляется в течение 2 месяцев со дня голосования. В течение 3 месяцев со дня

официального опубликования (обнародования) полных данных о результатах выборов в органы государственной власти, референдума Российской Федерации, референдума субъекта Российской Федерации данные, которые содержатся в протоколах всех комиссий об итогах голосования и о результатах выборов, референдума, размещаются в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования «Интернет».

Ключевым элементом системы конституционно-правовых гарантий выступает конституционный контроль избирательного процесса, осуществляемый Президентом Российской Федерации, Конституционным Судом Российской Федерации, Федеральным Собранием Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, судами, прокуратурой, Министерством юстиции Российской Федерации. Конституционный контроль в сфере выборов предполагает два основных аспекта: проверку соответствия Конституции Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов о выборах; контроль за соблюдением Конституции Российской Федерации и законодательства о выборах государственными органами, должностными лицами, общественными объединениями, политическими партиями, средствами массовой информации.

Высшим органом конституционного контроля в Российской Федерации является Конституционный Суд Российской Федерации⁵⁶³. Он осуществляет свои функции посредством особой процедуры конституционного судопроизводства. В осуществлении конституционного контроля избирательного процесса в пределах своей компетенции принимают участие

⁵⁶³ Вопросы судебного конституционного контроля избирательного процесса рассматриваются в параграфе 4.2.

и другие субъекты. Главенствующая роль среди них принадлежит Президенту Российской Федерации.

Часть 2 статьи 80 Конституции определяет статус Президента Российской Федерации как гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. 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.

Анализ полномочий других несудебных органов конституционного контроля показывает, что их участие в конституционном контроле избирательного процесса, как правило, охватывает: право обращения в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих общественные отношения в сфере выборов; осуществление экспертизы законодательства о выборах на предмет ее соответствия Конституции и федеральным законам о выборах.

Конституционный контроль избирательного процесса неразрывно связан с общественным.

Развитие институтов гражданского общества, подлинная демократизация политической системы Российской Федерации невозможны без осуществления общественного наблюдения за выборами. Субъектами общественного контроля избирательного процесса выступают политические

партии, средства массовой информации, общественные палаты, общественные приемные, объединения избирателей⁵⁶⁴.

В системе контрольных гарантий легитимации избирательного процесса следует отдельно рассматривать предусмотренную статьей 46 Конституции Российской Федерации возможность обращения в международные организации по защите прав и свобод человека в случае исчерпания всех имеющихся внутригосударственных средств правовой защиты, а также международное (иностранное) наблюдение на выборах, проводимых в Российской Федерации⁵⁶⁵.

Особое место среди правоохранительных гарантий занимает судебная защита избирательных прав участников выборов, предусмотренная частью 1 статьи 46 Конституции Российской Федерации, статьей 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также решения и действия (бездействие) комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право на участие в референдуме, могут быть обжалованы в суд. С жалобами на решения и действия (бездействие), нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут обращаться избиратели, участники референдума, кандидаты, их должностные лица, избирательные объединения и их должностные лица, иные общественные объединения, инициативная группа по проведению референдума и ее уполномоченные представители, наблюдатели, а также комиссии.

⁵⁶⁴ Подробней см. параграф 9.2 пособия.

⁵⁶⁵ Развитию международного контроля избирательного процесса посвящен параграф 9.1.

Решения и действия (бездействие) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации обжалуются в Верховный Суд Российской Федерации, решения и действия (бездействие) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации обжалуются в верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, решения и действия (бездействие) иных комиссий обжалуются в районные суды.

В случаях, предусмотренных федеральными законами, иными законами, суд может отменить решение соответствующей комиссии о регистрации кандидата (списка кандидатов), об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов), об итогах голосования, о результатах выборов, референдума или иное решение комиссии.

Статья 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закрепляет положение о том, что суд соответствующего уровня, отменив решение комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, может принять решение о проведении повторного подсчета голосов избирателей, участников референдума, если при проведении голосования или установлении его итогов, определении результатов выборов были допущены нарушения данного Федерального закона. В случае, если допущенные нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей, участников референдума, суд может признать итоги голосования, результаты выборов недействительными.

Решения и действия (бездействие) комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы в непосредственно вышестоящую

комиссию, которая обязана, не направляя жалобу в нижестоящую комиссию, за исключением случая, когда обстоятельства, изложенные в жалобе, не были предметом рассмотрения нижестоящей комиссии, рассмотреть жалобу и вынести одно из следующих решений:

а) оставить жалобу без удовлетворения;

б) отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие (бездействие) и принять решение по существу);

в) отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие (бездействие)), обязав нижестоящую комиссию повторно рассмотреть вопрос и принять решение по существу (совершить определенное действие).

Если при проведении голосования или установлении итогов голосования были допущены нарушения законодательства, регламентирующего проведение выборов, референдума, вышестоящая комиссия до установления ею итогов голосования, определения результатов выборов, референдума может отменить решение нижестоящей комиссии об итогах голосования, о результатах выборов и принять решение о повторном подсчете голосов, а если допущенные нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей, участников референдума – о признании итогов голосования, результатов выборов недействительными. После установления итогов голосования, определения результатов выборов, референдума вышестоящей комиссией решение нижестоящей комиссии об итогах голосования, о результатах выборов может быть отменено только судом либо судом может быть принято решение о внесении изменений в протокол комиссии об итогах голосования, о результатах выборов и (или) сводную таблицу.

Важной правоохранительной гарантией выступает прокурорский надзор за исполнением законов при реализации избирательных прав граждан

Российской Федерации. Сфера правозащитной деятельности прокуратуры распространяется на федеральные министерства и ведомства, представительные (законодательные) и исполнительные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностных лиц, а также органы управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций. Надзорные полномочия прокуратуры охватывают надзор за соответствием федеральным законам нормативных правовых актов, издаваемых ЦИК Российской Федерации и другими избирательными комиссиями, и надзор за законностью действий избирательных комиссий всех уровней, органов власти, политических партий и общественных объединений при реализации законов о выборах.

Защите основ конституционного строя, основных прав и свобод граждан, обеспечению правовой охраны Конституции служит деятельность избирательных комиссий по привлечению отдельных участников избирательного процесса к конституционно-правовой ответственности. Основанием наступления конституционно-правовой ответственности в избирательном процессе служит нарушение законодательства о выборах. Законодателем предусмотрены различные меры конституционно-правовой ответственности участников выборов за совершение избирательных правонарушений: предупреждение; отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов); отмена регистрации кандидата (списка кандидатов); исключение группы кандидатов из списка кандидатов; признание итогов голосования, результатов выборов недействительными; отмена решения об итогах голосования, результатов выборов; отзыв аккредитации наблюдателя; расформирование избирательной комиссии и др.⁵⁶⁶. В целях устранения

⁵⁶⁶ Меры конституционно-правовой ответственности за нарушения законодательства о выборах рассмотрены в главе 10 учебного пособия.

выявленных нарушений прав граждан избирательные комиссии вправе обратиться в суды и правоохранительные органы.

Легитимация избирательного процесса опирается на деятельность правоохранительных органов по выявлению, предупреждению и пресечению преступных посягательств и административных правонарушений в процессе организации и проведения выборов. Эта деятельность включает в себя три основных этапа: подготовительный этап (связан с вспомогательной работой, проводимой в предвыборный период), этап организации и проведения выборов (охватывает, как правило, рамки избирательной кампании), и заключительный этап (послевыборный период). Каждому этапу соответствует определенная группа мероприятий.

Мероприятия, осуществляемые правоохранительными органами в предвыборный период, связаны со сбором и анализом информации об общественно-политической обстановке в избирательном округе, на участке; выявлением территориальных образований, где наиболее вероятно осуществление избирательных правонарушений; определением категорий граждан, которые могут быть причастны к противоправной деятельности; формированием системы признаков противоправной деятельности; построением модели вероятной противоправной деятельности; подбором и расстановкой оперативных сил и средств, определением конкретных задач.

Мероприятия, проводимые правоохранительными органами в период выборов, включают проверку выдвигаемых лиц (списков кандидатов) по представлениям избирательных комиссий, изучение деятельности зарегистрированных кандидатов и политических партий на предмет соответствия закону, обеспечение безопасности общественно–политических и иных массовых агитационных мероприятий, постоянное осуществление оперативной и профилактической работы, направленной на предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений.

Мероприятия, проводимые после окончания выборов, охватывают оперативное сопровождение предварительного расследования и участие в

рассмотрении наиболее значимых и актуальных уголовных дел в судах, оценку и подведение итогов взаимодействия правоохранительных органов с избирательными комиссиями.

Самостоятельный блок конституционно-правовых гарантий легитимации избирательного процесса составляют финансово-экономические гарантии.

В соответствии с пунктом 1 статьи 57 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов соответствующего уровня в Российской Федерации, эксплуатацией и развитием средств автоматизации и обучением организаторов выборов и избирателей, производятся избирательными комиссиями за счет средств, выделяемых на эти цели из соответствующего бюджета. Председатели комиссий распоряжаются денежными средствами, выделяемыми на подготовку и проведение выборов, референдума, и несут ответственность за соответствие финансовых документов решениям комиссий по финансовым вопросам и за представление отчетов о расходовании указанных средств в порядке и сроки, которые установлены законом.

Государственное финансирование выборов сочетается с возможностью использования участниками избирательного процесса негосударственных средств. Согласно пункту 5 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» граждане и юридические лица вправе оказывать финансовую поддержку кандидату, избирательному объединению, инициативной группе по проведению референдума через соответствующие избирательные фонды, фонды референдума.

Важнейшей финансово-экономической гарантией легитимации избирательного процесса является периодическое предоставление отчетов о

средствах, поступающих на ведение избирательной кампании, и их расходовании. Кандидат, избирательное объединение не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования результатов выборов обязаны представить в соответствующую избирательную комиссию итоговый финансовый отчет о размере своего избирательного фонда, обо всех источниках его формирования, а также обо всех расходах, произведенных за счет средств своего избирательного фонда.

В современной правовой науке в качестве одной из основных гарантий, обеспечивающих законность избирательного процесса, реализацию избирательных прав и оказывающих заметное влияние на непосредственное осуществление гражданами России принадлежащей им власти, выделяется развитие правосознания и повышение уровня правовой культуры организации и проведения выборов⁵⁶⁷.

Учитывая важность формирования правовой идеологии в области общественных отношений, возникающих в связи с организацией и проведением выборов, Указом Президента России 28 февраля 1995 года № 228 была утверждена Федеральная целевая программа повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации, включавшая перечень программных мероприятий на период с 1995 по 1999 годы⁵⁶⁸. В развитие данной программы Правительством России был введен в действие Комплекс мер по повышению профессиональной подготовки

⁵⁶⁷ См.: *Борноволоков П.А.* Взаимосвязь выборов и правовой культуры // Актуальные проблемы юриспруденции. Вып. 2. Тюмень, 2003. С. 12-13; *Зиновьев А.В., Поляшова И.С.* Выборы и правовая культура // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2001. № 2. С. 21-32; *Кейзеров Н.М., Смолина И.Г.* Правовая культура избирательной кампании: в помощь избирателям и организаторам выборов. Абакан, 1995. 108 с.

⁵⁶⁸ См. Указ Президента Российской Федерации от 28 февраля 1995 г. № 228 «О федеральной целевой программе повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации» // Рос. газ. 1995. 11 марта.

организаторов выборов и референдумов и правовому просвещению избирателей в Российской Федерации на 2000 – 2005 годы⁵⁶⁹. Суть данного Комплекса мер сводилась к постоянной и последовательной работе по правовому образованию и воспитанию граждан, повышению профессионализма организаторов выборов посредством реализации совокупности политических, правовых, финансовых, пропагандистских, организационных, методических мер, охватывающих полный цикл избирательных процедур и действий. Правовые, организационные, информационные и научно-методологические основы современной избирательной системы России получили развитие в Постановлении ЦИК России от 28 февраля 2006 г. № 172/1109-4 «О Комплексе мер по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума) и обучению организаторов выборов и референдумов в Российской Федерации на 2006-2008 годы»⁵⁷⁰. В настоящее время Центральной избирательной комиссией Российской Федерации принят Сводный план основных мероприятий по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума), обучению организаторов выборов и референдумов, совершенствованию и развитию избирательных технологий в Российской Федерации на 2009 год⁵⁷¹.

Практика проходящих в Российской Федерации избирательных кампаний свидетельствует, с одной стороны, о развитии демократических

⁵⁶⁹ См. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 мая 1995 г. № 482 «О Федеральной целевой программе повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 22. Ст. 2063.

⁵⁷⁰ Документ опубликован не был.

⁵⁷¹ См. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 24 декабря 2008 г. № 142/1049-5 «О Сводном плане основных мероприятий по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума), обучению организаторов выборов и референдумов, совершенствованию и развитию избирательных технологий в Российской Федерации на 2009 год» // Вестник ЦИК Российской Федерации. 2009. № 1.

институтов и совершенствовании законодательства о выборах, а с другой стороны, о недостаточной правовой культуре избирателей, организаторов выборов и иных участников избирательного процесса, связанной, в частности, с их низкой политической активностью, индифферентностью к настойчивым попыткам проникновения представителей организованных преступных сообществ и групп в органы государственной власти и местного самоуправления, ростом преступных посягательств на избирательные права. В современных условиях низкий уровень жизни значительной части населения России ведет к концентрации усилий людей на своем материальном обеспечении и снижению интереса к общественным и государственным делам. Повышение правовой культуры осложняется тем, что в обществе отсутствует правовой механизм воздействия на власть, принимаемые нормативные акты, связанные с повышением правовой культуры граждан, не действуют, а бессистемно осуществляемые государственными органами инициативы оказываются не подкрепленными реальным содержанием. В качестве примера можно привести упомянутую выше Федеральную целевую программу или Комплекс мер по повышению правовой культуры, о существовании которых общественность почти ничего не знает.

Важной проблемой также является фактическая отстраненность граждан от участия в управлении делами государством; слабая информированность общества о деятельности избирательных объединений, кандидатов на выборные должности, в том числе на предмет соответствия ее действующему законодательству; о типичных правонарушениях в процессе организации и проведения выборов; о предпринимаемых избирательными комиссиями и правоохранительными органами мерах по выявлению, предупреждению и пресечению противоправных посягательств, что прямо сказывается на реализации и защите политических прав граждан.

В соответствии с этим, правовая культура организации и проведения выборов с позиций защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности может рассматриваться двояко: во-первых, как состояние правосознания, материализованные юридические ценности и юридически значимое поведение людей, связанное с восприятием участниками избирательного процесса угроз национальной безопасности, возникающих в ходе выборов; во-вторых, как предпосылка эффективной деятельности по защите конституционного строя и обеспечению национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов.

В свою очередь, деятельность правоохранительных органов по нейтрализации возникающих в период выборов угроз национальной безопасности станет гораздо более результативной, если организаторы и другие участники выборов будут на всех стадиях избирательного процесса строго придерживаться правовых предписаний, знать и ценить законы, постоянно повышать свою политико-правовую культуру.

В структуре правовой культуры организации и проведения выборов можно условно выделить четыре основных элемента: правовую культуру организаторов выборов; правовую культуру избирателей (граждан России и в предусмотренных законодательством случаях иностранных граждан); правовую культуру представителей средств массовой информации, избирательных объединений, кандидатов, их доверенных лиц, наблюдателей; правовую культуру иных участников избирательного процесса (государственных и муниципальных служащих, сотрудников правоохранительных органов, оказывающих содействие избирательным комиссиям). В основе предложенной классификации лежит целеполагание и роль той или иной категории участников избирательного процесса в выборной кампании.

Укрепления национальной безопасности, снижения потенциала угроз, возникающих в процессе организации и проведения выборов можно добиться путем стимулирования прогрессивного развития правовой культуры и целенаправленного воздействия на ее соответствующие структурные элементы. Исходя из изложенного, представляется возможным рассмотреть ряд направлений развития правовой культуры организации и проведения выборов в Российской Федерации⁵⁷².

Первое. Повышение профессиональной правовой культуры организаторов выборов должно быть направлено на формирование требовательного отношения к неукоснительному соблюдению установленной законом процедуры избирательных действий, создание непримиримого отношения указанной категории участников выборов к возможным правонарушениям в процессе организации и проведения выборов, обеспечение взаимной ответственности государства и личности в избирательном процессе. Этому могло бы способствовать укрепление независимости избирательных комиссий от региональных и местных властей, реализация гарантий, обеспечивающих высокий статус членов избирательной комиссии, проведение регулярных занятий с должностными лицами избирательных комиссий всех уровней по подготовке к принятию оперативных решений на осуществление тех или иных избирательных действий в нестандартных ситуациях, глубокое изучение действующего отечественного и зарубежного законодательства о выборах.

Второе. Развитие правовой культуры избирателей должно преследовать цели повышения политической активности граждан в избирательном процессе, широкого использования предоставленных им прав и свобод в политической сфере, формирования осознанной необходимости и готовности

⁵⁷² См.: *Красинский В.В.* Правовое обеспечение избирательного процесса в интересах национальной безопасности России. Монография. Москва - Тамбов, 2009. С. 38-39.

оказывать содействие правоохранительным органам в выявлении, предупреждении и пресечении правонарушений (в том числе, в рассматриваемой области). Следует активно готовить и проводить учебно-образовательные, просветительские, информационные программы в школах, вузах, средствах массовой информации, формировать устойчивый интерес избирателей к выборам.

Третье. Правовую культуру представителей средств массовой информации, избирательных объединений, кандидатов, их доверенных лиц, наблюдателей представляется необходимым повышать в процессе изучения законодательства о выборах и подготовки к практическому овладению навыков его применения, обучения квалифицированному ведению избирательных кампаний на основе организации правовых консультаций и соответствующих курсов при избирательных комиссиях. Следовало бы усилить ответственность организаций теле- и радиовещания и периодических печатных изданий за использование технологий манипулятивного воздействия на общественное сознание. Напротив, распространение в средствах массовой информации объективных материалов о деятельности избирательных комиссий, других участников избирательного процесса образует важнейший элемент доверия граждан к собственному государству.

Четвертое. Правовую культуру иных участников избирательного процесса (государственных и муниципальных служащих, сотрудников правоохранительных органов, оказывающих содействие избирательным комиссиям) целесообразно развивать в направлении непредвзятого и беспристрастного содействия работе избирательных комиссий, недопустимости непосредственного вовлечения в избирательный процесс, ущемления гарантированных конституцией прав и свобод граждан, законности прохождения избирательных кампаний.

Рассмотренная система конституционно-правовых гарантий легитимации избирательного процесса призвана обеспечить признание населением результатов выборов и доверие избирателей к сформированной представительной власти. В настоящее время подавляющее большинство населения Российской Федерации признает авторитет сформированной в условиях избирательных кампаний политической власти, и готово добровольно выполнять ее требования.

Исследования Фонда «Общественное мнение» (ФОМ) показывают, что уровень поддержки политической партии «Единая Россия» составляет от 53 до 60%. По данным общероссийской выборки, от 8 до 10% опрошенных высказались в поддержку КПРФ, ЛДПР получила от 6 до 7 %, партия «Справедливая Россия» - от 5 до 4%⁵⁷³. Влияние «Единой России» на положение дел в стране оценивается избирателями как «очень высокое». 67% опрошенных ответили, что партия оказывает влияние, при этом 58% отметили что это «влияние позитивное», и только 9% - что «влияние негативное». В феврале 2007 г. число респондентов, оценивающих влияние «Единой России» на ситуацию в стране как «позитивное», было 43%, а в апреле 2008 г. оно составило 59%. Рост позитивных оценок на 16% за полтора года показывает доверие, которое население оказывает партии⁵⁷⁴.

Опрос Левада – Центра об отношении граждан Российской Федерации к партии «Единая Россия» показал, что 59% респондентов относятся к этой партии «очень положительно», 23% не определились в своем отношении к ней, 12% заявили об «отрицательном отношении» к партии. 1% опрошенных признал, что «вообще не знают о существовании такой партии». Таким образом, большая часть населения Российской Федерации относится к

⁵⁷³ См. Опрос Фонда «Общественное мнение» 24-25 октября 2009 г. Опрошено 2000 респондентов в 100 населенных пунктах 44 субъектов Российской Федерации / Победители и проигравшие. Местные выборы 11 октября. М.: Изд-во Европа, 2010. С. 23-25.

⁵⁷⁴ См. Опрос Фонда «Общественное мнение» 26-27 сентября 2009 г. Опрошено 2000 респондентов в 100 населенных пунктах 44 субъектов Российской Федерации / Победители и проигравшие. Местные выборы 11 октября. М.: Изд-во Европа, 2010. С. 26-27.

сформированной представительной власти и правящей политической партии положительно⁵⁷⁵.

По данным проводимого в 2008 г. исследования ВЦИОМ, на вопрос «Как вы думаете, насколько честно обычно проходят избирательные кампании по выборам Президента Российской Федерации?» ответили: «безусловно честно» – 15%, «скорее честно» – 49%, «скорее нечестно» – 15%, «безусловно нечестно» – 4%, «затрудняюсь ответить» – 17% опрошенных⁵⁷⁶. Социологические опросы показывают, что более 60% избирателей после выборов довольны их результатами. Если в 1999 г. считали выборы сфальсифицированными около 40%, в 2003 г. – 18%, то в 2007 г. – только 11%⁵⁷⁷.

Аналогичная тенденция характерна и для региональных выборов. Так, по данным опросов ВЦИОМ, проведенных 23-25 октября 2009 г. в Москве, 41% москвичей, принявших участие в выборах в Московскую городскую думу 11 октября 2009 г., доверяют итогам голосования и расценивают заявления оппозиционных партий о фальсификации результатов выборов как обычное поведение проигравших и попытку оправдаться перед избирателями и спонсорами за поражение. Около 26 % опрошенных придерживаются мнения, что нарушения на выборах действительно были, но не настолько серьезные, как считает оппозиция. 51% респондентов считают, что пересматривать результаты выборов не следует⁵⁷⁸.

⁵⁷⁵ См. Опрос Левада-Центра 16 – 19 октября 2009 г. Опрошено 1600 респондентов. Статистическая погрешность не превышает 3,4 % / Победители и проигравшие. Местные выборы 11 октября. М.: Изд-во Европа, 2010. С. 30-32.

⁵⁷⁶ См. Итоги. 4 марта 2008.

⁵⁷⁷ См.: *Волков В.П., Дамаскин О.В., Шапиев С.М.* Некоторые проблемы и пути их решения для обеспечения законности избирательного процесса в Российской Федерации. М.: РЦОИТ, 2009. С. 130.

⁵⁷⁸ В ходе социологического исследования ВЦИОМ было опрошено 1 000 жителей г. Москвы в возрасте 18 лет и старше в 17 избирательных округах г. Москвы. Статистическая погрешность не превысила 3,2 %.

Таким образом, анализ общественных настроений свидетельствует о законном характере формирования публичной власти и легитимности избранных органов народного представительства в Российской Федерации.

Проведение свободных и честных выборов укрепляет взаимосвязь между избирателями и выборными институтами власти, снижает уровень социальной напряженности в обществе. Легитимация избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности способствует защите конституционных прав и свобод участников выборов, стабильности российской системы народовластия и укреплению государственности. Обеспечение легитимации результатов избирательного процесса и оптимизации формирования органов государственной власти в Российской Федерации является необходимым условием устойчивого прогрессивного развития Российской Федерации в качестве демократического суверенного государства.

ГЛАВА 9. РАЗВИТИЕ ИНОСТРАННОГО (МЕЖДУНАРОДНОГО) И ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В ИНТЕРЕСАХ ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ И НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

9.1. Основные направления совершенствования иностранного (международного) наблюдения за выборами в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности

Институт иностранного (международного) наблюдения за выборами (далее – внешнее наблюдение за выборами) изначально был создан для помощи территориям, управляемым по мандату ООН, стремящимся добиться самоопределения. Бывшие колонии нуждались в иностранных (международных) программах помощи и контроля при формировании демократических органов власти и защите прав человека⁵⁷⁹. В дальнейшем данный институт подтвердил свою эффективность в обеспечении избирательного процесса и мирного развития на территориях сторон – бывших участников локальных военных конфликтов (Босния и Герцеговина, Камбоджа, Мозамбик, Сальвадор, Палестинская автономия). После крушения социалистического блока государств Совецание по безопасности и Сотрудничеству в Европе (СБСЕ – позднее ОБСЕ) приступило к реализации долгосрочной Программы выборов в странах «молодой демократии». В соответствии с Документом Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г. и решениями Парижской Хартии для новой Европы СБСЕ от 21 ноября 1990 г. в апреле 1991 г. было учреждено Бюро по свободным выборам (позднее – Бюро по

⁵⁷⁹ Осуществление наблюдения за выборами со стороны иностранных государств позволяет вести речь об *иностранном* наблюдении, а мониторинг избирательной кампании, осуществляемый международными организациями, принято называть *международным* наблюдением за выборами. Понятие «иностранное» и «международное» наблюдение за выборами объединяется общим термином «внешнее наблюдение за выборами». В учебном пособии перечисленные понятия используются в зависимости от контекста.

демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)). Основной задачей созданной организации стало формирование традиций проведения свободных и демократических выборов в посткоммунистических государствах. Государства – участники СБСЕ, подписавшие указанные международные правовые акты признали, что «присутствие наблюдателей как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы». После Будапештской встречи на высшем уровне, состоявшейся 5-6 декабря 1994 г., на БДИПЧ была возложена роль организатора мониторинга за избирательным процессом и координатора миссий наблюдения, осуществляющих свою деятельность в области человеческого измерения под эгидой ОБСЕ. В 1997 г. в Варшаве было принято Руководство по наблюдению за выборами ОБСЕ/ БДИПЧ. Каждое государство-участник, подписавшее документ, приняло на себя обязательства обеспечить присутствие как национальных наблюдателей, так и наблюдателей из любой страны – участницы на период проведения избирательной кампании.

Развитие международных избирательных стандартов и нормативных положений об иностранном (международном) наблюдении за выборами послужило в 1990-х гг. стимулом к активизации мониторинговой деятельности на выборах в странах Восточной, Юго-Восточной Европы, СНГ, Азии, Африки и Латинской Америки.

Выборы с участием иностранных и международных наблюдателей прошли в посткоммунистических странах Восточной и Юго-Восточной Европы (Албании, Болгарии, Боснии и Герцеговине, Венгрии, Македонии, Румынии, Сербии, Словакии, Хорватии, Чехии, Черногории и др.).

Регулярное внешнее наблюдение за выборными кампаниями проводилось в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. В России возможность осуществления иностранного наблюдения

за выборами была впервые закреплена в Положении о статусе иностранных наблюдателей в период проведения выборов депутатов Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 г., утвержденном Постановлением ЦИК России от 1 ноября 1993 г. После принятия Федеральных законов «О выборах Президента Российской Федерации» от 17 мая 1995 г. и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 21 июня 1995 г. статус иностранных наблюдателей получил законодательное закрепление.

После ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств Российская Федерация приняла на себя обязательства принимать наблюдателей от Содружества Независимых Государств. Дополнительно были разработаны Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств (СНГ) по наблюдению за выборами и референдумами. В ходе избирательных кампаний в государствах СНГ иностранные и международные наблюдатели были представлены: в Армении, Азербайджане, Белоруссии, Грузии, Казахстане, Кыргызской Республике, Молдавии, Российской Федерации, Таджикистане, Украине, Узбекистане. С марта 1994 г. мониторинг избирательных процессов на территории СНГ активно осуществлялся Межпарламентской ассамблеей СНГ, представители которой присутствовали на всех состоявшихся за это время выборах президентов и парламентов стран Содружества.

В странах Азии внешнее наблюдение за выборами проводилось в Афганистане, Ираке, Индонезии, Камбодже, Лаосе, Монголии, Палестинской

автономии. В 2007 г. Таиланд впервые пригласил международных наблюдателей для мониторинга парламентских выборов⁵⁸⁰.

Наиболее активно международное наблюдение за выборами осуществлялось в африканских государствах: Намибии, Эфиопии и Кении, Нигере, Габоне, Гане, Гвинее, Гвинее-Бисау, Джибути, Камеруне, Кот-д'Ивуаре, Лесото, Либерии, Танзании, Сьерра Леоне, Мали, Алжире, Буркина-Фасо, Сенегале, Судане, Того, Уганде, Республике Чад, Экваториальной Гвинее. Запросы в ООН об оказании помощи в проведении избирательных кампаний поступали также из Бурунди, Конго, Мадагаскара, Руанды, Центрально-Африканской Республики, Эритреи.

Мониторинговые процедуры получили распространение и в странах Латинской Америки. В 1983 г. Организацией Американских государств был учрежден Центр по содействию и помощи выборам, осуществляющий наблюдение за выборами в странах Латинской Америки. Наблюдение за выборами проводилось в Аргентине, Венесуэле, Гаити, Гайане, Колумбии, Никарагуа, Сальвадоре.

В страны «старой демократии» международные наблюдатели до 2002 г. вообще не направлялись, поскольку существовала презумпция «свободы и честности» проводимых там выборов. Но и после 2002 г. миссии наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ в западных странах носят декоративный характер. Так, на выборы в конгресс США в 2002 году БДИПЧ прислало всего 18 наблюдателей, на итальянские и ирландские парламентские выборы - по 8 человек, на парламентские выборы в Великобритании в мае 2005 г. и парламентские выборы в Канаде в январе 2006 г. – 10 экспертов⁵⁸¹. На

⁵⁸⁰ В 2008 г. ЦИК Таиланда признал прошедшие выборы в Парламент сфальсифицированными. Решением Конституционного Суда правящая партия была распущена, а ее руководство отстранено от участия в политической деятельности сроком на пять лет.

⁵⁸¹ См.: Рос. газ. 2007. 7 ноября.

досрочных парламентских выборах в Польше в 2007 г. миссия БДИПЧ ОБСЕ состояла из 12 наблюдателей, на выборах 2007 г. в нижнюю палату парламента Ирландии – из 8 человек⁵⁸². На выборы в Польше в 2005 г. и в Венгрии в 2006 г. не было направлено ни одного наблюдателя. Миссии БДИПЧ ОБСЕ ни разу не направлялись в ФРГ и Финляндию. Для сравнения: за выборами в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 2003 г. наблюдали 1168 иностранных и международных наблюдателей, за «третьим туром» президентских выборов на Украине в декабре 2004 г. наблюдали 1300 краткосрочных наблюдателей с Запада. В Азербайджане в ноябре 2005 г. БДИПЧ разместило 500 международных наблюдателей⁵⁸³. На внеочередных выборах депутатов Мажилиса Республики Казахстан 18 августа 2007 г. международное наблюдение вели 1305 наблюдателей⁵⁸⁴. В то же время требования БДИПЧ к прозрачности электорального процесса в США оказались на редкость мягкими. Несмотря на массовые нарушения при подсчете голосов в штате Огайо и то, что в ряде случаев международных наблюдателей там просто не пустили на избирательные участки, выборы получили в целом похвальную оценку со стороны ОБСЕ. В ходе промежуточных выборов в Конгресс США 7 ноября 2006 года в штатах Мичиган, Пенсильвания, Калифорния, Огайо, Массачусетс, Нью-Йорк, Флорида, Вирджиния, Мэриленд, Джорджия, Иллинойс, Индиана, Колорадо, Северная Каролина, Южная Каролина, Висконсин были выявлены многочисленные проблемы с регистрацией избирателей, обеспечением работы и обслуживанием машин для голосования.

⁵⁸² См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире / В.И. Лысенко, А.Г. Головин. М.: МедиаПресс, 2009. С. 363, 494.

⁵⁸³ См.: *Смирнов Ю.* Электоральные манипуляции // Политический журнал. 2006. № 13. С. 58.

⁵⁸⁴ См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире / В.И. Лысенко, А.Г. Головин. М.: МедиаПресс, 2009. С. 177.

В отдельных округах (штаты Нью-Мексико и Массачусетс) избиратели не смогли проголосовать из-за того, что на избирательных участках закончились избирательные бюллетени. В одном из округов штата Флорида из-за сбоя компьютерной системы «пропало» около 20 тыс. голосов. Эксперты, анализирувавшие итоги выборов, признали наличие многочисленных проблем в целом по США.

Почему же миссии международного наблюдения за выборами в одном случае (США и страны ЕС) совсем не осуществляют наблюдение либо осуществляют его в весьма ограниченном формате, а в другом случае (в государствах – членах Содружества Независимых Государств) – становятся активным участником политического процесса в государстве пребывания и даже надгосударственным контрольно-надзорным органом в условиях избирательной кампании и после ее окончания?

Дело в том, что правилами БДИПЧ предусмотрено разделение стран на три группы: «страны устойчивой демократии», «страны новой демократии» и «страны, переходящие к демократии». Отнесение БДИПЧ государства к той или иной группе стран означает различный объем вмешательства международного сообщества в избирательный процесс (формат внешнего наблюдения) и различную свободу оценки результатов выборов. Формат «наблюдательных» миссий применяется БДИПЧ в отношении стран с недемократическим прошлым⁵⁸⁵. В частности, в «странах новой демократии» и «переходящих к демократии» допускается возможность не только наблюдать за выборами, но и право определить по собственному усмотрению количество наблюдателей, право выступать с публичными заявлениями о

⁵⁸⁵ Оценка «демократичности» того или иного государства осуществляется также Парламентской ассамблеей Совета Европы. Открытие процедуры мониторинга за состоянием прав человека по линии ПАСЕ означает косвенное признание государства «новой демократией» или страной, «переходящей к демократии».

предварительных выводах наблюдателей до объявления официальных результатов выборов и разрешения судебных споров, право оценить выполнение государством всего комплекса международных обязательств⁵⁸⁶. Для «стран устойчивой демократии» существуют т.н. «оценочные» миссии. Они лишь помогают властям в решении различных технических проблем, связанных с выборами. Например, изучают потенциальное влияние на прозрачность выборов «машин для голосования» или наблюдают за сохранением конфиденциальности при голосовании по почте.

Африканские страны, государства СНГ и Латинской Америки, по мнению БДИПЧ ОБСЕ, к числу «стран устойчивой демократии» не относятся. В связи с этим к ним, как правило, и применяется соответствующий формат наблюдения, методология мониторинга выборов и оценки их результатов.

При решении вопроса о соответствии международных обязательств России интересам защиты ее конституционного строя и национальной безопасности необходимо учитывать «двойные» стандарты, применяемые отдельными странами Запада в оценке демократичности и свободы проведения выборов.

Весомый вклад в совершенствование методологии иностранного и международного наблюдения за выборами, в выработку единых критериев оценки избирательного процесса для всех государств-участников ОБСЕ могло бы внести принятие документа «Копенгаген-плюс», концепция которого обсуждается в рамках ОБСЕ уже несколько лет.

⁵⁸⁶ См.: Чуров В.Е. Суверенная демократия и выборы // Рос. газ. 2007. 30 марта. Необходимо отметить, что в отличие от наблюдателей ОБСЕ, миссии наблюдателей ООН играют в ходе избирательной кампании только посредническую роль и своего суждения относительно процесса или итогов выборов не высказывают.

Институт иностранного (международного) наблюдения в его современном виде все чаще приходится рассматривать не как помощь в проведении демократических выборов и независимый контроль качества избирательных процедур, а как орудие политической борьбы и вмешательства во внутренние дела суверенных государств, используемое США в целях формирования управляемой извне системы органов государственной власти и управления⁵⁸⁷. Как справедливо отметил председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (1999-2007) Вешняков А.А., «не вынесение политического «приговора» проведенным выборам, а забота о развитии и укреплении демократии должна составлять основу деятельности по наблюдению за избирательным процессом»⁵⁸⁸.

Получившая распространение практика выдвижения иностранными (международными) наблюдателями незаконных требований о непризнании итогов выборов, распространения заведомо ложной информации, связанной с подготовкой и проведением выборов, подрывает доверие граждан к собственному государству, способствует осложнению общественно-политической обстановки и оказывает деструктивное воздействие на конституционный строй. Спровоцированные таким образом затяжные политические кризисы всерьез угрожают развитию экономики и нормальному функционированию демократических институтов в «наблюдаемой» стране.

Учитывая, что дестабилизация политической ситуации в государстве, инспирирование сепаратистских настроений и межнациональных обострений, утрата политической независимости противоречат интересам

⁵⁸⁷ См.: *Красинский В.В.* Правовое обеспечение избирательного процесса в интересах национальной безопасности России. Монография. Москва - Тамбов, 2009. С. 292-293.

⁵⁸⁸ См.: *Вешняков А.А.* Новые избирательные технологии и проблемы наблюдения за выборами // Журнал о выборах. 2005. № 3. С. 56.

Российской Федерации, в целях защиты ее государственного суверенитета и придания действительно свободного характера избирательным процессам предлагается реализовать следующие меры реформирования института внешнего наблюдения за выборами⁵⁸⁹:

- предложить ОБСЕ отказаться от формирования миссий наблюдения на непрофессиональной основе (наблюдатели должны быть специалистами в области конституционного или избирательного права, а не профессиональными политиками, министрами и дипломатами). В соответствии с Кодексом поведения наблюдателя БДИПЧ/ОБСЕ «наблюдатели должны демонстрировать высочайший уровень профессиональных качеств». Сомнительно, что сотрудники военных атташатов ряда иностранных посольств, входившие в состав миссий наблюдения от ОБСЕ за выборами в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 2003 г., являются специалистами в области избирательного права⁵⁹⁰. Такой же вывод напрашивается и в отношении наблюдателей - ответственных работников министерств и ведомств, не

⁵⁸⁹ О совершенствовании опыта международного наблюдения за выборами и референдумами см. также: *Вешняков А.А.* Новые избирательные технологии и проблемы наблюдения за выборами // Журнал о выборах. 2005. № 3. С. 54-59; *Лысенко В.И., Евланов И.А.* Выборы - по демократическим стандартам // Журнал о выборах. 2005. № 3. С. 58-59; *Лысенко В.И., Евланов И.А.* Новый шаг в развитии международных избирательных стандартов // Журнал о выборах. 2008. № 6. С. 8-16; *Вавилов С.В.* О совершенствовании системы международного сотрудничества в области демократических выборов // Журнал о выборах. 2008. № 6. С. 17-19; *Иванченко А.В.* Национальные выборы и принципы международного наблюдения // Журнал о выборах. 2008. № 5. С. 43-47. Необходимо с удовлетворением отметить, что значительная часть сформулированных предложений по реформированию внешнего наблюдения за выборами нашла закрепление в Декларации Межпарламентской Ассамблеи государств СНГ «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах – участниках СНГ» (Санкт-Петербург, 25 ноября 2008 г.).

⁵⁹⁰ См.: *Вешняков А.А.* Новые избирательные технологии и проблемы наблюдения за выборами // Журнал о выборах. 2005. № 3. С. 58.

располагающих никакими методиками исследования выборных процессов. Автор разделяет точку зрения председателя ЦИК Российской Федерации (1999-2007) Вешнякова А.А. и члена ЦИК Российской Федерации Борисова И.Б., что члены наблюдательных миссий должны проходить соответствующую документально подтвержденную подготовку⁵⁹¹. Процедура аккредитации иностранного и международного наблюдателя должна предусматривать обязательную тестовую проверку на знание национального избирательного права и процесса. Повысить профессионализм мониторинговых миссий могло бы преимущественное приглашение наблюдателей, представляющих избирательные комиссии иностранных государств (в частности, наблюдателей Ассоциации организаторов выборов стран Европы, включающей представителей 20 центральных избирательных органов европейских государств или наблюдателей Организации Американских государств).

- ввести новый порядок формирования совместных миссий наблюдения за выборами, основанный на членстве (участии) государства в конкретных международных организациях. В частности, если государство не является членом НАТО или Европарламента (к примеру, Российская Федерация, Украина, Беларусь, Казахстан, Таджикистан, Узбекистан и др.), на каком основании представители Парламентской Ассамблеи НАТО или Европарламента включаются в состав миссии наблюдения за выборами?

- переориентироваться на приоритетное участие Российской Федерации в долгосрочных мониторинговых миссиях и в основных командах БДИПЧ ОБСЕ, а также придерживаться справедливого географического принципа формирования миссий наблюдения. Как показывает практика, данные с избирательных участков интерпретируются долгосрочными наблюдателями и основными командами БДИПЧ ОБСЕ, которые и принимают окончательное

⁵⁹¹ См.: *Вешняков А.А.* // Там же. С. 59.

решение по итогам избирательной кампании. Необходимо изменить существующую практику формирования миссий наблюдения, в соответствии с которой определение количественного и персонального состава групп наблюдения является прерогативой БДИПЧ/ОБСЕ.

- рекомендовать ОБСЕ отказаться от краткосрочных миссий наблюдения за выборами. Нередко участники этих миссий не знают законодательства страны пребывания, не имеют представления о национальной процедуре голосования и подведения итогов голосования, о порядке передачи данных об итогах голосования в вышестоящие комиссии. Наблюдение за выборами – это напряженная и кропотливая работа, требующая высокого уровня профессионализма, а не увлекательное, ни к чему не обязывающее путешествие по странам и континентам с заранее подготовленным шаблонным отчетом.

- отказаться от предварительных заключений международных миссий наблюдения о состоявшихся выборах. Эти заключения носят политически ангажированный характер и препятствуют подготовке взвешенных, отличающихся по содержанию итоговых отчетов, выражающих позицию не только руководства миссии, но и направляющей международной организации в целом. Итоговый отчет миссии должен приниматься большинством ее состава. Справедливой и непредвзятой оценке избирательной кампании в большей степени отвечают заключительные отчеты, представляемые руководству ОБСЕ.

- осуществлять нормативно-правовое регулирование деятельности международных наблюдателей в интересах защиты конституционного строя и безопасности государства. Это предполагает:

а) на законодательном уровне: разработку нормативного правового акта, детально регулирующего процедуры иностранного и международного

наблюдения на территории Российской Федерации, порядок и основания приглашения наблюдателей.

Важное значение имеет регулирование правового положения наблюдателей (прежде всего, объема их прав и обязанностей). По российскому законодательству, в отличие от других государств, признающих внешнее наблюдение за выборами, иностранные (международные) и национальные наблюдатели наделяются равным объемом прав.

Учитывая, что в действующем российском законодательстве отсутствуют нормы, предусматривающие ответственность иностранных (международных) наблюдателей, главу 5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях представляется целесообразным дополнить ст. 5.25.1 «Нарушение иностранным (международным) наблюдателем порядка наблюдения за подготовкой и проведением выборов, референдума» следующего содержания:

1. Распространение иностранным (международным) наблюдателем информации о результатах выборов (референдума) до окончания дня голосования, выдвижение незаконных требований о непризнании итогов выборов (референдума), а равно распространение иностранным (международным) наблюдателем заведомо ложной информации, связанной с подготовкой и проведением выборов (референдума) - влекут за собой наложение административного штрафа в размере до 20 минимальных размеров оплаты труда и отзыв аккредитации.

2. Те же нарушения, совершенные иностранными (международными) наблюдателями, обладающими привилегиями и иммунитетами в соответствии с нормами международного права – влекут за собой отзыв аккредитации».

В этом случае имеющиеся в законодательстве РФ положения об административной ответственности за нарушение прав иностранных

(международных) наблюдателей (ст. 5.6 КОАП РФ) будут логично дополняться нормами об ответственности иностранных (международных) наблюдателей за нарушение порядка наблюдения за подготовкой и проведением выборов.

б) на уровне указов Президента Российской Федерации:

на период каждой избирательной кампании федерального уровня ввести по согласованию с МИД России нормативное квотирование количества иностранных (международных) наблюдателей (как показывает практика, слишком большое число наблюдателей оказывает негативное воздействие на избирательный процесс: затрудняет работу избирательных комиссий, голосование, подсчет голосов и в ряде случаев становится фактором давления на самих избирателей). Кроме того, окончательное решение о количестве наблюдателей должно приниматься принимающей, а не направляющей стороной.

в) на уровне ЦИК Российской Федерации представляется целесообразным детализировать существующий порядок аккредитации и отзыва аккредитации наблюдателей.

На наш взгляд, следовало бы отказаться от аккредитации лиц и организаций, имеющих политические, экономические, идеологические и иные интересы в Российской Федерации, а также лиц, в отношении которых было принято решение об отзыве аккредитации за нарушение законодательства и принципов международного права. Основанием для отказа в аккредитации иностранного (международного) наблюдателя или представителя средств массовой информации иностранного государства должны служить сведения о применении к иностранному (международному) наблюдателю или представителю средств массовой информации иностранного государства депортации или административного выдворения за пределы Российской Федерации, сведения о принятии решения о

нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, сведения о привлечении в Российской Федерации указанных лиц к уголовной или административной ответственности либо к ответственности за совершение налоговых правонарушений. Данные ограничения соответствуют положениям Декларации принципов международного наблюдения (с Кодексом поведения международных наблюдателей за выборами) (ООН, 27 октября 2005 г.). Предлагается нормативно закрепить статус стажеров-наблюдателей с ограниченными полномочиями по наблюдению и распространять его на лиц, не имеющих опыта наблюдения за выборами.

Если реализация предложенных законодательных новелл не приведет к изменению предвзятого и прогнозируемого характера деятельности иностранных и международных миссий наблюдения, представляется целесообразным постепенно отказаться от навязанного БДИПЧ/ОБСЕ Российской Федерации существующего формата наблюдения за выборами и перейти к принципиально иной концепции внешнего наблюдения за выборами.

Возможным выходом из сложившейся ситуации могло бы стать заключение Российской Федерацией двусторонних договоров о взаимном наблюдении за выборами с заинтересованными государствами – участниками ОБСЕ и активизация совместных мониторинговых процедур с государствами Содружества - участниками ОБСЕ. Такой вариант решения проблемы, с одной стороны, не повлияет на существующие договорные обязательства по отношению к ОБСЕ, а с другой стороны, будет препятствовать консервации существующего мирового порядка с экономическим, военно-политическим и идеологическим доминированием США, обеспечиваемым за счет использования стратегии односторонних действий и ущемления национальных интересов других государств, в том числе и Российской Федерации.

Новый формат отношений с ОБСЕ не следует увязывать с отменой положений национального законодательства об иностранном (международном) наблюдении за выборами и статусе иностранных (международных) наблюдателей. Позиция России выражается не в отказе от внешнего наблюдения, а в отказе от предвзятого и необъективного внешнего наблюдения за выборами. Предполагается, что вместо наблюдателей БДИПЧ/ОБСЕ, ПАСЕ, Европарламента, Парламентских ассамблей ОБСЕ и НАТО на выборы в Российскую Федерацию будут приглашаться наблюдатели, представляющие государства ОБСЕ, с которыми заключены соответствующие договоры о мониторинге, представители Шанхайской Организации Сотрудничества, Межпарламентской ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств, Парламентского Собрания Союза Беларуси и России. Формирование подобной концепции международного наблюдения за выборами, не ассоциирующейся с «двойными стандартами», будет способствовать восстановлению политического баланса сил на международной арене, повысит престиж и авторитет Российской Федерации. Если же дальнейшая практика международных отношений покажет, что существующий формат дискриминационной мониторинговой деятельности ОБСЕ уступит место новым подходам, основанным на объективном наблюдении за выборами, реальной защите прав человека и неукоснительном соблюдении норм международного права, Российская Федерация вправе вернуться к полноценному взаимовыгодному сотрудничеству.

9.2. Развитие общественного контроля избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности

Как показывает опыт развитых стран, политика суверенного государства должна быть направлена на замещение иностранных и международных наблюдателей наблюдателями из числа собственных граждан. Развитие национальных институтов гражданского общества означает развитие общественного контроля за выборами со стороны политических партий, свободных СМИ (в том числе общественного вещания), общественных приемных, общественных палат, молодежных и иных общественных организаций.

В связи с введением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» сохранил право направлять своих представителей в качестве наблюдателей за ходом голосования и подсчета голосов только за политическими партиями, зарегистрировавшими федеральные списки кандидатов. Данное решение законодателя представляется ошибочным. В отличие от партийных наблюдателей непартийный мониторинг проводится гражданами, не заинтересованными в результатах выборов. Кроме того, развитие системы независимого общественного наблюдения за выборами могло бы способствовать дальнейшей демократизации политической системы Российской Федерации⁵⁹².

В соответствии с пунктом 9 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» наблюдатели вправе:

- знакомиться со списками избирателей, участников референдума, реестром выдачи открепительных удостоверений, находящимися в комиссии

⁵⁹² Соответствующий законопроект был внесен в Государственную Думу 30 июня 2006 г. (проект № 315336-4), однако до сих пор не рассмотрен.

открепительными удостоверениями, реестром заявлений (обращений) о голосовании вне помещения для голосования;

- находиться в помещении для голосования соответствующего избирательного участка, участка референдума в день голосования, а также в дни досрочного голосования в любое время;

- наблюдать за выдачей бюллетеней избирателям, участникам референдума;

- присутствовать при голосовании избирателей, участников референдума вне помещения для голосования;

- наблюдать за подсчетом числа граждан, внесенных в списки избирателей, участников референдума, бюллетеней, выданных избирателям, участникам референдума, погашенных бюллетеней; наблюдать за подсчетом голосов избирателей, участников референдума на избирательном участке, участке референдума на расстоянии и в условиях, обеспечивающих им обзорность содержащихся в бюллетенях отметок избирателей, участников референдума; знакомиться с любым заполненным или незаполненным бюллетенем при подсчете голосов избирателей, участников референдума; наблюдать за составлением комиссией протокола об итогах голосования и иных документов;

- обращаться к председателю участковой комиссии, а в случае его отсутствия к лицу, его замещающему, с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования;

- знакомиться с протоколами соответствующей комиссии, нижестоящих комиссий об итогах голосования, о результатах выборов, референдума и приложенными к ним документами, получать от соответствующей комиссии заверенные копии указанных протоколов;

- носить нагрудный знак с обозначением своего статуса и указанием своих фамилии, имени и отчества, а также фамилии, имени и отчества

зарегистрированного кандидата или наименования избирательного объединения, общественного объединения, направивших наблюдателя в комиссию;

- обжаловать действия (бездействие) комиссии в вышестоящую комиссию, избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, Центральную избирательную комиссию Российской Федерации или в суд;

- присутствовать при повторном подсчете голосов избирателей, участников референдума в соответствующих комиссиях.

Обязательными участниками общественного контроля за выборами являются представители СМИ. Осуществляя информационное освещение подготовки и проведения выборов, представители СМИ наделены правами:

- присутствовать на заседаниях комиссий;

- знакомиться с протоколом участковой комиссии об итогах голосования, а также с протоколами иных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов, референдума, в том числе составляемыми повторно, получать от соответствующей комиссии копии указанных протоколов и приложенных к ним документов;

- присутствовать на агитационных мероприятиях, освещать их проведение;

- находиться в помещении для голосования в день голосования, в дни досрочного голосования, а также производить фото- и видеосъемку.

Важная роль в обеспечении законности избирательного процесса принадлежит общественным приемным полномочного представителя Президента Российской Федерации. Они оказывают гражданам содействие при рассмотрении их обращений в территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти и органы местного самоуправления, проводят мероприятия по правовому просвещению граждан, в том числе, в сфере избирательного права и процесса.

На базе общественных приемных может быть организован конструктивный диалог региональных и местных властей с представителями партий, движений, общественных объединений, молодежных и ветеранских организаций, объединений научной и творческой интеллигенции по проблемам подготовки и проведения выборов. Такая деятельность в форме общественного Совета при руководителе общественной приемной может стать элементом достижения согласия и средством противодействия политическому экстремизму и нагнетанию ксенофобии в электоральных процессах⁵⁹³.

Ключевым элементом системы общественного контроля избирательного процесса является контроль за проведением выборов и обеспечением конституционных прав участников избирательного процесса, осуществляемый Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественной палатой). В условиях выборов Общественная палата способствует защите прав и свобод граждан и общественных объединений, а также обеспечивает общественный контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Общественная палата проводит экспертизы проектов нормативных правовых актов, затрагивающих конституционные (в том числе, избирательные) права, свободы и законные интересы граждан и общественных объединений; выдвигает гражданские инициативы в сфере правозащитной деятельности; осуществляет контроль за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации; вырабатывает рекомендации органам государственной власти в области государственной поддержки общественных объединений и

⁵⁹³ См.: Волков В.П., Дамаскин О.В., Шапиев С.М. Некоторые проблемы и пути их решения для обеспечения законности избирательного процесса в Российской Федерации. М.: РЦОИТ, 2009. С. 46.

объединений граждан, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в России; проводит слушания и принимает участие в работе различных конференций, совещаний и других общественно-политических мероприятиях. К сожалению, необходимо выделить ограниченность контрольных полномочий Общественной палаты, поскольку в соответствии с частью 1 статьи 17 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. (в ред. от 25 декабря 2008 г.) № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» ее решения носят для государственных органов и должностных лиц рекомендательный характер.

Выборные кампании последних лет свидетельствуют о возможности создания эффективного механизма контроля избирательного процесса со стороны общественных организаций и объединений избирателей. Так, на федеральных выборах 2007-2008 гг. под эгидой Российского фонда свободных выборов была развернута «горячая линия» связи с избирателем. Организаторам «горячей линии» удалось создать систему общественного контроля, которая не позволила целому ряду иностранных неправительственных организаций дестабилизировать общественно-политическую ситуацию вокруг выборов, подпитывать зарубежных критиков и недоброжелателей России негативной информацией, лишила их возможности развернуть свою работу в тех масштабах, которые противоречили бы национальным интересам Российской Федерации. Российские граждане, негосударственные организации и международное сообщество убедились, что в России есть общественные институты, которые могут не просто взаимодействовать с официальными властями и с организаторами выборов, но и добиваться желаемых результатов.

Было создано 38 пунктов «горячей линии» по всей Российской Федерации. За время их работы поступило около 32 тысяч обращений граждан. В день голосования поступило свыше 10 тысяч звонков, факсов и

посланий по электронной почте. На каждом избирательном участке был информационный лист с координатами пунктов «горячей связи». В день голосования в Информационном центре ЦИК России был размещен общественный мобильный пункт Российского фонда свободных выборов, оснащенный видеоинтернетом связи с пунктами «горячей линии». Следует отметить, что средства массовой информации активно использовали возможности данного новшества. Состоялось 38 прямых выходов в телеэфир, 314 информационных сюжетов на телевидении, 250 сообщений информационных агентств и публикаций⁵⁹⁴.

Эта форма работы общественных организаций с гражданами оказалась востребованной на региональных и муниципальных выборах 2009 г.

За 6 лет работы «горячей линии» с избирателями во время федеральных выборов и выборов в Единые дни голосования от избирателей поступило 60,7 тысяч обращений, из них 1776 – в Единый день голосования 11 октября 2009 г.

Создание сети общественных пунктов «горячей линии» связи с избирателями призвано содействовать проведению свободных, справедливых и прозрачных выборов. Для достижения поставленной цели организаторы общественной «горячей линии» во взаимодействии с Общественной палатой Российской Федерации, Координационным советом по защите избирательных прав граждан, общественными палатами (советами) субъектов Российской Федерации и другими неправительственными организациями, по согласованию с ЦИК России и избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации разработали единую методику получения, обработки обращений граждан, а также механизм реагирования на них. Для повышения эффективности нормативно-правовой и экспертно-консультативной практики пунктов общественной «горячей линии» к работе на них были привлечены

⁵⁹⁴ См.: Волков В.П., Дамаскин О.В., Шапиев С.М. Указ. соч. С. 130-131.

опытные специалисты в области избирательного права и выборных технологий, а в качестве дежурных операторов: на Центральном пункте – студенты МГУ, МГЮА и активисты движения «Молодые юристы России», в регионах – студенты юридического профиля ведущих ВУЗов Российской Федерации⁵⁹⁵.

При открытии сети пунктов общественной «горячей линии», прежде всего, учитывались неангажированность и равноудаленность организаций и учреждений от политических структур, их неаффилированность с какой-либо политической партией или подконтрольной ей структурой, авторитетность организаций в глазах общественности, относительная их самостоятельность в отношениях с органами государственной власти и местного самоуправления, отсутствие к организациям претензий со стороны правоохранительных и налоговых органов. Именно благодаря неукоснительному соблюдению указанных принципов «горячая линия» и смогла выполнить роль независимого центра общественного мониторинга соблюдения законных прав и интересов избирателей⁵⁹⁶.

Анализ актуальных проблем развития международного и общественного контроля избирательного процесса свидетельствует о том, что в современной России востребованы новые подходы к объективному международному и национальному наблюдению за выборами, основанные на отказе от предвзятого и прогнозируемого характера деятельности миссий

⁵⁹⁵ См. Итоги работы общественной «горячей линии» связи с избирателями в Единый день голосования в субъектах Российской Федерации 1 марта 2009 г. М.: Общественная палата Российской Федерации, Российский Фонд свободных выборов, Координационный совет по защите избирательных прав граждан, 2009. С. 4.

⁵⁹⁶ См. «Горячая линия» связи с избирателями как эффективная форма общественного контроля за соблюдением избирательных прав граждан. Итоговый доклад. М.: Общественная палата Российской Федерации, Российский Фонд свободных выборов, Координационный совет по защите избирательных прав граждан, 2008. С. 5.

наблюдения, реальной защите прав человека, неукоснительном соблюдении норм избирательного права и совершенствовании эффективного общественного контроля организации и проведения выборов. В этих целях осуществляется постоянное правовое образование и повышение профессионализма организаторов выборов, наблюдателей и представителей средств массовой информации, обучение кандидатов, их доверенных лиц, уполномоченных представителей политических партий квалифицированному ведению избирательных кампаний. Существенный вклад в совершенствование контроля избирательного процесса вносит деятельность институтов гражданского общества (независимых средств массовой информации, общественных организаций и объединений избирателей).

ГЛАВА 10 ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВЫБОРАХ КАК ПРАВОВОЙ ИНСТРУМЕНТ ЗАЩИТЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

10.1. Административная и уголовная ответственность за нарушения законодательства о выборах

Одним из важнейших инструментов обеспечения правомерного поведения участников избирательного процесса, необходимым условием эффективной деятельности компетентных государственных органов и учреждений по защите избирательных прав и свобод граждан, защите конституционного строя и обеспечения национальной безопасности является юридическая ответственность за нарушения законодательства о выборах.

Юридическая ответственность за нарушения законодательства о выборах выступает одной из форм юридической ответственности.

Под юридической ответственностью понимается установленная законом обязанность правонарушителя отвечать за совершенное им противоправное деяние перед государством в лице его юрисдикционных органов и претерпевать действие санкций в виде определенных правоограничительных мер.

Ответственность за нарушения избирательного законодательства представляет собой применение в установленном законом порядке к лицу или организации (гражданину, государственному органу, юридическому лицу, общественной организации), нарушившей предписания норм избирательного права, мер государственного принуждения, предусмотренных санкцией юридической нормы, выражающихся в отрицательных для него последствиях.

В настоящем пособии в качестве нарушений избирательного законодательства рассматривается несоблюдение требований федерального и регионального законодательства субъектов Российской Федерации о выборах,

выразившееся в совершении физическими и (или) юридическими лицами противоправных действий или в их бездействии.

Таким образом, под юридической ответственностью за нарушения избирательного законодательства необходимо понимать установленную законом обязанность правонарушителя отвечать за несоблюдение требований федерального и регионального законодательства субъектов Российской Федерации о выборах перед государством (в лице его специальных органов) и претерпевать действие санкций, выражающихся в отрицательных для правонарушителя последствиях.

Как и всякой юридической ответственности, ответственности за нарушения избирательного законодательства присущи следующие основные признаки⁵⁹⁷:

1. Единственным основанием юридической ответственности может быть только правонарушение.
2. Юридическая ответственность характеризуется определенными санкциями.
3. Привлечение виновного к юридической ответственности и применение к нему санкций возможно лишь в строгом соответствии с действующим законодательством и только специально уполномоченными на то органами государства.
4. Юридическая ответственность тесно связана с государственным принуждением.

За нарушения избирательного законодательства федеральными законами предусмотрено несколько видов юридической ответственности.

⁵⁹⁷ См.: *Игнатенко В.В., Ищенко Е.П.* Юридическая ответственность за нарушения избирательного законодательства. М., 1999. С. 5.

В зависимости от отраслевой принадлежности различаются: административная, уголовная и конституционная ответственность⁵⁹⁸. Каждый из указанных видов ответственности отличается друг от друга основаниями, санкциями, субъектным составом, процессуальной формой реализации.

Возможна и внутривидовая дифференциация юридической ответственности за нарушения избирательного законодательства. Так, в зависимости от субъектного состава и правового содержания санкций различается конституционная ответственность избирательных комиссий и конституционная ответственность кандидатов, избирательных объединений и иных участников избирательного процесса.

Административную ответственность за нарушения законодательства о выборах можно подразделить на: 1) административную ответственность физических лиц и 2) административную ответственность юридических лиц.

В свою очередь, административную ответственность физических лиц за нарушения избирательного законодательства можно классифицировать на административную ответственность граждан и административную ответственность специальных субъектов (должностных лиц, членов избирательных комиссий и др.)

Рассмотрим подробнее правовые особенности каждого вида юридической ответственности за нарушения избирательного законодательства.

Административная ответственность наступает за совершение административных правонарушений, посягающих на избирательные права граждан.

Административная ответственность за нарушения избирательного законодательства предусмотрена Кодексом Российской Федерации об

⁵⁹⁸ Ряд авторов (В.В. Игнатенко, С.Ю. Чудина) конституционную ответственность рассматривают как ответственность по избирательному праву.

административных правонарушениях (КоАП РФ) от 30 декабря 2001г., введенным в действие с 1 июля 2002 г.

Составы административных правонарушений, связанных с выборами и референдумами, даны в главе 5 Особенной части Кодекса «Административные правонарушения, посягающие на права граждан».

Законодателем предусмотрено 32 состава административных правонарушений, представленных статьями 5.1-5.25, 5.45-5.52 КоАП РФ⁵⁹⁹.

Федеральный закон от 4 июля 2003 года № 94-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» дополнил главу 5 КоАП РФ статьями 5.45 – 5.52: «использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума», «подделка подписей избирателей, участников референдума», «сбор подписей избирателей, участников референдума в запрещенных местах, а также сбор подписей лицами, которым участие в этом запрещено федеральным законом», «нарушение прав зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, инициативных групп по проведению референдума, иных групп участников референдума при выделении площадей для размещения агитационных материалов», «нарушение запрета на проведение в период избирательной кампании, кампании референдума лотерей и других основанных на риске игр, связанных с выборами и референдумом», «нарушение правил перечисления средств, внесенных в избирательный фонд, фонд референдума», «нарушение организацией, индивидуальным предпринимателем, выполняющими работы или оказывающими услуги по

⁵⁹⁹ Особенности юридической техники данного Кодекса заключаются в том, что части статей пронумерованы также, как и в УК РФ.

изготовлению агитационных печатных материалов, правил изготовления агитационных печатных материалов», «невыполнение уполномоченным лицом требований законодательства о выборах об обеспечении кандидатам, избирательным объединениям равных условий для проведения агитационных публичных мероприятий»⁶⁰⁰.

Нормы КоАП РФ предусматривают ответственность как физических, так и юридических лиц за нарушение законодательства о выборах и референдумах (ст. 5.3, 5.5, 5.8, 5.9, 5.10, 5.11, 5.12, 5.13, 5.16, 5.18, 5.19, 5.20, 5.23, 5.47- 5.51 КоАП)⁶⁰¹.

Административная ответственность наступает только за виновное нарушение избирательного законодательства.

К административной ответственности может быть привлечено физическое лицо, достигшее шестнадцатилетнего возраста. Согласно нормам КоАП РФ лица, на которых распространяется действие уставов и специальных положений о дисциплине, за нарушение законодательства о выборах и референдумах несут административную ответственность на общих основаниях (ст.2.5).

⁶⁰⁰ Названия статей КоАП РФ даны в редакции Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ. Необходимо отметить, что после внесения соответствующих поправок массив административных правонарушений в сфере избирательных прав стал представлять собой две отдельные группы составов, разделенных в структуре 5 главы КоАП РФ трудовыми правонарушениями. С точки зрения юридической техники представляется более правильным объединить указанные административные правонарушения, а нумерацию соответствующих статей изменить.

⁶⁰¹ Федеральным Законом от 6 декабря 1999 года № 210-ФЗ «Об административной ответственности юридических лиц за нарушения законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» была впервые установлена ответственность юридических лиц за административные правонарушения, связанные с выборами: неисполнение решений избирательных комиссий, нарушение условий предвыборной агитации, правил рекламирования коммерческой деятельности участников избирательной кампании, изготовление и распространение анонимных агитационных материалов, подкуп избирателей и т.д.

Как отмечалось выше, субъектами административной ответственности за нарушения избирательного законодательства выступают как физические, так и юридические лица. Административную ответственность в качестве юридических лиц могут нести: организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание; редакции периодических печатных изданий; избирательные объединения; общественные объединения; благотворительные организации; религиозные объединения; кредитные организации (учреждения); организации, выполняющие работы или оказывающие услуги по изготовлению агитационных печатных материалов и др.

Кодекс об административных правонарушениях разграничивает полномочия должностных лиц на составление протоколов об административных правонарушениях. Членам избирательных комиссий, комиссий референдума с правом решающего голоса, уполномоченным соответствующими комиссиями, такое право предоставляется по двадцати составам (ст.5.3 - 5.6, 5.8 - 5.12, 5.15 - 5.20, 5.22, 5.46, 5.47, 5.50, 5.51), прокурорам – по десяти составам (ст.5.1, 5.7, 5.21, 5.23-5.25, 5.45, 5.46, 5.48. 5.52), должностным лицам органов внутренних дел (милиции) – по десяти составам (ст. 5.6, 5.10, 5.11, 5.12, 5.14, 5.15, 5.16, 5.22, 5.47, 5.49), должностным лицам органов, уполномоченных в области печати и средств массовой информации – по пяти составам (ст.5.5, 5.10, 5.11, 5.13, 5.51), должностным лицам органов, уполномоченных в области телевидения, радиовещания и государственного контроля за техническим качеством вещания – по четырем составам (ст.5.5, 5.10, 5.11, 5.13), инспекторам Счетной палаты РФ – по одному составу (ст.5.21). По некоторым правонарушениям составлять протоколы могут различные должностные лица.

При этом следует иметь в виду, что прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрено КоАП РФ или законом субъекта РФ (ст.28.4).

В Кодексе также определено, что дела об административной ответственности за нарушения законодательства о выборах и референдумах рассматриваются мировыми судьями, а в случае, если эти правонарушения совершены военнослужащими и гражданами, призванные на военные сборы – судьями гарнизонных военных судов (ст. 23.1).

Следует обратить внимание на то, что избирательными комиссиями уделяется недостаточное внимание возбуждению административных производств по фактам административных правонарушений в сфере выборов. На это обстоятельство указывала ЦИК России в постановлениях от 26 мая 1998 г. № 147/1037-II «О практике применения законодательства, регулирующего порядок проведения предвыборной агитации в ходе дополнительных выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по одномандатным избирательным округам, выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления», от 30 ноября 2001 г. № 144/1320-3 «О содействии ЦИК России, органов исполнительной власти, правоохранительных органов избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации в организации проведения выборов». По мнению В.П. Волкова, данное обстоятельство связано с отсутствием в законодательстве о выборах правовых положений о полномочиях избирательных комиссий по составлению протоколов об административных правонарушениях⁶⁰². Федеральные законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации» содержат лишь указание на полномочие избирательных комиссий в случае обнаружения признаков нарушения законодательства Российской Федерации о выборах, влекущего за собой

⁶⁰² См.: Волков В.П., Дамаскин О.В. Проблемы обеспечения конституционной законности избирательного процесса в интересах укрепления российской государственности. М.: РЦОИТ, 2009. С. 177, 179.

уголовную или административную ответственность, направить в правоохранительные органы, суд соответствующие документы и материалы для установления факта нарушения и для решения вопроса о привлечении к ответственности виновных лиц.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях не урегулирован вопрос участия уполномоченных должностных лиц, составивших протокол об административном правонарушении, в рассмотрении соответствующего дела в суде. На практике эта проблема решается по усмотрению судьи. Нередко избирательные комиссии даже не информируют о дате и времени рассмотрения судьей материалов об административном правонарушении. Члены комиссий с правом решающего голоса, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, не обладают правом на обжалование судебных решений, вынесенных по результатам рассмотрения возбужденных ими дел об административной ответственности за нарушения законодательства о выборах.

Необходимо также подчеркнуть, что существуют составы административных правонарушений, которые весьма трудно отграничить от подобных им составов преступлений, связанных с выборами. Например, объективная сторона административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.24 КоАП РФ «нарушение установленного законом порядка подсчета голосов» фактически является элементом состава ст.142¹ УК РФ, предусматривающего ответственность за заведомо неправильный подсчет голосов избирателей, участников референдума, заведомо неверное составление протокола об итогах голосования, а ст. 5.46 КоАП РФ «подделка подписей избирателей, участников референдума» - ч.2 ст.142 УК РФ, что на практике вызывает значительные трудности в правоприменении.

Уголовная ответственность наступает за нарушения избирательного законодательства, которые признаются Уголовным кодексом Российской Федерации преступлениями.

Уголовная ответственность установлена Уголовным кодексом Российской Федерации (УК РФ). В нем содержатся четыре статьи, посвященные преступным посягательствам на избирательные права граждан: ст. 141 «Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий», ст. 141¹ «Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума», ст. 142 «Фальсификация избирательных документов, документов референдума» и ст.142¹ «Фальсификация итогов голосования»⁶⁰³. Эти составы отнесены УК РФ к преступлениям против личности.

В отличие от российского уголовного закона, уголовные кодексы зарубежных государств, как правило, относят преступления, связанные с выборами, к посягательствам на основы конституционного строя. С позиций защиты безопасности государства зарубежный законодатель не делает принципиальных различий между насильственным захватом или удержанием власти и обманном способом ее получения в результате подкупа или шантажа избирателей, фальсификации избирательных документов,

⁶⁰³ Отдельные авторы (И.Б.Борисов, В.А. Курман, С.Ю.Чудина) включают в уголовную ответственность за нарушения избирательного законодательства совершение деяний, предусмотренных ст. 140 УК РФ «Отказ в предоставлении гражданину информации». Представляется, что диспозиция ст. 140 УК не имеет прямой связи с избирательными правами граждан, в силу чего ее включение в раздел об уголовной ответственности в рассматриваемой сфере является недостаточно обоснованным.

неправильного установления результатов выборов и т.п.⁶⁰⁴.

В соответствии с ч.1 ст. 141 УК РФ уголовно наказуемым является воспрепятствование осуществлению гражданином своих избирательных прав или права на участие в референдуме, нарушение тайны голосования, а также воспрепятствование работе избирательных комиссий либо деятельности члена избирательной комиссии, связанной с исполнением им своих обязанностей. Данное преступление наказывается штрафом в размере до 40 000 рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 3 месяцев, либо обязательными работами на срок от 120 до 180 часов, либо исправительными работами на срок до 1 года.

Совершение деяний, предусмотренных ч.1 ст.141 УК РФ, с дополнительными квалифицирующими признаками (подкупом, обманом, принуждением, применением насилия либо с угрозой его применения; с использованием служебного положения; группой лиц по предварительному сговору или организованной группой) наказывается согласно ч.2 ст. 141 УК штрафом в размере до 200 000 тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев, либо исправительными работами на срок от 1 года до 2 лет, либо арестом на срок до 6 месяцев, либо лишением свободы на срок до 5 лет⁶⁰⁵.

⁶⁰⁴ См.: Уголовное право. Особенная часть. Учебник для вузов. Под ред. Козаченко И.Я., Незнамова З.А. М.: Издательская группа ИНФРА М–НОРМА, 1998. С. 566.

⁶⁰⁵ Уголовное дело по признакам состава преступления, предусмотренного статьей 141 УК РФ, было возбуждено в связи с выборами главы муниципального образования «городской округ Дербент». 13 октября 2009 г. в помещение территориальной избирательной комиссии Дербента, расположенной в здании городской администрации, ворвались вооруженные сотрудники межрайонного отдела судебных приставов УФССП по Республике Дагестан. Под угрозой применения насилия они потребовали у председателя комиссии отдать избирательные документы по результатам выборов. См.: *Петров В.* В Дербенте отменены итоги выборов мэра // Рос. газ. 2009. 4 декабря.

Следует отметить, что под подкупом понимается предоставление или обещание предоставления имущественных выгод за отказ гражданина в реализации им его избирательных прав. Обман рассматривается как преднамеренное введение в заблуждение гражданина при сообщении ложных сведений, предоставлении подложных документов или при совершении других подобных действий. Насилие может быть охарактеризовано как нанесение побоев, причинение легкого и средней тяжести вреда здоровью, незаконное лишение свободы. Под использованием служебного положения понимается воспрепятствование осуществлению избирательных прав с использованием служебного положения в любой форме⁶⁰⁶.

Под нарушением тайны голосования рассматривается совершение различных действий (бездействие), которые препятствуют соблюдению установленных условий, обеспечивающих тайну голосования. Примером может служить оставление избирательного участка без специально оборудованных кабин или их ненадлежащее оборудование, создание препятствий для голосования в кабинках, присутствие посторонних лиц при заполнении избирательного бюллетеня и т.д.⁶⁰⁷.

Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 94-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» криминализовано вмешательство с

⁶⁰⁶ См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. Особенная часть. М.: ИНФРА-М-НОРМА, 1996. С.88-89.

⁶⁰⁷ В Комментарий к УК РФ под редакцией В.М. Лебедева под нарушением тайны голосования понимается любое создание помех для избирателей в осуществлении своего конституционного права. См.: Комментарий к УК РФ / Под ред. В.М. Лебедева. М.: Юрайт-Издат, 2007. С. 393. Подобный подход представляется неоправданным, поскольку создание помех избирателям далеко не всегда связано с нарушением принципа тайного голосования.

использованием должностного или служебного положения в осуществление избирательной комиссией, комиссией референдума ее полномочий, установленных законодательством о выборах и референдумах, с целью повлиять на ее решения, а именно требование или указание должностного лица по вопросам регистрации кандидатов, списков кандидатов, подсчета голосов избирателей, участников референдума и по иным вопросам, относящимся к исключительной компетенции избирательной комиссии, комиссии референдума, а равно неправомерное вмешательство в работу Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы». Ранее такие действия квалифицировались по ст. 5.2. КоАП РФ как административные правонарушения.

Этим же законом в УК РФ введен состав ст. 141¹ УК «Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума».

Часть 1 ст. 141¹ УК впервые устанавливает уголовную ответственность за передачу кандидату, избирательному объединению денежных средств в крупных размерах, минуя соответствующий избирательный фонд; расходование неперечисленных в избирательные фонды денежных средств в крупных размерах; передачу кандидату, избирательному объединению материальных ценностей в крупных размерах без компенсации за счет средств избирательного фонда; выполнение работ, реализацию товаров, оказание платных услуг, прямо или косвенно связанных с выборами и направленных на получение определенного результата на выборах, осуществленные в крупных размерах без оплаты из соответствующего избирательного фонда или оплаченных по необоснованно заниженным расценкам; внесение пожертвований в крупных размерах в избирательный фонд через подставных лиц.

Частью 2 настоящей статьи предусмотрено использование в крупных размерах помимо средств избирательного фонда финансовой (материальной) поддержки для проведения избирательной кампании кандидата, избирательного объединения кандидатом, его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения, а также расходование в крупных размерах пожертвований, запрещенных законодательством о выборах и перечисленных на специальный избирательный счет.

Указанные деяния наказываются штрафом в размере от 100 000 до 500 000 рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 1 года до 3 лет, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от 1 года до 5 лет, либо обязательными работами на срок от 180 до 240 часов, либо исправительными работами на срок от 1 года до двух лет, либо лишением свободы на срок до 2 лет.

Крупным размером в ст. 141¹ УК РФ признается размер суммы денег, стоимости имущества или выгод имущественного характера, которые превышают 1/10 предельной суммы всех расходов средств избирательного фонда соответственно кандидата, избирательного объединения, установленной законодательством о выборах на момент совершения деяния, предусмотренного настоящей статьей, но при этом составляют не менее 1 000 000 рублей. При отсутствии крупного размера может быть применена административная ответственность на основании ст. 5.19 или 5.20 КоАП РФ.

Другим преступлением в сфере избирательных прав граждан является фальсификация избирательных документов, документов референдума.

В соответствии со ст. 142 УК РФ фальсификация избирательных документов, документов референдума, если эти деяния совершены членом избирательной комиссии, комиссии референдума, уполномоченным

представителем избирательного объединения, группы избирателей, инициативной группы по проведению референдума, а также кандидатом или уполномоченным им представителем наказывается штрафом в размере до 300 000 рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 2 лет либо лишением свободы на срок до 4 лет.

Квалифицирующим признаком является подделка подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением или заверение заведомо подделанных подписей (подписных листов), совершенные группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, либо соединенные с подкупом, принуждением, применением насилия или угрозой его применения, а также с уничтожением имущества или угрозой его уничтожения, либо повлекшие существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства⁶⁰⁸.

В качестве особо квалифицирующих признаков выступают незаконное изготовление, а равно хранение либо перевозка незаконно изготовленных бюллетеней.

Фальсификация избирательных документов, документов референдума может состоять в изменении содержания подлинного документа путем внесения в него заведомо ложных сведений, подделки, подчистки или пометки другим числом, а также в изготовлении другого документа с ложным

⁶⁰⁸ Думается, что законодателю не следовало бы использовать такое оценочное понятие, как «существенное нарушение», поскольку в условиях организационной, материальной, финансовой и технической зависимости избирательных комиссий и территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти (в том числе правоохранительных органов) от федеральных должностных лиц и должностных лиц субъектов Российской Федерации это может повлечь выборочное применение данной нормы по отношению к кандидатам и избирательным объединениям – политическим конкурентам в процессе организации и проведения выборов.

содержанием. При этом к избирательным документам относятся: избирательные бюллетени, списки избирателей, удостоверения кандидатов, подписные листы, протоколы избирательных комиссий, открепительные удостоверения.

Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» заметно расширен перечень субъектов рассматриваемого преступления. Важно учитывать, что в отличие от прежней редакции данного состава, уголовную ответственность за совершение преступления, предусмотренного ст.142 УК РФ, несут не только члены избирательных комиссий, комиссий референдума, но и уполномоченные представители избирательных объединений, групп избирателей, кандидаты, уполномоченные ими представители, лица, которые незаконно изготавливают, хранят либо перевозят незаконно изготовленные избирательные бюллетени.

Не является новеллой состав преступления, предусмотренного ст.142¹ УК РФ «Фальсификация итогов голосования». Законодатель перенес в диспозицию состава деяния, ранее закрепленные ч.1 ст.79 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Субъектом данного преступления может выступать только член избирательной комиссии, комиссии референдума.

В соответствии со ст. 151 УПК РФ, предварительное расследование преступлений в сфере избирательных прав входит в подсудность органов Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации.

Нужно подчеркнуть, что действующее уголовное и уголовно-процессуальное законодательство в ряде случаев стимулируют

«избирательную» правоприменительную практику и провоцируют безнаказанность в вопросах соблюдения конституционных прав и свобод граждан. Примером может служить уголовное дело, возбужденное прокуратурой Архангельской области по п. «б» ч.2 ст.141 УК РФ в отношении главы местного самоуправления г. Мирный А.А.Корыгина⁶⁰⁹. Постановлением Мирнинского городского суда Архангельской области от 23 декабря 2002 года данное уголовное дело прекращено на основании ст. 26 УПК (вследствие изменения обстановки). При этом в решении суда было указано, что «преступление, в котором обвиняется Корыгин, отнесено законом к категории средней тяжести, он перестал быть главой местного самоуправления, снялся с регистрационного учета в г. Мирном и зарегистрировался по постоянному месту жительства в г. Москва, как депутат Архангельского областного собрания был избран в округе, куда не входит муниципальное образование «Мирный» и не может каким-либо образом вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления этого образования, характеризуется положительно, впервые привлекается к уголовной ответственности, поэтому, вследствие изменения обстановки, перестал быть общественно опасным»⁶¹⁰.

Протест прокуратуры Архангельской области об отмене постановления и направлении дела на новое рассмотрение кассационным определением Архангельского областного суда от 7 февраля 2003 года не был удовлетворен.

Оспариваемое решение суда было оставлено без изменения, поскольку в соответствии со ст. 405 УПК РФ пересмотр в порядке надзора постановления суда о прекращении уголовного дела не допускается.

В ноябре 2002 года ЦИК Российской Федерации обобщил материалы уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ст.ст. 141–142 УК РФ,

⁶⁰⁹ См.: Материалы дела № 05-18 /2003 Правового управления Аппарата ЦИК России.

⁶¹⁰ Там же.

совершенных в ходе избирательных кампаний 2000-2002 гг. Результаты проведенного анализа практики привлечения к уголовной ответственности за преступления, связанные с выборами, свидетельствуют о том, что судами общей юрисдикции 30 субъектов Российской Федерации вынесены 48 обвинительных приговоров, согласно которым к различным мерам уголовного наказания осуждены 73 человека. Среди осужденных 53 человека, или 72,6 %, составили руководители и члены участковых и территориальных избирательных комиссий⁶¹¹. За период с 2005 по 2007 гг. по статье 142.1 судами субъектов Российской Федерации вынесено 9 обвинительных приговоров (по 7 уголовным делам назначено наказание в виде условного лишения свободы, по 2 – в виде штрафа), по статье 142 УК РФ – 8 обвинительных приговоров (по 5 уголовным делам назначено наказание в виде условного лишения свободы, по 3 – в виде штрафа). Все осужденные – руководители и члены участковых комиссий⁶¹².

Эти цифры и факты свидетельствуют о том, что органы государственной власти субъектов, органы местного самоуправления, политические партии, общественные объединения, вышестоящие избирательные комиссии не уделяют повсеместно должного внимания подбору кандидатур, предлагаемых в состав территориальных и особенно участковых избирательных комиссий.

Обращает внимание низкая эффективность расследования дел рассматриваемой категории. Она обусловлена тем, что после окончания

⁶¹¹ См.: Записка Правового управления аппарата ЦИК России «О практике привлечения к уголовной ответственности за преступления, связанные с выборами и референдумами, проведенными в Российской Федерации в 2000-2002 гг». С. 5.

⁶¹² См.: Записка Правового управления аппарата ЦИК России «Сведения о привлечении к уголовной ответственности членов избирательных комиссий различных уровней в период с 2005 по 2007 годы в соответствии с данными, представленными избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации». 4 с.

выборов избранными должностными лицами и руководством правоохранительных органов нередко предпринимаются действия, затрудняющие расследование нарушений законодательства и привлечение виновных к ответственности.

В качестве примера можно привести ситуацию, возникшую в связи с фальсификациями итогов голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 4 созыва в Республике Адыгея. В декабре 2003 г. председатели 21 участковой избирательной комиссии и территориальной избирательной комиссии Тахтамукайского района Республики Адыгея внесли заведомо ложные сведения в протоколы об итогах голосования по 21 избирательному участку, приписав почти 3 тысячи голосов политической партии «Единая Россия». Через полгода после этого прокуратура Республики Адыгея возбудила уголовное дело по статье 142¹ УК РФ, а затем в сентябре 2004 г., несмотря на имеющиеся доказательства, старшим следователем прокуратуры Тахтамукайского района уголовное дело было прекращено «за отсутствием состава преступления». Далее оно дважды вновь возобновлялось прокурором района, который посчитал, что факты фальсификации установлены. Однако в феврале 2005 г. дело было прекращено за отсутствием в действиях председателей участковых избирательных комиссий состава преступления. После того как ЦИК России обратилась в Генеральную прокуратуру Российской Федерации по вопросу о привлечении виновных лиц к ответственности, установленной законом, постановление о прекращении уголовного дела в отношении председателя территориальной избирательной комиссии Тахтамукайского района было отменено, производство по делу возобновлено и дело направлено в районную прокуратуру для проведения

дополнительного расследования⁶¹³.

По данным ЦИК России, в период с 2000 по 2002 из 204 возбужденных уголовных дел, связанных с выборами, только 66, или 32%, завершены расследованием и направлены в суды, 13 из них прекращены производством судами, а по 1 делу постановлен оправдательный приговор⁶¹⁴. В период с 2005 по 2007 годы из 28 уголовных дел по составам преступлений, связанных с выборами, 23 направлены в суды, 4 из них прекращены производством в связи с актом амнистии, по 1 делу постановлен оправдательный приговор⁶¹⁵.

В 2007 г. по статье 141 УК РФ было зарегистрировано 36 преступлений, по ним осуждено 18 человек; по статье 141.1 УК РФ зарегистрировано 1 преступление, к уголовной ответственности не был привлечен ни один человек; по статье 142 УК РФ было зарегистрировано 20 преступлений, осуждено 17 человек; по статье 142.1 УК РФ было зарегистрировано 18 преступлений и осуждено 5 человек⁶¹⁶.

В 2009 г. по результатам выборов главы муниципального образования «городское поселение Воскресенск», состоявшихся 11 октября 2009 г., было

⁶¹³ См. Доклад Председателя ЦИК России А.А. Вешнякова на семинаре-совещании председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации 30 июня 2005 г. «О совершенствовании правоприменительной практики при подготовке и проведении выборов и референдумов и повышении эффективности использования Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы».

⁶¹⁴ См. Записка Правового управления аппарата ЦИК России «О практике привлечения к уголовной ответственности за преступления, связанные с выборами и референдумами, проведенными в Российской Федерации в 2000-2002 гг.». С.6.

⁶¹⁵ См.: Записка Правового управления аппарата ЦИК России «Сведения о привлечении к уголовной ответственности членов избирательных комиссий различных уровней в период с 2005 по 2007 годы в соответствии с данными, представленными избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации». 4 с.

⁶¹⁶ См.: Волков В.П., Дамаскин О.В., Шапиев С.М. Некоторые проблемы и пути их решения для обеспечения законности избирательного процесса в Российской Федерации. М.: РЦОИТ, 2009. С. 114.

возбуждено уголовное дело по признакам состава преступления, предусмотренного статьей 142.1 УК РФ. В день голосования на выборах главы муниципального образования «городской округ Дербент», проходивших 11 октября 2009 г., Дербентским МРСО СУ СК прокуратуры по Республике Дагестан были возбуждены сразу 8 уголовных дел по части 2 статьи 141 УК РФ в связи с воспрепятствованием осуществлению избирательных прав и работе избирательных комиссий, умышленным причинением легкого вреда здоровью и фальсификацией избирательных документов.

Тем не менее, представляется, что карательную практику судов по уголовным делам этой категории следует признать либеральной. Меры уголовного наказания, назначенные судами, несоизмеримы общественной опасности совершаемых преступлений, дискредитирующих органы государственной власти и местного самоуправления, избирательные комиссии, в целом избирательную систему и не обеспечивают создание атмосферы неотвратимости наказания.

Формальное закрепление признаков правонарушающего поведения, потенциальная возможность выборочного применения мер государственного принуждения за нарушения норм избирательного законодательства не являются адекватными средствами защиты избирательных прав и охраны правопорядка в сфере обеспечения национальной безопасности.

Только практическая реализация основных принципов административной и уголовной ответственности за нарушения законодательства о выборах способна обеспечить охрану правопорядка, защиту конституционного строя, правовое воспитание участников избирательного процесса и предупреждение совершения новых правонарушений. Законность, обоснованность, неотвратимость, своевременность и справедливость юридической ответственности служат

предпосылками подлинной защиты интересов личности, общества и государства в сфере организации и проведения выборов.

10.2. Конституционная ответственность за нарушения законодательства о выборах

Помимо установленной действующим законодательством уголовной и административной ответственности предусмотрена конституционная (конституционно-правовая, государственно-правовая) ответственность избирательных комиссий, кандидатов, зарегистрированных кандидатов, иностранных (международных) наблюдателей, избирательных объединений, наступающая за нарушения законодательства о выборах⁶¹⁷.

Существует несколько основных подходов к пониманию конституционной ответственности. Первый подход рассматривает конституционную ответственность как ответственность власти перед обществом за реализацию тех полномочий, которые народ как единственный

⁶¹⁷ В научной литературе этот вид ответственности в теоретическом плане впервые разрабатывался С.А. Авакьяном и Т.Д. Зржевской. См.: *Авакьян С.А.* Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. 1975. № 10; *Зржевская Т.Д.* Ответственность по советскому государственному праву. Воронеж, 1980. Применительно к проблемам избирательного права проблемы конституционной ответственности нашли свое отражение в работах Н.М. Колосовой, Е.В. Зайцевой, В.В. Игнатенко и др. См.: *Колосова Н.М.* Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М.: Городец, 2000; *Зайцева Е.В.* Избирательное право. Тверь: Твер. гос. ун-т, 2001. С. 138-141; *Игнатенко В.В., Ищенко Е.П.* Юридическая ответственность за нарушения избирательного законодательства. М., 1999. 96 с; *Игнатенко В.В.* Конституционно-правовая ответственность в избирательном процессе // Академический юридический журнал. 2002. № 3. С. 18-29. В настоящем пособии термины «конституционная ответственность», «конституционно-правовая ответственность», «государственно-правовая ответственность» используются как тождественные.

носитель власти передал государственным институтам и отдельным лицам. Второй подход раскрывает конституционную ответственность через ответственность государства за обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Третий подход предполагает понимание конституционной ответственности в качестве конституционной ответственности отдельной личности (группы лиц) за невыполнение своих обязанностей или за злоупотребление своими правами, закрепленными в Конституции Российской Федерации⁶¹⁸.

В контексте данного учебного пособия конституционная ответственность за нарушения законодательства о выборах охватывает второй и третий подходы. При этом необходимо сделать две оговорки. Во-первых, субъективные права и юридические обязанности участников охранительных конституционно-правовых отношений находят свое закрепление не только в Конституции Российской Федерации, но и в других источниках конституционного права. Во-вторых, меры государственного принуждения, ограничивающие права граждан, как элемент конституционной юридической ответственности могут устанавливаться только федеральными законами (ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации).

Конституционная ответственность за нарушения законодательства о выборах означает применение компетентным государственным органом в установленном порядке к лицу или организации, совершившим конституционное правонарушение, принудительных мер, предусмотренных нормами законодательства о выборах.

Основанием конституционной ответственности за нарушения законодательства о выборах является конституционное правонарушение –

⁶¹⁸ См.: *Колосова Н.М.* Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М.: Городец, 2000. С. 6-7.

противоправное, виновное деяние должностных лиц избирательных комиссий, кандидатов, доверенных лиц, избирательных объединений, уполномоченных представителей избирательных объединений, должностных лиц средств массовой информации, иностранных (международных) наблюдателей, которое причинило либо создало опасность причинения вреда конституционным правоотношениям в сфере выборов⁶¹⁹.

Анализ конституционной ответственности за нарушения законодательства о выборах предполагает рассмотрение вопроса о видах конституционной ответственности.

По составу участников можно вести речь о коллективной (избирательные комиссии, избирательные объединения) и персональной (конкретные кандидаты, доверенные лица, уполномоченные представители избирательных объединений, уполномоченные представители по финансовым вопросам, члены избирательных комиссий, иностранные (международные) наблюдатели) конституционно-правовой ответственности за нарушения избирательного законодательства.

В зависимости от субъектов и предусмотренных законодательством санкций конституционная ответственность за нарушения избирательного законодательства может рассматриваться в рамках двух основных блоков: конституционной ответственности избирательных комиссий и конституционной ответственности кандидатов, избирательных объединений и иных участников избирательного процесса. К иным участникам избирательного процесса следует отнести организации, осуществляющие выпуск СМИ, иностранных (международных) наблюдателей.

Рассмотрим **конституционную ответственность избирательных комиссий.**

⁶¹⁹ Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц муниципальных органов по своей отраслевой природе является муниципальной и рассматривается в рамках муниципального права.

В случаях: нарушения комиссией избирательных прав граждан, повлекшего признание недействительными итогов голосования на соответствующей территории либо результатов выборов; неисполнения комиссией решения суда или вышестоящей комиссии, решений ЦИК России, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, избирательной комиссии муниципального района; невыполнения комиссией обязанности по назначению выборов, повлекшего за собой назначение выборов временной избирательной комиссией указанная избирательная комиссия может быть расформирована судом в соответствии со ст. 31 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В качестве конституционно-правовой санкции здесь выступает принудительный досрочный роспуск в судебном порядке комиссии в ранее сформированном составе. Примерами могут служить расформирование в 2003 г. Красноярской краевой избирательной комиссии, в 2006 г. – избирательной комиссии муниципального образования «город Климовск Московской области»⁶²⁰. При этом прекращаются полномочия только членов комиссии с правом решающего голоса. Расформирование комиссии не влечет прекращения полномочий ее членов с правом совещательного голоса.

Разновидностью конституционной ответственности избирательных комиссий является *отмена решения избирательной комиссии об итогах голосования и результатах выборов*.

Отменить решение об итогах голосования, о результатах выборов может вышестоящая комиссия или суд.

⁶²⁰ См. Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2003 г. по делу № 53-ГОЗ-8; Определение Московского областного суда от 28 февраля 2006 г. по делу № 33-2481.

Вышестоящая избирательная комиссия может отменить решение нижестоящей комиссии об итогах голосования, результатах выборов и принять решение о повторном подсчете голосов до установления ею итогов голосования, результатов выборов, а если допущенные при проведении голосования и установлении его итогов нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей – о признании итогов голосования, результатов выборов недействительными.

Согласно ст. 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» после установления итогов голосования, определения результатов выборов решение избирательной комиссии об итогах голосования, результатах выборов может быть отменено в судебном порядке. Основанием для этого являются следующие обстоятельства:

а) кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, выдвинувшие список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, израсходовали на проведение своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда средства в размере, составляющем более 10% от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом;

б) кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, выдвинувшие список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, осуществляли подкуп избирателей, и указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей;

в) кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, выдвинувшие список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, при проведении агитации нарушили п.1 ст.56 настоящего закона (недопустимость злоупотребления свободой массовой информации и

призывов к осуществлению экстремистской деятельности), что не позволяет выявить действительную волю избирателей;

г) кандидат, признанный избранным, руководитель избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, использовали преимущества должностного или служебного положения, и указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей;

д) нарушения правил составления списков избирателей, порядка формирования избирательных комиссий, порядка голосования и подсчета голосов (включая воспрепятствование наблюдению за их проведением), определения результатов выборов, незаконного отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, признанного таковым после дня голосования, других нарушений избирательного законодательства, если эти нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей.

Как показывает анализ судебной практики, суды отменяли решения избирательных комиссий и в тех случаях, когда выяснялось, что данные в копиях протоколов, выданных наблюдателям, не соответствовали оригиналам итоговых протоколов, сданных в территориальную избирательную комиссию.

Конституционную ответственность за нарушения избирательного законодательства несут и должностные лица избирательных комиссий.

В соответствии с пунктом 12 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» член участковой избирательной комиссии немедленно отстраняется от участия в ее работе, если он нарушает законодательство о выборах (например, пытается воспрепятствовать работе избирательной комиссии либо осуществлению гражданином Российской Федерации своих избирательных прав, а также нарушить тайну голосования). В случае, когда правонарушения допущены наблюдателями и иными лицами

(доверенными лицами кандидатов, уполномоченными представителями избирательных объединений, журналистами, избирателями), указанные лица удаляются из помещения для голосования. Мотивированное решение об отстранении члена избирательной комиссии от работы в ее составе, а также об удалении из помещения для голосования наблюдателей и иных лиц принимается участковой или вышестоящей комиссией в письменной форме. Правоохранительные органы обеспечивают исполнение указанного решения⁶²¹.

Лица, выведенные из состава комиссий по решению суда, а также лица, утратившие свои полномочия членов комиссий с правом решающего голоса в результате расформирования комиссии (за исключением лиц, в отношении которых судом было установлено отсутствие вины за допущенные комиссией нарушения), в течение 5 лет со дня вступления в законную силу соответствующего решения суда не могут быть членами комиссий с правом решающего голоса (пп. «м» п. 1 ст. 29).

Полномочия члена комиссии с правом решающего голоса прекращаются немедленно в случае признания члена комиссии решением суда, вступившим в законную силу, систематически не выполняющим свои обязанности, а также вступления в законную силу решения суда о расформировании комиссии.

⁶²¹ В Единый день голосования 11 октября 2009 г. из 22 тысяч наблюдателей и членов участковых избирательных комиссий с правом совещательного голоса из помещений для голосования было удалено 29 человек // Рос. газ. 2009. 23 октября.

Избирательным законодательством предусмотрены следующие меры **конституционной ответственности кандидатов, избирательных объединений**⁶²²:

1. *Отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов* в случае:

- наличия среди подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата, списка кандидатов более 10 процентов подписей, собранных в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен, если иное не установлено федеральным законом;

- сокрытия кандидатом сведений о неснятой и непогашенной судимости;

- несоздания кандидатом, избирательным объединением избирательного фонда (за исключением случаев, когда это не является обязательным);

- использования кандидатом, избирательным объединением при финансировании своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда иных денежных средств, составляющих более 5 процентов от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда;

- превышения кандидатом, избирательным объединением при финансировании своей избирательной кампании более чем на 5 процентов установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда;

⁶²² В параграфе анализируются меры конституционной ответственности, связанные с совершением кандидатами, доверенными лицами, избирательными объединениями, уполномоченными представителями избирательных объединений противоправных и виновных деяний в сфере конституционно-правовых отношений. Основания, не связанные с противоправным поведением (отсутствие у кандидата пассивного избирательного права, отсутствие необходимых документов для уведомления о выдвижении и (или) регистрации списка кандидатов, смерть кандидата и др.), не рассматриваются.

- установленного судом факта злоупотребления кандидатом, избирательным объединением в течение агитационного периода свободой массовой информации, нарушения законодательства об интеллектуальной собственности или осуществления призывов к осуществлению экстремистской деятельности;

- установленного судом факта подкупа избирателей кандидатом, его доверенным лицом, уполномоченным представителем по финансовым вопросам, избирательным объединением, его доверенным лицом, уполномоченным представителем, а также действовавшими по их поручению иным лицом или организацией;

- неоднократного использования кандидатом, уполномоченным представителем или доверенным лицом избирательного объединения преимуществ должностного или служебного положения.

2. *Исключение кандидата из заверенного списка кандидатов* при наличии следующих оснований конституционной ответственности:

- сокрытия кандидатом сведений о неснятой и непогашенной судимости;

- установленного судом факта злоупотребления кандидатом свободой массовой информации, нарушения законодательства об интеллектуальной собственности или осуществления призывов к осуществлению экстремистской деятельности;

- неоднократного использования кандидатом преимуществ должностного или служебного положения.

3. *Отмена регистрации кандидата, списка кандидатов.* Статьей 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлено два правовых режима отмены решения о регистрации, которые различаются по основаниям и субъектам, принимающим решение об отмене регистрации.

Первый режим - аннулирование регистрации кандидата, списка кандидатов – регулируется пунктами 1-5 статьи 76. Решение избирательной комиссии о регистрации кандидата аннулируется вышестоящей комиссией в случае нарушения требования о регистрации кандидата при проведении одних и тех же выборов только по одному избирательному округу. При этом аннулированию подлежат все решения о регистрации кандидата, за исключением первого.

Регистрация кандидата (списка кандидатов) аннулируется решением избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата (список кандидатов), на основании решения избирательного объединения об отзыве кандидата (списка кандидатов), представленного в данную избирательную комиссию.

Регистрация кандидата (списка кандидатов), выдвинутого политической партией, ее региональным отделением или иным структурным подразделением, аннулируется избирательной комиссией, зарегистрировавшей кандидата (список кандидатов), на основании вступившего в законную силу решения суда о приостановлении деятельности либо ликвидации соответственно политической партии, ее регионального отделения, иного структурного подразделения. Регистрация кандидата, выдвинутого иным общественным объединением, аннулируется избирательной комиссией, зарегистрировавшей кандидата, на основании решения соответствующего должностного лица или органа о приостановлении деятельности общественного объединения (если это решение не обжаловано или не признано судом незаконным) либо в случае ликвидации общественного объединения.

Регистрация списка кандидатов аннулируется, если число кандидатов, исключенных из списка кандидатов по заявлениям кандидатов о снятии своих кандидатур, по решению избирательного объединения об исключении

кандидатов из списка кандидатов (кроме выбытия по вынуждающим к тому обстоятельствам), а также по основаниям, предусмотренным пунктом 26 статьи 38 настоящего Федерального закона и пунктом 9 статьи 76, превышает 25 процентов от числа кандидатов в заверенном списке кандидатов на выборах в федеральные органы государственной власти или 50 процентов от числа кандидатов в заверенном списке кандидатов на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления⁶²³.

Второй правовой режим – отмена регистрации кандидата, списка кандидатов в судебном порядке – установлен п. 6 ст. 76 настоящего закона. Регистрация кандидата, списка кандидатов может быть отменена судом в случаях:

а) вновь открывшихся обстоятельств, являющихся основанием для отказа в регистрации;

б) использования кандидатом, избирательным объединением денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда, если их сумма

⁶²³ Под обстоятельствами, вынуждающими зарегистрированного кандидата снять свою кандидатуру, а избирательное объединение отозвать выдвинутого им зарегистрированного кандидата, понимаются ограничение зарегистрированного кандидата судом в дееспособности, тяжелая болезнь, стойкое расстройство здоровья зарегистрированного кандидата, его близких родственников. К указанным обстоятельствам законом может быть отнесено избрание (назначение) зарегистрированного кандидата на государственную или муниципальную должность (соответственно уровню выборов), предусмотренную Конституцией Российской Федерации, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования. Под обстоятельствами, вынуждающими избирательное объединение отозвать список кандидатов, понимается выбытие по вынуждающим к тому обстоятельствам (в том числе в связи со смертью) кандидатов, занимавших первые три места в списке кандидатов, или более чем 25 процентов кандидатов из списка кандидатов на выборах в федеральные органы государственной власти, или более чем 50 процентов кандидатов из списка кандидатов на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

превысила 5% от предельного размера расходования средств избирательного фонда, или превышения предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, более чем на 5 %;

в) неоднократного использования кандидатами, руководителями избирательных объединений преимуществ должностного или служебного положения;

г) установления фактов подкупа избирателей кандидатами, избирательными объединениями, их доверенными лицами и уполномоченными представителями, иными лицами и организациями, действующими по поручению кандидатов, избирательных объединений, их доверенных лиц и уполномоченных представителей;

д) злоупотребления кандидатом, избирательным объединением свободой массовой информации, нарушения законодательства об интеллектуальной собственности или осуществления призывов к экстремистской деятельности (если избирательное объединение не исключит такого кандидата из списка);

е) установления факта сокрытия кандидатом сведений о своей судимости (установление факта сокрытия сведений о судимости в отношении кандидата из списка кандидатов может служить только основанием для исключения данного кандидата из списка кандидатов);

ж) установления в отношении кандидата, избирательного объединения факта, свидетельствующего о том, что до приобретения статуса кандидата, выдвижения списка кандидатов этот гражданин, избирательное объединение на публичных мероприятиях, в средствах массовой информации или в распространяемых им материалах (в том числе размещаемых в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, включая «Интернет») призывали к совершению деяний, определяемых как экстремистская деятельность, либо иным способом побуждали к таким

деяниям, обосновывали или оправдывали экстремизм, либо совершали действия, направленные на возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни, унижение национального достоинства, пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, либо пропагандировали и публично демонстрировали нацистскую атрибутику или символику либо атрибутику или символику, сходные с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения (данное основание наступления конституционной ответственности не применяется, если избирательное объединение, выдвинувшее этот список, не исключит такого кандидата из списка)⁶²⁴;

3) неоднократного несоблюдения кандидатом, избирательным объединением ограничений на: распространение призывов голосовать против кандидата, кандидатов, списка кандидатов; описание возможных негативных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен к распределению депутатских мандатов; распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с негативными комментариями; распространение информации, способствующей созданию отрицательного отношения избирателей к

⁶²⁴ В случае нарушения порядка проведения предвыборной агитации и распространения экстремистских материалов средством массовой информации избирательная комиссия субъекта Российской Федерации вправе обратиться в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий регистрацию средств массовой информации, с представлением о приостановлении выпуска данного средства массовой информации. Подробнее см. параграф 3.2 учебного пособия.

кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата. Список кандидатов.

Самостоятельным видом конституционной ответственности является *признание избрания зарегистрированного кандидата, списка кандидатов недействительным* в случае отмены решения избирательной комиссии о результатах выборов при выявлении фактов нарушений, которые не позволяют с достоверностью определить волеизъявление избирателей.

Избрание гражданина депутатом представительного органа либо на выборную должность является юридическим результатом конкретных выборов. Не могут служить основанием для отмены решения о результатах выборов, признания итогов голосования, результатов выборов недействительными нарушения избирательного законодательства, способствовавшие избранию либо имевшие целью побудить или побуждавшие избирателей голосовать за не избранных по результатам голосования кандидатов, за не принявшие участия в распределении депутатских мандатов списки кандидатов.

При проведении выборов по многомандатному избирательному округу нарушения со стороны отдельных кандидатов могут повлечь отмену решения о результатах выборов только в части, касающейся этих кандидатов.

При голосовании за списки кандидатов нарушения со стороны отдельных избирательных объединений могут повлечь отмену судом решения о допуске этих избирательных объединений к распределению депутатских мандатов и перераспределение депутатских мандатов.

Если зарегистрированный кандидат, признанный избранным по результатам голосования за список кандидатов, не сложит с себя полномочия, несовместимые со статусом депутата, выборного должностного лица, он исключается из списка кандидатов, а его мандат передается другому зарегистрированному кандидату. Если указанное требование не выполнит

зарегистрированный кандидат, избранный депутатом по одномандатному (многомандатному) избирательному округу либо избранный выборным должностным лицом, соответствующая избирательная комиссия отменяет свое решение о признании кандидата избранным.

Важное значение для обеспечения защиты конституционного строя и национальной безопасности имеет конституционная ответственность иностранных (международных) наблюдателей. Согласно пункту 10 статьи 24 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», части 10 статьи 31 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» иностранные (международные) наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за подготовкой и проведением выборов. На основании пункта 11 статьи 24 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», части 11 статьи 31 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» ЦИК России вправе отозвать аккредитацию иностранного (международного) наблюдателя в случае нарушения им федеральных законов, общепризнанных принципов и норм международного права⁶²⁵.

Реализация перечисленных мер конституционной ответственности служит юридической гарантией легитимации выборов. Привлечение виновных участников избирательного процесса к конституционной ответственности повышает доверие избирателей к законодательству о выборах, правоохранительной системе, органам народного представительства и выборным должностным лицам. С помощью инструментария конституционной ответственности происходит защита избирательных прав и

⁶²⁵ Подробнее о правовом положении иностранных (международных) наблюдателей и проблемах иностранного (международного) наблюдения за выборами см. параграф 9.1 настоящего пособия.

свобод, обеспечивается поддержка населением представительной власти, осуществляется правоприменительная деятельность компетентных государственных органов и учреждений по обеспечению национальной безопасности в условиях выборов.

В то же время в контексте конституционной ответственности кандидатов и избирательных объединений актуальной является проблема дискреционных полномочий (усмотрения) судов и избирательных комиссий. Как показывают материалы электоральной практики, должностные лица избирательных комиссий и районные суды нередко по-разному толкуют законодательство о выборах, оценивают юридические факты, имеющие значение при разрешении избирательных споров, касающихся реализации прав граждан избирать и быть избранными. В ряде случаев судебные органы вовлекаются в «заказные» процессы по устранению кандидатов в депутаты и претендентов на выборные должности. Пристрастное отношение к отдельным участникам избирательного процесса, личная заинтересованность должностных лиц избирательных комиссий и судей могут повлечь за собой незаконные решения и препятствование рассмотрению обоснованных жалоб граждан и избирательных объединений.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблема юридического обеспечения выборов в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности является актуальной, что подтверждается практикой избирательных кампаний, проходящих в Российской Федерации и зарубежных странах.

Особенностью проводимых в последние годы выборов становится не только ожесточенная политическая борьба за власть с использованием любых методов и средств, но и то, что они нередко сопровождаются действиями, представляющими угрозу конституционному строю и национальной безопасности.

Во-первых, избирательные кампании являются легальными каналами «прихода к власти» представителей преступных групп, стремящихся к продвижению своих кандидатов в государственные и муниципальные органы;

Во-вторых, растет число преступных посягательств террористического и экстремистского характера, связанных с выборами; становится нормой незаконное финансирование избирательных кампаний; приобретает массовый характер подкуп избирателей;

В-третьих, серьезную опасность представляет стремление ряда иностранных государств оказывать информационно-пропагандистское, финансовое, политическое и силовое воздействие на процесс организации и проведения выборов в отдельных странах в ущерб интересам их национальной безопасности.

Действующее законодательство о выборах серьезных преград на пути отмеченных негативных явлений и процессов не ставит. Более того, недостатки и пробелы нормативного правового регулирования выборов, в свою очередь, стимулируют рост преступных посягательств и появление новых правонарушающих избирательных технологий. Все это требует создания качественной нормативной правовой базы организации выборов и совершенствования правового обеспечения избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности.

Результатом исследования в настоящем пособии проблемы юридического обеспечения выборов в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности явились следующие теоретические положения:

1. Выборы как основа конституционного строя в сфере организации и функционирования государственной власти являются объектом национальной безопасности. Периодическое проведение выборов представительных органов выступает гарантом своевременного воспроизводства институтов государственной власти и местного самоуправления и обеспечивает стабильность конституционного строя. Приход к власти представителей тех или иных политических сил с помощью выборов обуславливает определенное состояние национальной безопасности и задает параметры государственной политики. От решений, принимаемых органами народного представительства и выборными лицами, зависит степень реализации конституционных прав и свобод граждан, характер средств и методов осуществления государственной власти, дальнейшая судьба населения государства. Выборы служат индикатором доверия народа к власти и важнейшим способом ее легитимации. В то же время, в силу социально–политической значимости выборов, они являются объектом противоправных устремлений организованных преступных групп, террористических и иных экстремистских организаций и отдельных лиц, а также ряда иностранных государств и международных организаций, направленных на нанесение ущерба конституционному строю и национальной безопасности Российской Федерации. В этом заключается значение выборов для защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности.

Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года обеспечение национальной безопасности представляет собой целенаправленную деятельность государственных институтов по выявлению, предупреждению и пресечению различных угроз

безопасности личности, обществу и государству, защите национальных интересов Российской Федерации. Стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в условиях выборов являются защита конституционного строя Российской Федерации, основных прав и свобод человека и гражданина, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и территориальной целостности, а также сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе.

Защита конституционного строя является направлением обеспечения национальной безопасности, включающим в себя защиту основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции на всей территории государства, территориальной целостности и суверенитета, поощрение политического и идеологического плюрализма, развитие конституционного контроля за выборными и назначаемыми государственными и муниципальными органами, а также охрану демократической государственной власти.

2. Защита конституционного строя и обеспечение национальной безопасности в условиях выборов зависят от качества нормативного правового регулирования организации и проведения выборов. Нормативное правовое регулирование выборов в Российской Федерации осуществляется международными избирательными стандартами, Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами ЦИК России, законами и нормативными правовыми актами высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Анализ данной системы нормативных актов свидетельствует о наличии ряда пробелов, коллизий и коррупциогенных факторов в нормативном правовом регулировании выборов в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности.

3. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации развивает политико-правовую конструкцию демократических правовых государств, в которых интересы защиты конституционного строя являются составной частью интересов национальной безопасности.

Исследование законодательной базы и правоприменительной практики организации и проведения выборов в Российской Федерации показало, что государственная политика защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в ходе выборов определяется национальными интересами Российской Федерации, которые являются системообразующим элементом национальных интересов России. С одной стороны, они направлены на развитие демократии и гражданского общества; с другой стороны, призваны обеспечить незыблемость конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации.

В группу интересов национальной безопасности по развитию демократии и гражданского общества в Российской Федерации входят: повышение политической активности и правовой культуры граждан; развитие политического плюрализма; недопущение узурпации государственной власти одним политическим деятелем (одной политической партией); формирование и осуществление политики органов народного представительства с учетом общественного мнения; развитие общественного контроля организации и проведения выборов; защита политических (в том числе избирательных) прав граждан.

Среди интересов национальной безопасности, направленных на обеспечение незыблемости конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации, следует выделить: сохранение политической стабильности в обществе; противодействие коррупции, сепаратизму, экстремизму и терроризму в условиях выборов; противодействие криминализации органов государственной власти и органов

местного самоуправления; обеспечение легитимности формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления; недопущение дезорганизации нормального функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления; недопущение массовых нарушений избирательных прав граждан и иных участников избирательного процесса; обеспечение политической независимости государства в условиях агрессивного иностранного (международного) наблюдения за выборами; недопущение использования избирательных кампаний в качестве механизмов захвата политической власти ставленниками иностранных государств и финансируемых ими организаций.

4. Проведенный в пособии анализ показал, что защита конституционного строя и обеспечение национальной безопасности на всех стадиях избирательного процесса осуществляется уполномоченными государственными органами и учреждениями – субъектами защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов. К ним относятся: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии, суды, органы прокуратуры, органы федеральной службы безопасности, налоговые органы, органы юстиции, органы внутренних дел, органы Федеральной миграционной службы, органы Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органы Министерства иностранных дел, воинские формирования и органы Министерства обороны Российской Федерации. В рамках избирательных кампаний различного уровня компетентные государственные органы и учреждения участвуют в решении задач по борьбе с попытками проникновения криминалитета, представителей экстремистских организаций,

иностранных спецслужб в органы государственной власти и местного самоуправления, с незаконным финансированием избирательных кампаний, незаконной предвыборной агитацией, осуществляют противодействие распространению избирательных технологий манипулятивного воздействия на общественное сознание, попыткам фальсификации итогов голосования и результатов выборов, оказывают избирательным комиссиям содействие в реализации их полномочий.

5. Составной частью обеспечения национальной безопасности в условиях выборов является правовое обеспечение избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности, которое рассматривается как государственно-властная деятельность по созданию правовых гарантий и реализации предусмотренных нормативными правовыми актами условий защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в избирательном процессе. По своей структуре нормативная правовая основа защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов представлена тремя основными группами нормативных правовых актов:

- нормативными правовыми актами, определяющими общие принципы, функции и систему защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации;

- нормативными правовыми актами, устанавливающими гарантии законности прохождения избирательного процесса, свободной реализации избирательных прав, а также обеспечивающими защиту демократических принципов и норм избирательного права;

- нормативными правовыми актами, регламентирующими правовой статус, задачи и возможные формы участия государственных (в том числе правоохранительных) органов и учреждений в защите конституционного строя и обеспечении национальной безопасности Российской Федерации в ходе избирательного процесса.

Данная система нормативных правовых актов является фундаментом проведения правовой политики защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в ходе выборов.

Представляется необходимым отметить, что приоритетной задачей правового обеспечения избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности является противодействие проникновению криминалитета в органы власти. Правовые меры борьбы с криминализацией органов государственной власти и местного самоуправления должны предусматривать разработку федеральных и региональных программ борьбы с криминализацией органов государственной власти и местного самоуправления, совершенствование законодательства путем установления правовых ограничений на избрание в органы государственной власти и местного самоуправления лиц, находящихся в федеральном розыске, имеющих судимость (в том числе снятую и погашенную) за совершение тяжких или особо тяжких преступлений. В федеральных законах о выборах предлагается закрепить обязательность указания кандидатами в депутаты и (или) на выборные должности всех имеющих судимостей (в т.ч. снятых и погашенных), а также информирования политическими партиями и избирательными комиссиями избирателей о всех судимостях кандидатов с названиями составов преступлений, наименованием суда, вынесшего приговор, срока и вида наказания, даты освобождения.

Развитие правового обеспечения выборов в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности предполагает разрешение проблемы распространения юрисдикции Правительства Российской Федерации на ряд министерств и ведомств, которыми непосредственно руководит Президент Российской Федерации. В настоящее время постановления Правительства Российской Федерации, регулирующие вопросы содействия органов исполнительной власти избирательным

комиссиям, распространяют свою силу на подведомственные Президенту Российской Федерации государственные органы, обеспечивающие защиту конституционного строя и национальную безопасность Российской Федерации в условиях выборов (ФСБ России, МВД России, ФМС России, Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство юстиции Российской Федерации, Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации). Существует два варианта решения данной правовой проблемы:

Первый. Упразднение практики деления отраслевых органов исполнительной власти по подведомственности между Президентом и Правительством. В этом случае Правительство Российской Федерации сохраняет за собой регулирование взаимодействия компетентных государственных органов и учреждений с избирательными комиссиями.

Второй вариант означает, что подобное правовое регулирование должно осуществляться исключительно указами Президента Российской Федерации.

Кроме того, представляется, что юридическая сила издаваемых на федеральном уровне нормативных правовых актов о содействии избирательным комиссиям при подготовке и проведении выборов должна распространяться не только на федеральные, но и на региональные и муниципальные выборы.

Необходимость технического переоснащения избирательной системы в Российской Федерации обуславливает развитие правового обеспечения избирательного процесса с позиций нормативного регулирования внедрения орбитальных систем «ГЛОНАСС» и «ГОНЕЦ», устройств электронного голосования, комплексов обработки избирательных бюллетеней, веб-камер в помещениях избирательных комиссий в ходе проведения голосования и подведения его итогов, а также электронного документооборота и информационного сопряжения ГАС «Выборы» с информационными системами других государственных и муниципальных органов.

6. В рамках изучения правового обеспечения выборов в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности в качестве элемента национальных правовых систем рассматривались международные стандарты защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов. Международные стандарты защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов представляют собой результат нормотворческой деятельности международных организаций (Организации Объединенных Наций, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совета Европы, Европейского Союза, Содружества Независимых Государств, Межпарламентского Союза, Европейского Суда по правам человека и ряда других) по вопросам избирательного права и избирательного процесса. Международные стандарты защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов условно представлены тремя основными фрагментами правового регулирования. Первый фрагмент составляют международные избирательные стандарты, закрепляющие основные требования к легитимности, справедливости, демократизму, подлинному и свободному характеру выборов. Второй фрагмент включает международные избирательные стандарты, закрепляющие государственный механизм защиты общепризнанных принципов и норм избирательного права, а также стандарты, регулирующие деятельность компетентных государственных органов и учреждений, обеспечивающих защиту конституционного строя и национальную безопасность в условиях избирательного процесса. Третий фрагмент содержит международные избирательные стандарты, устанавливающие общие требования к законотворческому процессу и качеству законодательства в сфере организации и проведения выборов. Имплементация международных избирательных стандартов в национальную практику организации и проведения выборов является необходимым условием обеспечения легитимности формирования органов государственной

власти и органов местного самоуправления, законности избирательного процесса, реализации избирательных прав и свобод граждан.

7. Установлено, что национальное законодательство зарубежных стран об участии компетентных государственных органов и учреждений в защите конституционного строя и обеспечении национальной безопасности в условиях выборов основывается на правовых положениях, непосредственно обеспечивающих защиту конституционного строя и национальную безопасность. Специфика правовой регламентации деятельности компетентных государственных органов и учреждений зарубежных стран по защите конституционного строя и обеспечению национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов заключается в прямом или косвенном санкционировании оперативно-розыскных и контрразведывательных мероприятий, направленных на проверку благонадежности отдельных активистов и партийных функционеров, ограничении прав и свобод неблагонадежных граждан, претендующих на депутатский мандат или выборную должность, а также на оперативное изучение «нелояльных» партий и политических организаций. С целью создания условий для функционирования гражданского общества, сохранения и развития демократической многопартийности, соблюдения законности при реализации гражданами их важнейших политических прав предусмотрен юридический механизм контроля за деятельностью компетентных государственных органов и учреждений.

8. Большое внимание в пособии уделено теоретико-правовым аспектам легитимации избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности. Государственная власть может рассчитывать на длительное существование и эффективную деятельность, если она опирается не только на принуждение. Признание власти легитимной осуществляется в результате ее легитимации. В рамках изучения легитимации избирательного процесса сделан вывод о значимости

соответствующих конституционно-правовых гарантий. Конституционно-правовые гарантии легитимации избирательного процесса представлены как совокупность условий и средств, обеспечивающих законность прохождения выборов, а также принятие обществом сформированной в условиях избирательной кампании политической власти. Закрепленные в Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законах конституционно-правовые гарантии образуют систему, включающую в себя нормативные, организационные, информационные, контрольные, правоохранные, финансово-экономические и идеологические гарантии легитимации избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности. Данная система конституционно-правовых гарантий легитимации избирательного процесса призвана обеспечить признание населением результатов выборов и доверие избирателей к сформированной представительной власти.

9. Анализ материалов электоральной практики позволил сделать вывод о том, что институт иностранного (международного) наблюдения в его современном виде все чаще приходится рассматривать не как помощь в проведении демократических выборов и независимый контроль качества избирательных процедур, а как орудие политической борьбы и вмешательства во внутренние дела суверенных государств, используемое США в целях формирования управляемой извне системы органов государственной власти и управления. Получившая распространение практика выдвижения иностранными (международными) наблюдателями незаконных требований о непризнании итогов выборов, распространения заведомо ложной информации, связанной с подготовкой и проведением выборов, подрывает доверие граждан к собственному государству, способствует осложнению общественно-политической обстановки и оказывает деструктивное воздействие на конституционный строй. Спровоцированные таким образом затяжные политические кризисы всерьез угрожают развитию экономики и нормальному функционированию демократических институтов в

«наблюдаемой» стране. Учитывая, что дестабилизация политической ситуации в государстве, инспирирование сепаратистских настроений и межнациональных обострений, утрата политической независимости противоречат интересам Российской Федерации, в целях защиты ее государственного суверенитета и придания действительно свободного характера избирательным процессам предлагается реализовать следующие меры реформирования института внешнего наблюдения за выборами:

- предложить международным организациям отказаться от формирования миссий наблюдения за выборами на непрофессиональной основе;

- ввести новый порядок формирования совместных миссий наблюдения за выборами, основанный на членстве (участии) государства в конкретных международных организациях;

- переориентироваться на приоритетное участие Российской Федерации в долгосрочных мониторинговых миссиях и в основных командах БДИПЧ ОБСЕ, а также придерживаться справедливого географического принципа формирования миссий наблюдения;

- отказаться от краткосрочных миссий наблюдения за выборами;

- отказаться от предварительных заключений международных миссий наблюдения о состоявшихся выборах;

- осуществлять нормативно-правовое регулирование деятельности международных наблюдателей в интересах защиты конституционного строя и безопасности государства. Это предполагает разработку Федерального закона, регулирующего процедуры иностранного и международного наблюдения на территории Российской Федерации, порядок и основания приглашения наблюдателей; введение указами Президента Российской Федерации по согласованию с МИД России квотирования количества иностранных (международных) наблюдателей; детализацию в актах ЦИК России порядка аккредитации и отзыва аккредитации наблюдателей. Следовало бы отказаться от аккредитации лиц и организаций, имеющих

политические, экономические, идеологические и иные интересы в Российской Федерации, а также лиц, в отношении которых было принято решение об отзыве аккредитации за нарушение законодательства и принципов международного права. Основанием для отказа в аккредитации иностранного (международного) наблюдателя или представителя средств массовой информации иностранного государства должны служить сведения о применении к иностранному (международному) наблюдателю или представителю средств массовой информации иностранного государства депортации или административного выдворения за пределы Российской Федерации, сведения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, сведения о привлечении в Российской Федерации указанных лиц к уголовной или административной ответственности либо к ответственности за совершение налоговых правонарушений.

Существенный вклад в совершенствование контроля избирательного процесса вносит деятельность институтов гражданского общества (независимых средств массовой информации, общественных организаций и объединений избирателей). В основе формирования и развития механизма общественного контроля избирательного процесса лежат принципы неангажированности общественных организаций от политических структур, неаффилированности с какой-либо политической партией или подконтрольной ей структурой, авторитетности организаций в глазах общественности, самостоятельности в отношениях с органами государственной власти и местного самоуправления, отсутствия к организациям претензий со стороны правоохранительных и налоговых органов. Соблюдение указанных принципов позволяет институтам гражданского общества выполнять роль независимого центра общественного мониторинга соблюдения законных прав и интересов избирателей.

10. Одним из важнейших инструментов обеспечения правомерного поведения участников избирательного процесса, необходимым условием эффективной деятельности компетентных государственных органов и учреждений по защите избирательных прав и свобод граждан, защите конституционного строя и обеспечения национальной безопасности является юридическая ответственность за нарушения законодательства о выборах. Только практическая реализация основных принципов административной, уголовной и конституционной ответственности за нарушения законодательства о выборах способна обеспечить охрану правопорядка, правовое воспитание участников избирательного процесса и предупреждение совершения новых правонарушений. Законность, обоснованность, неотвратимость, своевременность и справедливость юридической ответственности служат предпосылками подлинной защиты интересов личности, общества и государства в сфере организации и проведения выборов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Рос. газ. 1993. 25 декабря; 2009. 21 января.

Международные нормативные правовые акты

2. Всеобщая декларация прав человека, утвержденная Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. Международное публичное право: Сб. документов. М., 1996. Т.1. С. 460-464.

3. Протокол № 1 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Париж, 20 марта 1952 г.) // Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред.: кандидат юрид. наук А.А. Вешняков; науч. ред.: доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: Издательство Весь Мир, 2004. С. 549-551.

4. Международный пакт от 16 декабря 1966 г. о гражданских и политических правах // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1994. № 12.

5. Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

6. Документ Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Копенгаген, 29 июня 1990 г.) // Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции Российской Федерации. М.: Институт права и публичной политики, 2002. 606 с.

7. Документ Московского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Москва, 3 октября 1991 г.) // Сов. журнал международного права. 1991. № 3-4. С. 115-133.

8. Декларация о критериях свободных и справедливых выборов (Париж, 26 марта 1994 г.) (По документам Межпарламентского Союза) М.: Известия, 1994. 11 с.

9. Декларация принципов международного наблюдения за выборами (ООН, 27 октября 2005 г.) // Вестник ЦИК РФ. 2005. № 12. С. 5-18.

10. Резолюция 1264 (2001) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «О кодексе надлежащей практики в избирательных вопросах» (Страсбург, 8 ноября 2001 г.) // Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред.: кандидат юрид. наук А.А. Вешняков; науч. ред.: доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: Издательство Весь Мир, 2004. С. 593-594.

11. Резолюция 1308 (2002) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «Об ограничениях на деятельность политических партий в государствах –

членах Совета Европы» (Страсбург, 18 ноября 2002 г.) // Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред.: доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 317-318.

12. Резолюция 1344 (2003) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «Об угрозе для демократии со стороны экстремистских партий и движений в Европе» [Текст не опубликован.].

13. Резолюция 1546 (2007) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «Кодекс поведения политических партий» // Международные избирательные стандарты. Сб. документов / Отв. ред.: доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 344-348.

14. Резолюция 58/189 сессии Генеральной Ассамблеи ООН «Уважение принципов национального суверенитета и многообразия демократических систем в ходе выборов как важный элемент поощрения и защиты прав человека» (22 декабря 2003 г.) // Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред.: кандидат юрид. наук А.А. Вешняков; науч. ред.: доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: Издательство Весь Мир, 2004. С. 167-168.

15. Рекомендация R (99) Комитета Министров Совета Европы 15 государствам-членам относительно мер, связанных с освещением средствами массовой информации избирательных кампаний (Принята 9 сентября 1999 г. на 678 заседании на уровне представителей министров) // Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред.: доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 376-380.

16. Рекомендация от 8 апреля 2003 г. № Rec (2003) 4 Комитета Министров Совета Европы «Об общих принципах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний» // Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред.: доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 380-384.

17. Рекомендация от 30 сентября 2004 г. № Rec (2004) 4 Комитета Министров Совета Европы 11 государствам-членам по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования // Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред.: доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 386-399.

18. Рекомендация 1595 (2003) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «О Своде рекомендуемых норм при проведении выборов» (Страсбург, 30 января 2003 г.) // Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред.: доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 320.

19. Руководство по наблюдению за выборами ОБСЕ / БДИПЧ (Варшава, 1997 г.) // OSCE. Рекомендации по анализу законодательной базы выборов. Варшава, 2001. С. 51–54.

20. Руководящие принципы запрета и роспуска политических партий Европейской комиссии «За демократию через право» (Венецианской

комиссии) (Венеция, 10-11 декабря 1999 г.) // Совет Европы и Россия. 2001. № 1. С. 42-45.

21. Хартия Европейского союза об основных правах (Ницца, 7 декабря 2000 г.) // Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред.: кандидат юрид. наук А.А. Вешняков; науч. ред.: доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: Издательство Весь Мир, 2004. С. 741-749.

Нормативные правовые акты Содружества Независимых Государств

22. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств // Вестник ЦИК Российской Федерации. 2002. № 11. С. 218-231.

23. Рекомендации Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых государств от 4 декабря 2004 г. для международных наблюдателей Содружества Независимых государств по наблюдению за выборами и референдумами // Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств: Документы и материалы. М.: РЦОИТ, 2008. С. 185-243.

24. Декларация Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах – участниках Содружества Независимых Государств» // Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред.: доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 904-910.

Нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти

Федеральные законы

25. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (с изм. от 23 июля 2008 г.) // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; 1997. № 20. Ст. 2231; 1998. № 30. Ст. 3608; 2002. № 11. Ст. 1018; 2002. № 12. Ст. 1093; 2002. № 30. Ст. 3029; 2003. № 50. Ст. 4855; 2004. № 27. Ст. 2711; 2004. № 45. Ст. 4377; 2006. № 3. Ст. 282; 2006. № 6. Ст. 636; 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616.

26. Федеральный закон от 12 января 1996 г. (в ред. от 17 июля 2009 г.) № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» //См. СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145;

1998. № 48. Ст. 5849; 1999. № 28. Ст. 3473; 2002. № 52 (ч. 2). Ст. 5141; 2003. № 52 (ч. 1). Ст. 5031; 2006. № 3. Ст. 282; 2006. № 45. Ст. 4627; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 37; 2007. № 10. Ст. 1151; 2007. № 22. Ст. 2563; 2007. № 49. Ст. 6061; 2008. № 20. Ст. 2253; 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616; 2009. № 23. Ст. 2762; 2009. № 29. Ст. 3608.

27. Федеральный закон от 13 июня 1996 г. (в ред. от 30 октября 2009 г.) № 63-ФЗ «Уголовный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 1999. № 7. Ст. 873; 1999. № 11. Ст. 1255; 1999. № 28. Ст. 3490; 2001. № 11. Ст. 1002; 2001. № 13. Ст. 1140; 2001. № 26. Ст. 2587; 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3424; 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5028; 2002. № 10. Ст. 966; 2002. № 19. Ст. 1795; 2002. № 44. Ст. 4298; 2003. № 15. Ст. 1304; 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2708; 2003. № 50. Ст. 4848; 2004. № 30. Ст. 3091; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104; 2005. № 52 (ч. 1). Ст. 5574; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3452; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 46; 2007. № 21. Ст. 2456; 2007. № 31. Ст. 4011; 2007. № 49. Ст. 6079; 2007. № 50. Ст. 6246; 2008. № 7. Ст. 551; 2008. № 15. Ст. 1444; 2008. № 20. Ст. 2251; 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3601; 2008. № 48. Ст. 5513; 2009. № 1. Ст. 29; 2009. № 7. Ст. 788; 2009. № 44. Ст. 5170.

28. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. (в ред. от 9 ноября 2009 г.) № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // Рос. газ. 1996. 4 декабря; 2006. 15 июля.

29. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. (в ред. от 18 июля 2009 г.) № 184-ФЗ «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; 2002. № 30. Ст. 3024; 2002. № 50. Ст. 4930; 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709; 2004. № 25. Ст. 2484; 2004. № 50. Ст. 4950; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 17; 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104; 2006. № 1. Ст. 10; 2006. № 1. Ст. 13; 2006. № 29. Ст. 3124; 2006. № 30. Ст. 3287; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3427; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3452; 2006. № 44. Ст. 4537; 2006. № 50. Ст. 5279; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21; 2007. № 10. Ст. 1151; 2007. № 13. Ст. 1464; 2007. № 18. Ст. 2117; 2007. № 21. Ст. 2455; 2007. № 26. Ст. 3074; 2007. № 43. Ст. 5084; 2007. № 46. Ст. 5553; 2008. № 13. Ст. 1186; 2008. № 29 (ч. 1). Ст. 3418; 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3597; 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616; 2008. № 48. Ст. 5516; 2008. № 49. Ст. 5747; 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6236; 2009. № 7. Ст. 772; 2009. № 29. Ст. 3612.

30. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. (в ред. от 19 июля 2009 г.) № 95-ФЗ «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2002. № 12. Ст. 1093; 2002. № 30. Ст. 3029; 2003. № 26. Ст. 2574; 2003. № 50. Ст. 4855; 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5272; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 9; 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104; 2006. № 1. Ст. 13; 2006. № 29. Ст. 3124; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 37; 2007. № 18. Ст. 2118; 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3600; 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616; 2008. № 45. Ст. 5146; 2009. № 14. Ст. 1577; 2009. № 44. Ст. 5170.

31. Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. (в ред. от 19 июля 2009 г.) № 195-ФЗ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Рос. газ. 2001. 31 декабря; 2002. 30 июля; 2002. 2 ноября; 2002. 31 декабря; 2003. 1 июля; 2003. 8 июля; 2003. 18 ноября; 2003. 16 декабря; 2003. 27 декабря; 2004. 31 июля; 2004. 25 августа; 2004. 30 декабря; 2005. 13 января; 2005. 11 марта; 2005. 24 марта; 2005. 26 июля; 2005. 28 июля; 2005. 8 декабря; 2005. 29 декабря; 2005. 31 декабря; 2006. 11 января; 2006. 8 февраля; 2006. 21 марта; 2006. 21 апреля; 2006. 11 мая; 2006. 8 июня; 2006. 20 июля; 2006. 29 июля; 2006. 18 октября; 2006. 9 ноября; 2006. 8 декабря; 2006. 12 декабря; 2006. 31 декабря; 2007. 5 апреля; 2007. 12 апреля; 2007. 31 июля; 2007. 1 августа; 2007. 24 октября; 2007. 14 ноября; 2007. 4 декабря; 2007. 15 декабря; 2008. 7 мая; 2008. 20 мая; 2008. 18 июля; 2008. 25 июля; 2008. 11 ноября; 2008. 9 декабря; 2008. 30 декабря; 2008. 31 декабря; 2009. 11 февраля; 2009. 22 июля.

32. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. (в ред. от 9 ноября 2009 г.) № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Рос. газ. 2002. 15 июня; 2002. 28 сентября; 2003. 25 июня; 2003. 8 июля; 2004. 9 июня; 2004. 14 августа; 2004. 31 августа; 2004. 15 декабря; 2005. 2 июля; 2005. 26 июля; 2006. 15 июля; 2006. 27 июля; 2006. 7 декабря; 2007. 10 января; 2007. 2 февраля; 2007. 6 марта; 2007. 24 апреля; 2007. 11 мая; 2007. 1 августа; 2008. 25 июля; 2008. 28 ноября; 2008. 31 декабря; 2009. 11 февраля; 2009. 8 апреля; 10 июня; 21 июля.

33. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. (в ред. от 29 апреля 2008 г.) № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3447; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3452; 2007. № 21. Ст. 2457; 2007. № 31. Ст. 4008; 2008. № 18. Ст. 1939.

34. Федеральный закон от 10 января 2003 г. (в ред. от 19 июля 2009 г.) № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // Рос. газ. 2003. 16 января; 2005. 26 июля; 2006. 15 июля; 2006. 27 июля; 2007. 10 января; 2007. 11 мая; 2007. 1 августа; 2009. 11 февраля; 10 июня; 21 июля.

35. Федеральный закон от 10 января 2003 г. (в ред. от 25 декабря 2008 г.) № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» // Рос. газ. 2003. 15 января; 2008. 30 декабря.

36. Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

37. Федеральный закон от 18 мая 2005 г. (в ред. от 19 июля 2009 г.) № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Рос. газ. 2005. 24 мая; 2006. 15 июля; 2006. 27 июля; 2007. 10 января; 2007. 11 мая; 2007. 25 июля; 2007. 1 августа; 2009. 11 февраля; 10 июня; 21 июля.

38. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. (в ред. от 26 апреля 2007 г.) № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации»

Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // Рос. газ. 2005. 26 июля.

39. Федеральный закон от 12 июля 2006 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» // Рос. газ. 2006. 15 июля.

40. Федеральный закон от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский Процессуальный Кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5303.

41. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 3-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 771.

42. Федеральный закон от 28 апреля 2009 г. № 75-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий» // Рос. газ. 2009. 5 мая.

43. Федеральный закон от 12 мая 2009 г. № 94-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с повышением представительства избирателей в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» // Рос. газ. 2009. 15 мая.

44. Федеральный закон от 3 июня 2009 г. № 108-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с сокращением количества подписей избирателей в поддержку выдвижения федеральных списков кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и уточнением оснований для регистрации кандидатов, списков кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления» // Рос. газ. 2009. 10 июня.

45. Федеральный закон от 19 июля 2009 г. № 203-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах в части предоставления эфирного времени и печатной площади для проведения предвыборной агитации» // Рос. газ. 2009. 21 июля.

46. Федеральный закон от 9 ноября 2009 г. № 250-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 приложения к Федеральному закону «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и статью 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Рос. газ. 2009. 11 ноября.

47. Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 357-ФЗ «О внесении изменений в статью 24 Федерального закона «Об основных гарантиях

избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Рос. газ. 2009. 29 декабря.

Законы Российской Федерации

48. Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. (в ред. от 26 декабря 2008 г.) № 1026-1 «О милиции» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503; Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1993. № 10. Ст. 360; Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1993. № 32. Ст. 1231; СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2964; 1999. № 14. Ст. 1666; 1999. № 49. Ст. 5905; 2000. № 31. Ст. 3204; 2000. № 46. Ст. 4537; 2001. № 31. Ст. 3172; 2001. № 32. Ст. 3316; 2002. № 18. Ст. 1721; 2002. № 27. Ст. 2620; 2002. № 30. Ст. 3029; 2003. № 2. Ст. 167; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2700; 2003. № 28. Ст. 2880; 2003. № 50. Ст. 4847; 2004. № 30. Ст. 3087; 2004. № 35. Ст. 3607; 2005. № 13. Ст. 1078; 2005. № 14. Ст. 1212; 2005. № 19. Ст. 1752; 2006. № 24. Ст. 2555; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3420; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3425; 2006. № 52 (ч. 1). Ст. 5498; 2007. № 10. Ст. 1151; 2007. № 41. Ст. 4845; 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616; 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6235; 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6248.

49. Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. (с изм. от 9 февраля 2009 г.) № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Рос. газ. 1992. 8 февраля; 1995. 14 января; 1995. 8 июня; 1995. 26 июля; 1996. 10 января; 1998. 5 марта; 2000. 22 июня; 2000. 8 августа; 2001. 9 августа; 2002. 26 марта; 2002. 30 июля; 2003. 8 июля; 2003. 16 декабря; 2004. 1 июля; 2004. 31 августа; 2004. 5 ноября; 2005. 26 июля; 2006. 29 июля; 2006. 18 октября; 2007. 1 августа; 2008. 30 декабря; 2009. 11 февраля.

50. Закон Российской Федерации от 17 января 1992 г. (в ред. от 17 июля 2009 г.) № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Рос. газ. 1992. 18 февраля; 1995. 25 ноября; 1999. 17 февраля; 1999. 24 ноября; 2000. 5 января; 2001. 30 декабря; 2002. 3 июля; 2002. 30 июля; 2003. 1 июля; 2004. 31 августа; 2005. 16 июля; 2005. 9 ноября; 2007. 6 марта; 2007. 8 июня; 2007. 1 августа; 2008. 30 декабря; 2009. 21 июля.

51. Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. (в ред. от 26 июня 2008 г.) № 2446-1 «О безопасности» // Рос. газ. 1992. 6 мая; 1993. 10 января; 2002. 30 июля; 2005. 11 марта; 2006. 27 июля; 2007. 6 марта; 2008. 28 июня.

Постановления Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания

52. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16 апреля 1998 г. N 2394-II ГД «О создании Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проверке соблюдения избирательного законодательства в ходе

подготовки и проведения выборов мэра города Нижнего Новгорода» // СЗ РФ. 1998. № 17. Ст. 1897.

53. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 23 октября 2002 г. № 33170-III ГД «О комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по изучению подготовки и проведения выборов депутатов Законодательного Собрания города Санкт-Петербурга» // СЗ РФ. 2002. № 44. Ст. 4334.

54. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 3 декабря 1997 г. № 403-СФ «О запросе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционный суд Российской Федерации о проверке конституционности положений пунктов 3 и 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Рос. газ. 1997. 17 декабря.

55. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 10 декабря 2003 г. N 337-СФ «О назначении выборов Президента Российской Федерации» // Рос. газ. 2003. 11 декабря.

56. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 26 ноября 2007 г. № 550-СФ «О назначении выборов Президента Российской Федерации» // Рос. газ. 2007. 28 ноября.

Указы Президента Российской Федерации

57. Указ Президента Российской Федерации от 23 августа 1994 г. № 1723 «О разработке и создании Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» // СЗ РФ. 1994. № 18. Ст. 1723.

58. Указ Президента Российской Федерации от 28 февраля 1995 г. № 227 «Об обеспечении создания, функционирования и развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» // Рос. газ. 1995. 11 марта.

59. Указ Президента Российской Федерации от 28 февраля 1995 г. № 228 «О федеральной целевой программе повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации» // Рос. газ. 1995. 11 марта.

60. Указ Президента Российской Федерации от 23 марта 1995 г. (в ред. от 3 ноября 2004 г.) № 310 «О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в Российской Федерации» // Рос. газ. 1995. 25 марта; СЗ РФ. 2004. № 45. Ст. 4414.

61. Указ Президента Российской Федерации от 17 июля 1996 г. № 1038 «О мерах по обеспечению конституционных прав граждан на участие в

выборах законодательного (представительного) органа государственной власти Кемеровской области» // СЗ РФ. 1996. № 30. Ст. 3604.

62. Указ Президента Российской Федерации от 30 мая 1997 г. № 535 (в ред. от 25 ноября 2003 г.) «Об обеспечении избирательных прав военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, федеральных органов налоговой полиции и работников органов прокуратуры Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 22. Ст. 2572; 2003. № 16. Ст. 1508; 2003. № 48. Ст. 4659.

63. Указ и.о. Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 170. [Утратил силу].

64. Указ Президента Российской Федерации от 2 сентября 2003 г. № 1030 «О назначении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации нового созыва» // Рос. газ. 2003. 3 сентября.

65. Указ Президента Российской Федерации от 2 сентября 2007 г. № 1144 «О назначении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации нового созыва» // Рос. газ. 2007. 5 сентября.

66. Указ Президента Российской Федерации от 29 февраля 2008 г. № 285 «Об утверждении Положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Забайкальского края первого созыва» // Рос. газ. 2008. 8 марта.

67. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «Об утверждении Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Рос. газ. 2009. 19 мая.

Постановления Правительства Российской Федерации

68. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 мая 1995 г. № 482 «О Федеральной целевой программе повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 22. Ст. 2063.

69. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 декабря 1995 г. № 1242 «О Федеральной целевой программе развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» на 1996-2000 годы» // СЗ РФ. 1995. № 52. Ст. 5166.

70. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 1999 г. № 937 «О содействии избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Ведомости Федерального Собрания. 1999. № 26. 11 сентября.

71. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 января 2000 года № 32 «О содействии избирательным комиссиям в

организации подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации» // Рос. газ. 2000. 13 января.

72. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 июля 2003 г. № 391 «О порядке выдачи гражданам Российской Федерации, находящимся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, справки для участия в выборах или в референдуме» // СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2812.

73. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2003 года № 555 «О мерах по содействию избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 37. Ст. 3596.

74. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2007 года № 589 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации» // Рос. газ. 2007. 26 сентября.

*Постановления Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации*

75. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 23 мая 2001 г. № 131/ 1266–3 «О ходе работы в субъектах Российской Федерации по приведению регионального законодательства о выборах в соответствие с федеральным законодательством» // Сборник законодательных и иных нормативных правовых актов, решений Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам выборов и референдумов в Российской Федерации. М.: ЦИК Российской Федерации. 2003. С. 159-162.

76. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 30 ноября 2001 г. № 144/1320-3 «О содействии Центральной избирательной комиссии, органов исполнительной власти, правоохранительных органов избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации в организации проведения выборов» // Вестник ЦИК Российской Федерации. 2001. № 10. С. 10-12.

77. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 23 июля 2003 г. (в ред. от 28 февраля 2007 г.) № 19/137-4 «О Положении об обеспечении безопасности информации в Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» // Вестник ЦИК РФ. 2007. № 3.

78. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 25 февраля 2004 г. № 91/750-4 «О работе Министерства внутренних дел Российской Федерации по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации» // Вестник ЦИК Российской Федерации. 2004. № 6.

79. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 25 апреля 2007 г. (в ред. от 19 ноября 2008 г.) № 5/45-5 «О Положении о Контрольно-ревизионной службе при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» // Вестник ЦИК Российской Федерации. 2007. № 5; 2008. № 12.

Нормативные правовые акты министерств и ведомств Российской Федерации

80. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Законность. 2008. № 3.

81. Приказ Министра внутренних дел Российской Федерации от 21 февраля 2005 г. № 108 «Об объявлении Соглашения о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации». [Текст приказа не опубликован.]

82. Приказ Министра внутренних дел Российской Федерации от 26 сентября 2007 г. № 835 «О порядке исполнения органами внутренних дел Российской Федерации представлений избирательных комиссий» [Текст приказа не опубликован.]

83. Приказ Федеральной налоговой службы от 10 августа 2007 г. № ММ-3-04/474 «Об организации работы по оказанию содействия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в проверке достоверности сведений о размере и об источниках доходов, имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности, о вкладах в банках, ценных бумагах, представляемых кандидатами в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва». [Текст приказа не опубликован.]

84. Приказ ФСБ России от 31 октября 1997 г. № 396 «Об обеспечении избирательных прав военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, федеральных органов налоговой полиции и работников органов прокуратуры Российской Федерации» [Текст приказа не опубликован.]

85. Приказ ФСБ России от 21 октября 1999 г. № 519 «О некоторых вопросах взаимодействия избирательных комиссий с правоохранительными органами, Министерством юстиции, Министерством по налогам и сборам, Министерством иностранных дел и судами при проведении выборов» [Текст приказа не опубликован.]

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

Законы субъектов Российской Федерации

86. Закон Архангельской области от 8 ноября 2006 г. (в ред. от 24 июня 2009 г.) № 268-13-ОЗ «О выборах в органы местного самоуправления в Архангельской области» // <http://www.arkhangelsk.izbirkom.ru>

87. Закон Владимирской области от 13 февраля 2003 г. (в ред. от 5 апреля 2007 г.) № 10-ОЗ «Избирательный кодекс Владимирской области» // <http://www.vladimir.izbirkom.ru>

88. Закон Волгоградской области от 6 декабря 2006 г. № 1373-ОД «О выборах в органы местного самоуправления Волгоградской области» // <http://www.volgograd.izbirkom.ru>

89. Закон Воронежской области от 27 июня 2007 г. № 87-ОЗ «Избирательный кодекс Воронежской области» // <http://www.voronezh.vybory.izbirkom.ru>

90. Закон Забайкальского края от 5 октября 2009 г. № 230-33К «Об избирательной комиссии Забайкальского края» // <http://www.chita.izbirkom.ru>

91. Закон Ивановской области от 13 июля 2007 г. (в ред. от 19 октября 2007 г.) № 98-ОЗ «О системе избирательных комиссий в Ивановской области» // <http://www.ivanovo.vybory.izbirkom.ru>

92. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 5 августа 2008 г. (в ред. от 21 июля 2009 г.) № 56-РЗ «О выборах депутатов парламента Кабардино-Балкарской Республики» // <http://www.kabardin-balkar.izbirkom.ru>

93. Закон Краснодарского края от 23 июля 2003 г. (с изм. от 23 июля 2009 г.) № 608-КЗ «Об административных правонарушениях» // <http://www.krasnodar.izbirkom.ru>

94. Закон Курской области от 10 июня 2003 г. (в ред. от 25 июня 2009 г.) № 29-ЗКО «Избирательный кодекс Курской области» // <http://www.kursk.izbirkom.ru>

95. Закон Новгородской области от 10 июля 2007 г. № 128-ОЗ «О противодействии коррупции в органах государственной власти Новгородской области» // Новгородские ведомости. 2007. 17 июля.

96. Закон Приморского края от 10 марта 2009 г. № 387-КЗ «О противодействии коррупции в Приморском крае» // <http://www.primorsk.vybory.izbirkom.ru>

97. Закон Псковской области от 1 августа 2003 г. (в ред. от 17 июля 2008 г.) № 295-ОЗ «Избирательный кодекс Псковской области» // <http://www.pskov.izbirkom.ru>.
98. Закон Псковской области от 26 июля 2007 г. (в ред. от 4 октября 2007 г.) № 697-ОЗ «О территориальных избирательных комиссиях в Псковской области, обладающих правами юридического лица» // <http://www.pskov.izbirkom.ru>
99. Закон Республики Карелия от 5 июня 2006 г. № 989-ЗРК «О перечне труднодоступных и отдаленных местностей в Республике Карелия» // <http://www.karel.izbirkom.ru>
100. Закон Тульской области от 9 июня 2008 г. № 1024-ЗТО «О видах избирательных систем, порядке и условиях их применения при проведении муниципальных выборов в Тульской области» // <http://www.tula.izbirkom.ru>
101. Закон Чувашской Республики от 4 июня 2007 г. № 14 «О противодействии коррупции» // СЗ Чувашской Республики. 2007. № 5. Ст. 253.
102. Избирательный кодекс Амурской области от 17 сентября 2003 г. (в ред. от 26 сентября 2008 г.) № 239-ОЗ // <http://www.amur.izbirkom.ru>
103. Избирательный кодекс Белгородской области от 7 мая 2007 г. (в ред. от 2 февраля 2009 г.) № 108 // <http://www.belgorod.izbirkom.ru>
104. Избирательный кодекс Костромской области от 30 декабря 1998 г. (в ред. от 6 июля 2009 г.) № 39 // <http://www.kostroma.izbirkom.ru/>
105. Избирательный кодекс Приморского края от 22 июля 2003 г. (в ред. от 28 июля 2009 г.) № 62-КЗ // <http://www.primorsk.vybory.izbirkom.ru>
106. Избирательный кодекс Республики Татарстан от 7 мая 2007 г. (в ред. от 26 декабря 2007 г.) № 21-ЗРТ // <http://www.tatarstan.vybory.izbirkom.ru/>
107. Избирательный кодекс Свердловской области от 24 апреля 2003 г. (в ред. от 2 июля 2009 г.) № 10-ОЗ // <http://www.sverdlovsk.vybory.izbirkom.ru>
108. Избирательный кодекс Тверской области от 25 марта 2003 г. (в ред. от 28 мая 2009 г.) // <http://www.tver.izbirkom.ru>
109. Избирательный кодекс (Закон) Тюменской области от 3 июня 2003 г. (в ред. от 5 июля 2007 г.) № 139 // <http://www.tyumen.vybory.izbirkom.ru>
110. Избирательный кодекс Хабаровского края от 26 ноября 2003 г. (в ред. от 31 октября 2007 г.) № 154 // <http://www.khabarovsk.vybory.izbirkom.ru>
111. Избирательный кодекс Читинской области от 20 мая 2003 г. (в ред. от 23 июня 2004 г.) № 477-ЗЧО // <http://www.chita.izbirkom.ru>
112. Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов от 8 июля 2003 г. (в ред. от 3 июля 2009 г.) № 35-ЗС // <http://www.altai Terr.izbirkom.ru>
113. Кодекс Республики Башкортостан о выборах от 6 декабря 2006 г. (в ред. от 16 ноября 2007 г.) № 380-З // <http://www.bashkortostan.izbirkom.ru>

*Нормативные правовые акты органов исполнительной власти
субъектов Российской Федерации*

114. Указ Главы Республики Коми от 28 марта 2006 г. № 37 «Об организации и осуществлении регистрации (учета) избирателей, участников референдума на территории Республики Коми».

115. Указ Президента Удмуртской Республики от 1 августа 2006 года № 113 «О содействии избирательным комиссиям в подготовке и проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных районов».

116. Постановление Губернатора Курской области от 13 февраля 2006 г. № 76 «О мерах по реализации Положения о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума на территории Курской области».

117. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 12 октября 2007 г. № 550 «О содействии избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации».

118. Постановление Правительства Республики Хакасия от 14 сентября 2005 г. № 288 «О мерах по содействию избирательным комиссиям в Республике Хакасия в организации подготовки и проведения выборов глав вновь образованных муниципальных образований и депутатов представительных органов муниципальных образований первого созыва в Республике Хакасия».

119. Постановление Правительства Саратовской области от 22 июля 2008 г. № 294-П «О содействии избирательным комиссиям в Саратовской области в организации подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления 12 октября 2008 года».

120. Постановление Правительства Москвы от 15 марта 2005 г. № 139-ПП «Об оказании содействия в организационном и материально-техническом обеспечении повторных и дополнительных выборов депутатов муниципальных собраний внутригородских муниципальных образований в г. Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. 6 апреля.

*Нормативные правовые акты избирательных комиссий субъектов
Российской Федерации*

121. Постановление Центральной избирательной комиссии Республики Башкортостан от 20 августа 2008 года № Ц- 4/3-4 «О Контрольно-ревизионной службе при Центральной избирательной комиссии Республики Башкортостан» // <http://www.bashkortostan.izbirkom.ru>

122. Постановление избирательной комиссии Калужской области от 28 марта 2007 г. № 28/6-III «О мерах по обеспечению безопасности информации, обрабатываемой в ГАС РФ «Выборы» в избирательной комиссии Калужской области» // <http://www.kaluga.izbirkom.ru>

<p>123. Постановление Избирательной комиссии Костромской области от 6 сентября 2007 г. № 16 «О Контрольно-ревизионной службе при избирательной комиссии Костромской области» // http://www.kostroma.izbirkom.ru</p>

124. Постановление избирательной комиссии Липецкой области от 14 августа 2008 года № 35/313-4 «О Примерном Положении о контрольно-ревизионной службе при избирательной комиссии муниципального образования» // <http://www.lipetsk.izbirkom.ru>

125. Решение избирательной комиссии Приморского края от 29 июля 2009 г. № 566/110 «Об утверждении Порядка организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов избирательной комиссии Приморского края» // <http://www.primorsk.vybory.izbirkom.ru>

Нормативные правовые акты иностранных государств

126. Конституции зарубежных государств: США, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Греция, Япония, Канада / Сост. В.В. Маклаков. М.: Бек, 1997.

127. Bundeswahlgesetz (D) // BGBl. I. S.1288, 1594/1993; BGBl. I. S. 674/2005.

128. Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer // Bundesgesetz BGBl 1975 I 1317.

129. Bundesgesetz über die politischen Rechte // Bundesgesetz BGBl 1993 III 445.

130. Bundeswahlordnung (D) // BGBl. I. S.1376/2002; BGBl. I. S.1951/2005.

131. Bundespräsidentenwahlgesetz 1971 // Bundesgesetz BGBl. Nr. 57/1971; BGBl. I Nr. 28/2007.

132. Electoral Fraud (Northern Ireland) Act 2002 // <http://www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document>

133. Electoral Registration (Northern Ireland) Act 2005 // <http://www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document>

134. Electoral Administration Act 2006 // <http://www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document>

135. Europawahlordnung 1996 (O) // BGBl. Nr. 117/1996; BGBl. I Nr. 28/2007.
136. Federal Elections Campaigns. United States Code. Title 2. Chapter 14.
137. Presidential Elections and Vacancies. United States Code. Title 3. Chapter 1.
138. Representation of the People Act 2000 // <http://www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document>

Судебная практика

Постановления Европейского суда по правам человека

139. Постановление Европейского суда по правам человека от 8 июля 1986 г. по делу «Лингенс (Lingens) против Австрии» // Международные избирательные стандарты. Сб. документов. М.: Издательство Весь Мир, 2004. С. 653-659.
140. Постановление Европейского суда по правам человека от 23 мая 1991 г. по делу «Обершлик (Oberschlick) против Австрии» // Международные избирательные стандарты. Сб. документов. М.: Издательство Весь Мир, 2004. С. 666-678.
141. Постановление Европейского суда по правам человека от 26 сентября 1995 г. по делу «Фогт (Vogt) против Германии» // Международные избирательные стандарты. Сб. документов. М.: Издательство Весь Мир, 2004. С. 687-703.
142. Постановление Европейского суда по правам человека от 25 мая 1998 г. «Социалистическая партия и другие против Турции» // Европейский суд по правам человека. Избранные решения. М.: Норма, 2000. Т. 2. С. 496-508.
143. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Объединенная коммунистическая партия и другие против Турции» от 30 января 1998 г. // <http://www.echr.coe.int>
144. Постановление Европейского суда по правам человека от 30 марта 2004 г. «Дело Херст (Hirst) против Соединенного Королевства» // Международные избирательные стандарты. Сб. документов. М.: Издательство Весь Мир, 2004. С. 738-741.

Постановления и Определения Конституционного Суда Российской Федерации

145. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 апреля 1998 г. N 12-П «О проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Башкортостан, Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в ред. от 28 августа 1997 года) и Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан» // Рос. газ. 1998. 6 мая.

146. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

147. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 2000 г. N 4-П «О признании не соответствующими Конституции Российской Федерации ч.2 ст.3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» и Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «Об утверждении схемы избирательных округов для проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» // СЗ РФ. 2000. № 13. Ст. 1429.

148. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2002 г. N 1-П «О признании не соответствующими Конституции Российской Федерации положений, содержащихся в п.3 ст.64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и п.3 ст.92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 626.

149. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2002 года № 2–П «По делу о проверке конституционности ч.2 ст. 69, ч.2 ст. 70 и ст. 90 Конституции Республики Татарстан, а также п.2 ст. 4 и п.8 ст.21 Закона Республики Татарстан «О выборах депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М.Салямова // Рос. газ. 2002. 31 января.

150. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2002 г. № 10-П «О проверке конституционности положений п.1 ст.64, п.11 ст.32, пп. 8 и 9 ст.35, пп. 2 и 3 ст. 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Рос. газ. 2002. 18 июня.

151. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и

жалобами граждан С.А. Баунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова // Рос. газ. 2003. 31 октября.

Судебные постановления судов общей юрисдикции Российской Федерации

152. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2003 г. по делу № 53-ГОЗ-8 о решении Красноярского краевого суда о расформировании Избирательной комиссии Красноярского края // Вестник ЦИК РФ. 2003. № 3.

153. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 2 декабря 2005 г. № 5-ГО5-134 по кассационной жалобе представителей регионального отделения политической партии «Родина» на решение Московского городского суда от 26 ноября 2005 г.

154. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 3 марта 2006 г. № 1-ГО6-6 по кассационной жалобе Дегтярева И.Е. на решение Архангельского областного суда от 9 февраля 2006 года, которым отказано в удовлетворении его заявления об отмене постановления окружной избирательной комиссии по одномандатному избирательному округу N 3 об отказе в его регистрации кандидатом в депутаты Архангельского областного Собрания депутатов.

155. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 9 марта 2006 г. № 1-ГО6-9 по кассационной жалобе Тутова А.Н. на решение Архангельского областного суда от 22 февраля 2006 года, которым отказано в удовлетворении его заявления об отмене постановления окружной избирательной комиссии по одномандатному избирательному округу N 3 об отказе в его регистрации кандидатом в депутаты Архангельского областного Собрания депутатов.

156. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2007 г. № 78-ГО7-13 об отказе в удовлетворении заявления Регионального отделения политической партии «Социалистическая единая партия России» в Санкт-Петербурге об отмене решения Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 26 января 2007 г. № 77-1.2 об отказе в регистрации списка кандидатов, выдвинутого Региональным отделением политической партии «Социалистическая единая партия России».

157. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 2 марта 2006 г. № ГКПИ06-69 по заявлению Квачкова В.В. об отмене Постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 9 декабря 2005 г. № 162/1065-4 «Об установлении результатов повторных дополнительных выборов депутата Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва по Преображенскому одномандатному избирательному округу № 199 г. Москвы».

158. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2007 г. по делу № ГКПИ07-1388 об отмене постановления ЦИК России от 28 октября 2007 г. № 49/403-5 «Об отказе в регистрации федерального списка кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва, выдвинутого политической партией «Народный Союз».

159. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2007 г. № ГКПИ07-1426 по заявлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об отмене регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва Наджаряна С.Н., включенного в зарегистрированный федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией «Либерально-демократическая партия России».

160. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 28 декабря 2007 года по заявлению В.К. Буковского об отмене постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 22 декабря 2007 г. № 80/644-5 «Об отказе в регистрации группы избирателей, созданной для поддержки самовыдвижения Буковского В.К. кандидатом на должность Президента Российской Федерации, и ее уполномоченных представителей».

161. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2008 г. по делу № ГКПИ08-268 об отмене Постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 27 января 2008 года № 92/710-5 «Об отказе Михаилу Михайловичу Касьянову в регистрации кандидатом на должность Президента Российской Федерации» и обязанности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации зарегистрировать кандидатом на должность Президента Российской Федерации М.М. Касьянова.

162. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 3 июля 2008 г. по делу № ГКПИ08-1472 по заявлению политической партии «Союз правых сил», Белых Н.Ю., Прохорова В.Ю и Казакова С.П. о признании результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва, состоявшихся 2 декабря 2007 г., недействительными.

163. Решение Московского городского суда от 26 ноября 2005 г. по делу № 3-562/2005 об отмене регистрации городского списка кандидатов в депутаты Московской городской Думы четвертого созыва, выдвинутого региональным отделением политической партии «Родина» в г. Москве.

Литература

164. *Авакьян С.А.* Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. 1975. № 10. С. 16-24.

165. *Авакьян С.А.* Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8. С. 3-12.

166. *Алехичева Л.Г., Постников А.Е.* Признание недействительными итогов голосования и результатов выборов: правовые проблемы // Журнал российского права. 2001. № 6. С. 25-36.

167. *Бабурин С.Н.* Государствоведение: научные труды. М.: Юнити-Дана, 2010. 711 с.

168. *Борисов И.Б., Трунов И.Л.* Правовые оценки выборов президента Республики Казахстан международными наблюдателями // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2006. № 1. С. 16.

169. *Борисов И.Б.* Взгляд с двух сторон границы. Что будут искать международные наблюдатели в России // Рос. газ. 2007. 10 октября.

170. *Борисов И.Б.* Электоральный суверенитет или внешнее управление // Профиль. 2008. № 22. С. 22-23.

171. *Борисов И.Б.* Ведут ли уличные акции к прямому народовластию // Рос. газ. 2009. 20 февраля.

172. *Бутаев В.И., Волков В.П., Шебунова В.Я.* Методическое пособие по оказанию органами внутренних дел содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий и проведении выборов органов государственной власти и органов местного самоуправления. М.: Российский центр обучения избирательным технологиям при ЦИК России, 2007. 112 с.

173. *Бутаев В.И., Мальшев В.А.* Методическое пособие по обеспечению избирательных прав граждан Российской Федерации, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений и находящихся в местах содержания под стражей. М.: Российский центр обучения избирательным технологиям при ЦИК России, 2007. 64 с.

174. *Бутаев В.И., Загуляева Л.А., Райков Г.И.* Взаимодействие избирательных комиссий и органов внутренних дел по обеспечению прав граждан и правопорядка на выборах и референдумах. Методическое пособие. М.: ЦИК России, 2009. 32 с.

175. *Вавилов С.В.* О совершенствовании системы международного сотрудничества в области демократических выборов // Журнал о выборах. 2008. № 6. С. 17-19.
176. *Веденеев Ю.А., Лысенко В.И.* Политика и федеральные выборы (К вопросу о взаимоотношениях между властью и правом) // Государство и право. 1995. № 2. С. 77-87.
177. *Ведерников Н.Т.* Конституционный суд и правовая защита конституционного строя // Конституционный вестник. 1991. № 8. М.: Изд-во Конституционной комиссии России. С. 44-47.
178. *Вешняков А.А.* Новые избирательные технологии и проблемы наблюдения за выборами // Журнал о выборах. М.: Российский центр обучения избирательным технологиям при ЦИК России, 2005. № 3. С. 54-59.
179. *Вешняков А.А.* Общая характеристика гарантий обеспечения избирательных прав граждан с использованием ГАС «Выборы» // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист, 2006. № 8. С. 2-9.
180. *Власов А.А., Сеченова Р.Р.* Кризис правосознания молодежи: проблемы и способы разрешения // Современное право. 2001. № 12. С. 39-42.
181. *Волков В.П., Дамаскин О.В., Шапиев С.М.* Некоторые проблемы и пути их решения для обеспечения законности избирательного процесса в Российской Федерации. М.: РЦОИТ, 2009. 288 с.
182. *Выборы в Европейский Парламент / Лафитский В.И., Лысенко В.И.* М.: РЦОИТ, 2005. 160 с.
183. *Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2003. Электоральная статистика.* М., 2004.
184. *Выборы в Российской Федерации. 2004. Электоральная статистика.* М., 2005.
185. *Выборы в Российской Федерации. 2007. Электоральная статистика / Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.* М.: СитиПрессСервис, 2008. 200 с.
186. *Выборы Президента Российской Федерации. 2008: Сборник информационно-аналитических материалов / Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.* М.: СитиПрессСервис, 2008. 328 с.
187. *Выборы в субъектах Российской Федерации 2 марта 2008 года и в единые дни голосования 12 октября 2008 года, 1 марта 2009 года: Электоральная статистика.* М.: ЦИК России, 2009. 228 с.
188. *Дамаскин О.В.* Легитимация результатов избирательного процесса в Российской Федерации // Журнал о выборах. 2008. № 3. С. 14-19.
189. *Дамаскин О.В., Красинский В.В., Сеченова Р.Р., Фахретдинова А.И.* Прокуратура в системе обеспечения конституционной законности избирательного процесса в интересах безопасности государственного строительства. Научно-методическое пособие. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, 2005. 82 с.
190. *Дамаскин О.В., Девицкий Э.И., Игнатенко В.В., Князев С.Д. и др.* Избирательное право в судебной практике: Научно-практическое пособие.

М.: Российский центр обучения избирательным технологиям при ЦИК России, 2008. 320 с.

191. *Дамм И.А.* Коррупция в российском избирательном процессе: понятие и противодействие. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2006. С. 15.

192. Законодательство Российской Федерации о выборах: состояние, проблемы и направления совершенствования: Материалы «круглого стола» в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 5 марта 2009 г. М.: Издание Совета Федерации, 2009. 67 с.

193. *Зорькин В.Д.* Угрозы международной и национальной безопасности и ограничение прав человека в практике конституционного правосудия // Российское правосудие. 2006. № 2. С. 3-13.

194. *Зорькин В.Д.* Об угрозах конституционного строя в XXI веке и необходимости проведения правовой реформы в России // Журнал российского права. 2004. № 6. С. 3-17.

195. *Иванченко А.В., Прудникова Т.А.* Конституционно-правовые гарантии от монополизации власти // Вестник Московского университета МВД России. 2004. № 2. С. 36-39.

196. Избирательное законодательство и выборы в современном мире / В.И. Лысенко, А.Г. Головин. М.: МедиаПресс, 2009. 528 с.

197. Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2000-2007. В 2 т. М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2008.

198. Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2003. В 2 т. / Отв. ред. В.И.Казьмин. М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2004.

199. Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2004. В 2 т. / Отв. ред. В.И.Казьмин. М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2005.

200. *Керимов А.Д.* Некоторые проблемы участия политических партий в выборах в органы государственной власти // Право и политика. 2001. № 1. С. 19-22.

201. *Климова Ю.Н.* Взаимодействие избирательной комиссии с правоохранительными органами при обеспечении законности и правопорядка на территории избирательного округа // Вестник ЦИК России. 2006. № 11.

202. *Князев С.Д.* Уголовная ответственность за нарушение избирательных прав и права на участие в референдуме // Журнал российского права. 2001. № 2. С. 26-34.

203. *Ковлер А.И.* Избирательные технологии: российский и зарубежный опыт. М.: Изд-во РАН Институт государства и права, 1995. 116 с.

204. *Колюшин Е.И.* Судебная практика по делам о правонарушениях в ходе финансирования избирательных кампаний // *Право и власть*. 2002. № 3. С. 3-11.
205. *Колюшин Е.И.* Судебная защита избирательных прав граждан. М.: Городец, 2005. 144 с.
206. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств: Документы и материалы / Отв. ред. доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации В.И. Лысенко. М.: РЦОИТ, 2008. 522 с.
207. *Красинский В.В.* Угрозы национальной безопасности России, возникающие при организации и проведении выборов, в аспекте правовой культуры // *Проблемы правовой и криминологической культуры борьбы с преступностью*. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2002. С. 18–21.
208. *Красинский В.В.* Основные направления противодействия преступным посягательствам в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации // *Преступность в России и борьба с ней: региональный аспект*. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2003. С.127–133.
209. *Красинский В.В.* Теоретические основы нормативного правового регулирования организации и проведения выборов в Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право*. М.: Юристъ, 2003. № 1. С.13–16.
210. *Красинский В.В.* Место прокурорского надзора в обеспечении избирательного законодательства // *Журнал о выборах*. М.: Российский центр обучения избирательным технологиям при ЦИК России, 2003. № 2. С. 9–12.
211. *Красинский В.В.* Роль и место выборов в системе народовластия Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право*. М.: Юрист, 2003. № 4. С. 17-21.
212. *Красинский В.В.* Борьба с отмыванием денежных средств в ходе выборов: проблема и возможные пути ее разрешения // *Право и политика*, 2003. № 6. С. 54–63.
213. *Красинский В.В.* Правовое обеспечение безопасности выборов в зарубежных государствах // *Журнал российского права*. М.: Норма, 2003. № 7. С. 90–98.
214. *Красинский В.В.* Об основных проблемах применения Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» // *Закон и право*. М.: Юнити-Дана, 2003. № 8. С. 13-15.
215. *Красинский В.В.* Проблемы борьбы с криминалитетом в ходе избирательных кампаний // *Юридический мир*. М.: Юридический мир ВК, 2003. № 9. С. 4-8.
216. *Красинский В.В.* О правовой основе участия правоохранительных органов Российской Федерации в обеспечении безопасности и правопорядка

в ходе избирательного процесса // Закон и армия. М.: ИГ Юрист, 2005. № 4. С. 16-21.

217. *Красинский В.В.* Правовые вопросы обеспечения безопасности Союзного государства в ходе выборов наднациональных государственных органов // Закон и армия. М.: ИГ Юрист, 2005. № 5. С. 26-31.

218. *Красинский В.В.* Нормативное правовое обеспечение национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации: Монография. Москва - Тамбов, 2005. 135 с.

219. *Красинский В.В.* Конституционно-правовое регулирование российского гражданства в интересах обеспечения национальной безопасности // Политика и общество, 2006. № 1. С. 63-72.

220. *Красинский В.В.* Выборы как механизм захвата политической власти и реализации иностранной внешней политики // Военно-юридический журнал. М.: ИГ Юрист, 2006. № 3. С. 15-21.

221. *Красинский В.В.* Правовое регулирование выборов в контексте противодействия политическому экстремизму в Российской Федерации // Военно-юридический журнал. М.: ИГ Юрист, 2006. № 5. С. 24–29.

222. *Красинский В.В.* Обеспечение безопасности государства в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации // Проблемы укрепления российской государственности. Сб. науч. трудов. Ч. 1 / НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. М., 2007. С. 51-54.

223. *Красинский В.В.* Нормативно-правовое обеспечение национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации // Правовые вопросы национальной безопасности. Федеральное издание. № 3 (21). М., 2007. С. 38-41.

224. *Красинский В.В.* Об участии организованных преступных групп в избирательных кампаниях и проблемах противодействия криминалитету в условиях выборов // Совершенствование управления правоохранительными органами и другими социальными системами при чрезвычайных обстоятельствах социально-политического и криминального характера: Материалы Девятой науч.- практ. конф. (21 ноября 2007) / Академия управления МВД России, Институт социологии РАН. М., 2007. С.72–78.

225. *Красинский В.В.* Институт внешнего наблюдения за выборами. Проект реформирования // Журнал о выборах. М.: Российский центр обучения избирательным технологиям при ЦИК России, 2008. № 2. С. 44–51; № 3. С. 33–41.

226. *Красинский В.В.* Участие организованных преступных групп в избирательных кампаниях // Политика и общество, 2008. № 4. С. 7–13.

227. *Красинский В.В.* Лишение избирательного права в зарубежных странах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2008. № 15 (вып. 4). С. 49–53.

228. *Красинский В.В.* О проблемах почтового голосования на выборах в зарубежных странах // Журнал российского права. М.: Норма, 2008. № 12. С. 100–107.

229. *Красинский В.В.* Сонгуулийг торийн эрх мэдлийг булаан авахад ашиглаж байна // Ундэсний Шуудан. 2009. 11 тавдугаар сар. № 111 (513). С. 5-8.

230. *Красинский В.В.* О правовой природе актов избирательных комиссий в Российской Федерации // Современное право. 2009. № 11. С. 22-27.

231. *Красинский В.В.* Актуальные проблемы развития международного и общественного контроля избирательного процесса // Выборы. Образование. Инновации. Материалы IV Всероссийской Чичеринской научно-практической конференции 28 мая 2009 года. Тамбов.: Избирательная комиссия Тамбовской области: Тамбовский государственный университет им. Державина, 2009. С. 41-52.

232. *Красинский В.В.* Правовое обеспечение избирательного процесса в интересах национальной безопасности России. Монография. Москва - Тамбов, 2009. 466 с.

233. *Красинский В.В.* Выборы как механизм захвата политической власти и реализации иностранной внешней политики // Закон и действительность. Ереван, 2009. № 12 (170). С. 28-31.

234. *Красинский В.В.* Участие организованных преступных групп в избирательных кампаниях // Государство и право. Ереван, 2009. № 3 (45). С. 18-23.

235. *Красинский В.В.* О коррупциогенных факторах избирательного законодательства // Российская юстиция. 2010. № 2. С. 22-24.

236. *Красинский В.В.* Проблемы легитимации власти после президентских выборов в Иране // Современное право. 2010. № 1. С. 138-143.

237. *Красинский В.В.* Теории «ограниченного суверенитета» и «мирового правительства» в американской политической доктрине // Судебная власть. Ереван, 2009. № 12 (125). С. 6-12.

238. *Красинский В.В.* Теоретико-правовые аспекты легитимации избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя // Современное право. 2010. № 3. С. 9-13.

239. *Кузьмин В.* Роль США в осуществлении «цветных революций» в зарубежных странах // Зарубежное военное обозрение. 2008. № 9 (738). С. 9-18.

240. *Лысенко В.И.* Проблемы современного избирательного права в России и в европейских странах: Дис. ... д-ра. юрид. наук / РАН Институт государства и права. М., 1995. 35 с.

241. *Лысенко В.И., Евланов И.А.* Выборы - по демократическим стандартам // Журнал о выборах. 2005. № 3. С. 58-59.

242. *Лысенко В.И., Евланов И.А.* Новый шаг в развитии международных избирательных стандартов // Журнал о выборах. 2008. № 6. С. 8-16.
243. *Мальцев Г.В., Носов С.И.* коррупциогенные факторы в юридических нормах: природа, формы проявления, проблемы устранения // Право и образование. 2009. № 1. С. 4-12.
244. Международные избирательные стандарты. Сб. документов / Отв. ред.: кандидат юрид. наук А.А. Вешняков; науч. ред.: доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: Издательство Весь Мир, 2004. 1151 с.
245. Международные избирательные стандарты. Сб. документов / Отв. ред.: доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. 1248 с.
246. *Моисеев А.М.* Конституционное право граждан на объединение в политические партии и судебная практика его защиты. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 25 с.
247. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / Отв. ред. канд. юрид. наук А.А. Вешняков; науч. ред. доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: Объединенная редакция МВД России, 2007. 861 с.
248. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Отв. ред. канд. юрид. наук А.А. Вешняков; науч. ред. доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М., 2007. 784 с.
249. *Петренко Д.С.* Органы конституционного правосудия как участники политических отношений / Актуальные проблемы современного российского государственного устройства. 2009. Вып. 2. / Под ред. Бабурина С.Н. М.: Изд-во РГТЭУ, 2009. С. 247-270.
250. *Постников А.Е.* Избирательное законодательство: необходимо четкое разделение полномочий между различными уровнями власти при проведении выборов // Журнал российского права. 2002. № 5. С. 12-22.
251. Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации / Под ред. Вишнякова В.Г. М.: Юрид. лит., 2005. 400 с.
252. Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации / Под ред. Опалева А.В. М.: Юнити-Дана, 2004. 511 с.
253. *Савин С.Ю.* Правовое обеспечение информационной безопасности Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы»: дис. ...канд. юрид. наук / РАГС при Президенте РФ. М., 2007. 184 с.
254. Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша. М.: Норма, 2006. 495 с.
255. Современные избирательные системы. Вып. 2: Аргентина, Германия, Швеция. М.: РЦОИТ: Норма, 2007. 319 с.
256. Современные избирательные системы. Вып. 3: Испания, США, Финляндия, Япония. М.: РЦОИТ: Новости, 2009. 448 с.

257. *Токман Д.* Криминал на фоне выборов // Рос. газ. 2003. 14 октября.
258. *Чиркин В.Е.* Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. № 8. С. 65-73.
259. *Чиркин В.Е.* Какая избирательная система нужна России // Законодательство и экономика. 2005. № 1. С. 5-11.
260. *Щедрин Н.В.* Основания ограничения пассивного избирательного права и права равного доступа к государственной службе для лиц, совершивших общественно-опасные деяния // Государство и право. 1998. № 8.

ПРОГРАММА КУРСА И КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

Темы:

1. Выборы и их значение для защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.
2. Нормативное правовое регулирование организации и проведения выборов в Российской Федерации.
3. Нормативное правовое регулирование выборов в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности Российской Федерации.
4. Правовое положение компетентных государственных органов и учреждений - субъектов защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации.
5. Характеристика нормативной правовой основы защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации.
6. Международные стандарты защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов.
7. Зарубежный опыт нормативного правового обеспечения защиты конституционного строя и национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов.
8. Теоретико-правовые аспекты легитимации избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности.
9. Развитие иностранного (международного) и общественного контроля избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности.
10. Юридическая ответственность за нарушения законодательства о выборах как правовой инструмент защиты избирательных прав и обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации.

Тема 1. Выборы и их значение для защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

Рассматривается место выборов в системе народовластия Российской Федерации. Анализируется значение выборов для своевременного воспроизводства институтов государственной власти и местного самоуправления, обеспечения стабильности конституционного строя, легитимации государственной власти.

Тема 2. Нормативное правовое регулирование организации и проведения выборов в Российской Федерации

Раскрыта суть нормативного правового регулирования выборов. Показана система нормативных правовых актов, регулирующих организацию и проведение выборов в Российской Федерации. Рассмотрены федеральные и региональные законодательные и подзаконные акты о выборах. Проанализированы особенности нормативного правового регулирования организации и проведения муниципальных выборов. Дана характеристика нормативных правовых актов избирательных комиссий.

Тема 3. Нормативное правовое регулирование выборов в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности Российской Федерации

Рассмотрены интересы защиты конституционного строя и национальной безопасности Российской Федерации в сфере организации и проведения выборов. Проведен анализ конституционно-правовой регламентации стадий избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Исследованы правовые положения, направленные на обеспечение законности избирательного процесса, реализацию гарантий свободного волеизъявления граждан на выборах, защиту демократических принципов и норм избирательного права.

Тема 4. Правовое положение компетентных государственных органов и учреждений - субъектов защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации

Проведено исследование системы компетентных государственных органов и учреждений, принимающих участие в защите конституционного строя и обеспечении национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации. Рассмотрены классификации субъектов защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов. Проанализированы задачи компетентных государственных органов и учреждений, связанные с их участием в защите конституционного строя и

обеспечении национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации. Изучены нормативные правовые акты, регулирующие вопросы координации действий избирательных комиссий, правоохранительных и иных государственных органов и учреждений в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации. Показаны направления сотрудничества избирательных комиссий с органами внутренних дел, прокуратуры, судами, налоговыми органами, органами юстиции, органами Федеральной миграционной службы, органами федеральной службы безопасности, учреждениями и филиалами Центрального банка Российской Федерации и Сбербанка России. Рассмотрены коррупциогенные нормы избирательного законодательства, допускающие возможность выборочного правоприменения со стороны компетентных государственных органов и предъявляющие завышенные требования к гражданам для реализации принадлежащих им прав.

Тема 5. Характеристика нормативной правовой основы защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации

Дана структура нормативной правовой основы защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации. Раскрыты факторы, влияющие на совершенствование нормативного правового обеспечения защиты конституционного строя и национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации. Исследованы пробелы и коллизии законодательной базы организации и проведения выборов в Российской Федерации. Выработаны предложения по совершенствованию законодательной и подзаконной нормативной правовой базы в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности России.

Тема 6. Международные стандарты защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов

Дается общий обзор международных нормативных правовых актов ООН, ОБСЕ, Совета Европы, ЕС, СНГ, Европейского суда по правам человека по вопросам избирательного права и избирательного процесса. Раскрывается значение международных стандартов для защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов. Проведен анализ юридических норм международных нормативных документов, составляющих правовую основу противодействия массовым беспорядкам, экстремизму, расизму, ксенофобии, коррупции, цензуре и фальсификациям в условиях выборов.

Тема 7. Зарубежный опыт нормативного правового обеспечения защиты конституционного строя и национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов

Проведен анализ законодательства зарубежных стран о выборах, выделены правовые положения, направленные на ограничение и лишение избирательного права отдельных категорий граждан в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности, предупреждение зарубежного вмешательства в избирательный процесс, коррупции, экстремистской деятельности, противодействие использованию кандидатами в депутаты и на выборные должности «административного ресурса». Дана характеристика нормативным правовым актам, регламентирующим деятельность компетентных государственных органов и учреждений по специальной охране политических, экономических и идеологических основ власти и созданию условий для реализации основных задач ее стратегии.

Тема 8. Теоретико-правовые аспекты легитимации избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности

Раскрывается сущность легитимации публичной власти и избирательного процесса. Показано значение конституционно-правовых гарантий (гарантий основных избирательных прав и свобод граждан, нормативных, организационных, информационных, контрольных, правоохранительных, финансово-экономических, идеологических гарантий) легитимации избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности. Проанализирована взаимосвязь правовой культуры организации и проведения выборов с обеспечением национальной безопасности. Изучены основные направления развития правовой культуры организации и проведения выборов в Российской Федерации.

Тема 9. Развитие иностранного (международного) и общественного контроля избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности

Показано становление и развитие института иностранного (международного) наблюдения за выборами. Проанализированы проблемы методологии иностранного и международного наблюдения за выборами. Рассмотрены принятые БДИПЧ/ОБСЕ форматы наблюдения за выборами. Дана характеристика основным направлениям совершенствования иностранного (международного) наблюдения за выборами в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности. Показано значение общественного контроля за выборами в Российской Федерации.

Тема 10. Юридическая ответственность за нарушения законодательства о выборах как правовой инструмент защиты

избирательных прав и обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации

Раскрыто содержание административной ответственности за нарушения законодательства о выборах. Дана характеристика уголовной ответственности за нарушения избирательных прав и свобод человека и гражданина. Рассмотрены меры конституционной ответственности за нарушения законодательства о выборах. Инструментарий юридической ответственности представлен в ракурсе защиты избирательных прав и обеспечения национальной безопасности.

Контрольные вопросы:

По теме 1

1. Каково социально-политическое значение выборов?
2. Охарактеризуйте угрозы основам конституционного строя и национальной безопасности, возникающие в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации.
3. Назовите угрозы информационной безопасности ГАС «Выборы».
4. Перечислите новые тенденции участия организованных преступных групп в избирательных кампаниях, проходящих в Российской Федерации.
5. Опишите модель захвата политической власти, связанную с использованием выборов для осуществления «цветных революций».

По теме 2

1. В чем заключается суть нормативного правового регулирования выборов?
2. Раскройте понятие «организация и проведение выборов».
3. Что представляет собой избирательный процесс?
4. Какие уровни можно выделить в системе нормативных правовых актов, регулирующих избирательный процесс в Российской Федерации?
5. Назовите особенности нормативного правового регулирования организации и проведения муниципальных выборов в Российской Федерации.
6. Какова правовая природа актов избирательных комиссий?

По теме 3

1. Каковы интересы защиты конституционного строя и национальной безопасности Российской Федерации в сфере организации и проведения выборов?
2. В чем заключается значение Государственной системы регистрации избирателей для защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации?

3. Какие законодательные нормы препятствуют фальсификации избирательных документов и итогов голосования членами избирательных комиссий?

4. Какие правовые ограничения установлены в отношении членов избирательных комиссий и почему?

5. Какие ограничения пассивного избирательного права предусматривает действующее законодательство о выборах в Российской Федерации?

6. Перечислите правовые меры, которые используются для предотвращения проникновения криминальных и экстремистских элементов в органы государственной власти и органы местного самоуправления в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации.

7. Назовите варианты использования преимуществ должностного или служебного положения в избирательном процессе.

8. Перечислите положения федеральных законов, которые дают возможность компетентным государственным органам и учреждениям оказывать противодействие попыткам ряда иностранных государств (иностраных и международных организаций, международных общественных движений) оказывать информационно-пропагандистское, финансовое и политическое воздействие на избирательный процесс в ущерб интересам защиты конституционного строя и национальной безопасности России, а также осуществлять подкуп депутатов и выборных должностных лиц.

9. Каким образом обеспечивается правовое противодействие экстремистской деятельности в условиях выборов?

10. Какие субъекты не имеют право вносить добровольные пожертвования в избирательные фонды?

11. Какие меры используются для защиты избирательных документов?

По теме 4

1. Какова система субъектов защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации?

2. Перечислите классификации субъектов защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации.

3. Какие задачи стоят перед компетентными государственными органами и учреждениями, участвующими в защите конституционного строя и обеспечении национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации?

4. Какие нормативные правовые акты регулируют вопросы координации действий избирательных комиссий, правоохранительных и иных государственных органов и учреждений в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации?

5. Перечислите основные направления деятельности контрольно-ревизионных служб при избирательных комиссиях.

6. Каковы особенности организации голосования на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации?

7. Охарактеризуйте участие судов в защите конституционного строя и обеспечении национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов.

8. Каковы задачи прокурорского надзора в области защиты избирательных прав граждан?

9. Какова роль органов внутренних дел в системе субъектов, участвующих в защите конституционного строя и обеспечении национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации?

10. Раскройте основные направления взаимодействия избирательных комиссий и налоговых органов.

11. Назовите основные направления взаимодействия избирательных комиссий и органов юстиции.

12. Перечислите направления сотрудничества органов федеральной службы безопасности с другими компетентными государственными органами, участвующими в защите конституционного строя и обеспечении национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов.

13. Как осуществляется взаимодействие избирательных комиссий с учреждениями Центрального банка Российской Федерации (филиалами Сберегательного банка Российской Федерации)?

По теме 5

1. Какова структура нормативной правовой основы защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации?

2. Какие факторы влияют на совершенствование нормативного правового обеспечения защиты конституционного строя и национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации?

3. Дайте характеристику направлениям совершенствования законодательной основы правового обеспечения защиты конституционного строя и национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации.

4. Каковы возможности совершенствования подзаконной основы правового обеспечения защиты конституционного строя и национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации?

По теме 6

1. Охарактеризуйте международные нормативные правовые акты как источник избирательного права.
2. Раскройте значение международных стандартов для защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов.
3. Какую роль играют решения Европейского суда по правам человека для защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина?
4. Какие международные документы составляют правовую основу противодействия экстремизму, расизму и ксенофобии в условиях выборов?
5. Перечислите ограничения, связанные с освещением средствами массовой информации избирательных кампаний.
6. Какими международными нормативными правовыми актами осуществляется регулирование иностранного (международного) наблюдения за выборами?

По теме 7

1. Какие меры ограничения и лишения избирательного права применяются в зарубежных странах в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности?
2. Перечислите законодательные ограничения на проникновение криминалитета, экстремистских и террористических элементов в органы представительной власти, существующие в зарубежных странах.
3. Охарактеризуйте правовые положения, связанные с обеспечением компетентными государственными органами и учреждениями безопасности в день голосования.
4. В чем заключаются проблемы почтового голосования на выборах в зарубежных странах?
5. Каковы достоинства и недостатки избирательных технологий электронного голосования?
6. Какие меры предпринимаются для повышения доверия избирателей к использованию технических средств электронного голосования?
7. В чем заключается специфика правовой регламентации деятельности компетентных государственных органов и учреждений зарубежных стран обеспечению национальной безопасности и защите конституционного строя в процессе организации и проведения выборов?
8. Каковы пределы вмешательства компетентных государственных органов и учреждений зарубежных стран в избирательный процесс?
9. Назовите правовые механизмы контроля за деятельностью компетентных государственных органов и учреждений, участвующих в обеспечении национальной безопасности и защите конституционного строя в процессе организации и проведения выборов в зарубежных странах.

По теме 8

1. Каково соотношение понятий «легитимация публичной власти» и «легитимация избирательного процесса»?
2. Почему выборы могут выступать в качестве одного из важнейших способов легитимации государственной власти?
3. В чем заключается значение конституционно-правовых гарантий легитимации избирательного процесса для защиты конституционного строя и национальной безопасности Российской Федерации?
4. Какую роль играет правовая культура организации и проведения выборов в контексте обеспечения национальной безопасности?
5. Назовите основные направления развития правовой культуры организации и проведения выборов в Российской Федерации.

По теме 9

1. Охарактеризуйте становление и развитие института иностранного (международного) наблюдения за выборами.
2. Назовите основные проблемы методологии иностранного (международного) наблюдения за выборами.
3. Почему институт иностранного (международного) наблюдения за выборами в его современном виде может рассматриваться как орудие политической борьбы и вмешательства во внутренние дела суверенных государств?
4. Дайте характеристику основным направлениям совершенствования иностранного (международного) наблюдения за выборами в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности.
5. Перечислите участников общественного контроля за выборами в Российской Федерации.
6. Почему развитие общественного контроля избирательного процесса отвечает интересам защиты конституционного строя и национальной безопасности России?

По теме 10

1. Раскройте содержание административной ответственности за нарушения законодательства о выборах.
2. Охарактеризуйте уголовную ответственность за нарушения избирательных прав и свобод.
3. Что представляет собой конституционная ответственность за нарушения законодательства о выборах?
4. Обоснуйте взаимосвязь юридической ответственности за нарушения законодательства о выборах с защитой избирательных прав и обеспечением национальной безопасности.

ПРИМЕРНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ РЕФЕРАТОВ

1. Институт выборов в контексте защиты конституционного строя и национальной безопасности.
2. Угрозы основам конституционного строя и национальной безопасности, возникающие в процессе организации и проведения выборов.
3. Абсентеизм на выборах и правовые меры по его преодолению.
4. Отмывание денежных средств в ходе выборов: юридические механизмы противодействия.
5. Правовая политика государства по противодействию проникновению представителей криминалитета в государственные и муниципальные органы власти в условиях выборов.
6. Правовое регулирование противодействия экстремистской и террористической деятельности в период выборов.
7. Проблемы иностранного (международного) наблюдения за выборами и пути их решения.
8. «Цветные революции» как механизм захвата политической власти и реализации иностранной внешней политики в условиях выборов.
9. Легитимация избирательного процесса и ее значение для защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности.
10. Актуальные проблемы правового развития общественного контроля избирательного процесса.
11. Роль Общественной палаты Российской Федерации в осуществлении общественного контроля избирательного процесса.
12. Правовые меры борьбы с фальсификациями итогов голосования и результатов выборов.
13. Судопроизводство по делам об отмене решений избирательных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов и его значение для легитимации избирательного процесса.
14. Конституционно-правовое регулирование деятельности средств массовой информации в избирательном процессе с учетом интересов защиты конституционного строя и национальной безопасности.
15. Правовое регулирование обеспечения информационной безопасности ГАС «Выборы».
16. Роль судов и органов прокурорского надзора в обеспечении законности деятельности средств массовой информации и их должностных лиц в условиях выборов.
17. Конституционно-правовые ограничения организации и деятельности политических партий в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности.
18. Ограничения избирательных прав и свобод граждан Российской Федерации в целях защиты конституционного строя и национальной безопасности.

19. Ограничения избирательных прав и свобод иностранных граждан в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности.

20. Сравнительный анализ ограничений пассивного избирательного права по российскому и зарубежному законодательству.

21. Лишение избирательного права в зарубежных странах.

22. Полномочия Президента Российской Федерации по защите конституционного строя и обеспечению национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации.

23. Полномочия Федерального Собрания Российской Федерации по защите конституционного строя и обеспечению национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации.

24. Компетенция Правительства Российской Федерации по защите конституционного строя и обеспечению национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации.

25. Компетенция Совета Безопасности Российской Федерации по защите конституционного строя и обеспечению национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации.

26. Компетенция Конституционного Суда Российской Федерации по защите конституционного строя в условиях выборов в Российской Федерации.

27. Деятельность судов общей юрисдикции по защите избирательных прав участников выборов.

28. Конституционно-правовая ответственность избирательных комиссий в Российской Федерации.

29. Конституционно-правовая ответственность кандидатов и избирательных объединений за нарушения законодательства о выборах в Российской Федерации.

30. Конституционно-правовая ответственность средств массовой информации и их должностных лиц за нарушения законодательства о выборах.

31. Сравнительно-правовой анализ уголовной ответственности за нарушения законодательства о выборах в Российской Федерации и зарубежных странах.

32. Проблемы дистанционного голосования на выборах в контексте защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности.

33. Современные тенденции развития избирательного законодательства в Российской Федерации с учетом интересов защиты конституционного строя и национальной безопасности.

34. Совершенствование избирательного законодательства зарубежных стран с учетом интересов защиты конституционного строя и национальной безопасности.

35. Факторы избирательного законодательства, способствующие развитию коррупции в избирательном процессе.

36. Коллизии в избирательном законодательстве Российской Федерации и пути их решения.

37. Пробелы в избирательном законодательстве Российской Федерации и способы их преодоления.

38. Практика оспаривания нормативных правовых актов в сфере выборов.

39. Недостатки правового регулирования организации и проведения выборов в зарубежных странах.

40. Правовая культура организаторов выборов и ее значение для законности избирательного процесса.

41. Правовое воспитание избирателей как важнейший фактор защиты конституционного строя и обеспечения национальной безопасности в условиях выборов.

42. Повышение правовой культуры сотрудников правоохранительных органов, обеспечивающих подготовку и проведение выборов.

43. Сравнительный анализ организационно-правовых форм взаимодействия избирательных комиссий с правоохранительными органами по российскому и зарубежному законодательству.

44. Международно-правовое регулирование выборов с учетом интересов защиты конституционного строя и национальной безопасности.

45. Зарубежный опыт правового регулирования избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности.