

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФГБОУ ВО «Ярославский государственный педагогический
университет им. К. Д. Ушинского»
Аппарат Уполномоченного по правам человека в Ярославской области
ФГБОУ ВО «Ярославский государственный университет
им. П. Г. Демидова»

**Реализация избирательных прав граждан:
социально-политические и правовые аспекты**

Материалы научно-практической конференции

Ярославль
2017

УДК 42.8; 329
ББК 67.400.5, 66.5-66.7 Р.17
Р 31

Печатается по решению
редакционно-издательского совета
ЯГПУ им. К.Д. Ушинского

Рецензенты:

Бриль Геннадий Геннадьевич, доктор юридических наук, профессор, директор
юридического института им. Ю.П. Новицкого КГУ;

Лушников Андрей Михайлович, доктор юридических наук, доктор исторических
наук, профессор, заведующий кафедрой трудового и финансового права Ярославского
государственного университета им. П.Г. Демидова

Р 31 **Реализация избирательных прав граждан: социально-политические и правовые аспекты** : материалы научно-практической конференции / под ред. С.А. Бабуркина, Ю.Е. Барловой. – Ярославль : РИО ЯГПУ, 2017. – 93 с.
ISBN 978-5-00089-188-9

В сборник вошли научные статьи, подготовленные на основе выступлений на научно-практической конференции «Реализация избирательных прав граждан в условиях нового электорального цикла», организованной Уполномоченным по правам человека в Ярославской области при поддержке кафедры теории и истории государства и права ЯрГУ им. П. Г. Демидова, кафедры политологии и социологии ЯГПУ им. К.Д. Ушинского, Избирательной комиссии Ярославской области. Конференция состоялась в Ярославле 12 апреля 2017 года.

Опубликованные в настоящем сборнике статьи представляют интерес для специалистов в области теории и истории избирательного законодательства и избирательного процесса, электоральных систем и технологий, студентов, аспирантов и преподавателей исторических, юридических, политологических и социологических факультетов.

This volume is based on the materials of the scientific-practical conference "Realization of citizens' elective franchise in the discourse of the new electoral cycle. "The conference took place in Yaroslavl on April 12, 2016; it was organized by the Commissioner for Human Rights in Yaroslavl Oblast (Ombudsman) with the support of the Department of Theory and History of State and Law, Yaroslavl State University, the Department of Political Science and Sociology, Yaroslavl State Pedagogical University, and with the participation of the Election Commission of the Yaroslavl Region.

Texts published in this volume are of interest to the researchers in the field of History and Theory of electoral legislation and the electoral process, electoral systems and technologies, as well as to the students and teachers at historical, legal, political and sociological faculties.

УДК 342.8; 329
ББК 67.400.5, 66.5-66.7 Р.17

ISBN 978-5-00089-188-9

© ФГБОУ ВО «Ярославский государственный педагогический университет им. К.Д. Ушинского», 2017

© Аппарат Уполномоченного по правам человека в Ярославской области

© ФГБОУ ВО «Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова»

© Авторы статей, 2017

СОДЕРЖАНИЕ

I. Избирательные права: социально-политическое и историческое измерение

<i>Басков В.П.</i> Теоретические основы исследования электорального поведения	6
<i>Бабуркин С.А., Епархина О.В., Таланов С.Л.</i> Восприятие и возможности реализации избирательных прав жителями г. Ярославля (по материалам социологических исследований)	8
<i>Бабуркин С.А., Епархина О.В., Гаврилов А.В.</i> Избирательный процесс в оценках жителей г. Ярославля (по материалам социологических исследований)	15
<i>Головин Ю.А., Петрова О.В.</i> Избирательная кампания по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва в Ярославской области	25
<i>Барлова Ю.Е.</i> У истоков современных электоральных технологий: британская избирательная система Нового времени (XVIII – первая половина XIX вв)	30
II Юридические аспекты организации избирательного процесса и реализации избирательных прав граждан	
<i>Карташов В.Н.</i> Энтропия избирательного права и избирательных практик	38
<i>Лайтман В.И.</i> Проблемы реализации избирательных прав граждан в контексте современного политического процесса	44
<i>Иванов А.Б.</i> Избирательный кодекс Российской Федерации: за и против	49
<i>Барахоева А.Р.</i> Избирательное право и избирательный процесс: проблемы и перспективы	56

<i>Глазырина М.А.</i> Юридический статус избирательной комиссии субъекта Российской Федерации как коллективно-го участника правоприменительных отношений	62
<i>Климова А.С.</i> Права и обязанности наблюдателей в избирательной практике	69
<i>Симонова С.В.</i> Агитационные публичные мероприятия в механизме реализации избирательных прав	73
<i>Нечаева Т.А.</i> Ограничение избирательных прав по нравственным признакам	80
<i>Катышева М.А.</i> Голосование «против всех» как проявление волеизъявления граждан	86
СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ	91

Вступительное слово

Право избирать и быть избранным - одно из важнейших политических прав, закрепленных Конституцией РФ. Его реализация зависит от многих факторов - исторических, правовых, политических, организационных, информационных. Реализация избирательных прав зависит и от восприятия их гражданином, от их значения и ценности для него, от отношения к этим правам и к избирательной системе в целом. При этом влияние и соотношение вышеуказанных факторов меняется с течением времени и в той или иной степени уникально для каждой избирательной кампании.

Работа по реализации и защите избирательных прав занимает весомое место в деятельности Уполномоченного по правам человека. С 2013 года мы осуществляем мониторинг выборов разного уровня, получая информацию путём наблюдения на избирательных участках, встреч с организаторами выборов, анализа обращений граждан, звонков на «горячую линию» в период избирательных кампаний. Вопросы оценки гражданами положения дел в этой сфере включались в ежегодные социологические исследования, проводимые по инициативе либо под научным руководством Уполномоченного. В 2016 году было инициировано специальное исследование «Избирательные права граждан в оценках жителей г. Ярославля». Результаты этой мониторинговой и аналитической работы отражены в ежегодных докладах Уполномоченного.¹

В деле соблюдения и защиты избирательных прав огромная роль принадлежит экспертному сообществу. Важно исследовать в междисциплинарном плане и учитывать в практической деятельности все обстоятельства для создания условий, максимально благоприятных для реализации права избирать и быть избранными. Для обеспечения научной объективности при рассмотрении столь политизированных вопросов Уполномоченный привлёк к обсуждению представителей академического сообщества. Помимо упомянутых социологических исследований, организационной формой такого взаимодействия стало проведение межвузовской научно-практической конференции «Реализация избирательных прав граждан в условиях нового электорального цикла», в которой приняли участие председатель Избирательной комиссии Ярославской области О.Ю. Захаров, представители аппарата Уполномоченного по правам человека в Ярославской области, Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова и Ярославского государственного педагогического университета им. К.Д. Ушинского. Выступления на этой конференции послужили основой для материалов настоящего издания. Надеюсь, что сборник статей, подготовленный по итогам конференции, станет для читателей подспорьем в осмыслении многих проблем, связанных с реализацией и защитой гарантированного Конституцией права избирать и быть избранным.

*Уполномоченный по правам человека
в Ярославской области,
доктор политических наук, профессор С.А. Бабуркин*

¹ См.: Ежегодный Доклад Уполномоченного по правам человека в Ярославской области за 2013 год, с. 72 – 75; Ежегодный Доклад Уполномоченного по правам человека в Ярославской области за 2014 год, с. 96 – 100; Ежегодный Доклад Уполномоченного по правам человека в Ярославской области за 2015 год, с. 96 – 98; Ежегодный Доклад Уполномоченного по правам человека в Ярославской области за 2016 год, с. 92 – 99.

I. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА: СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОЕ И ИСТОРИЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

УДК 316

В.П. Басков

Теоретические основы исследования электорального поведения

Theoretical Grounds for Electoral Behaviour

В статье описаны несколько теорий электорального поведения избирателей, в основу которых положен общий принцип индивидуального или коллективного мнения.

The article describes several theories of voters' electoral behavior that are based on the general principle of individual or collective opinion.

Ключевые слова: электоральное поведение, электорат, политологический подход, социологическая теория, социально-психологическая теория.

Keywords: electoral behaviour, the electorate, politological approach, sociological theory, socio-psychological theory

Научные исследования поведения избирателей имеют глубокие традиции. Они характерны, прежде всего, для стран с развитой парламентской демократией, где полнее проявляется оценка избирателями того какая, политическая сила, партия, политический деятель наиболее успешно выражают их интересы.

Исторически сложилось несколько теорий электорального поведения избирателей, в основу которых положен общий принцип индивидуального или коллективного мнения.

Политологический подход к электоральному поведению определяется, прежде всего, отношениями избирателей к государственной власти, политической партии, в целом к политической системе. Любая предвыборная кампания проходит под лозунгом обещаний лучшего будущего, что является наиболее важным фактором, определяющим поведение избирателей на выборах и, в конечном счете, победу той или иной политической организации.

В основе социологической теории электорального поведения лежат не столько политические предпочтения, сколько принадлежность к определённым социальным слоям, группам, классам. В социологическом подходе к электоральным предпочтениям важное место занимает проблема социальной справедливости. Это, поистине «камертон», по которому настраивается общественно-политическое настроение и социальные предпочтения избирателей. Существующие проблемы экономического неравенства и социальной несправедливости являются главным тормозом в прогрессивном развитии современной России.

В последнее время все большее внимание обществоведов привлекают социально-психологические теории электората. В их основе лежит концепция психологической идентификации индивида с политической партией и ее лидером. На выборах избиратель отдает им свой голос, потому что у него сформировалась стойкое убеждение в том, что они наиболее полно выражают его взгляды. Важным моментом в определении динамики поведения избирателей здесь является степень воздействия на различные морально-политические стереотипы. Известно, что народ часто страдает от патерналистского синдрома; слепой веры, боязни проявления личной инициативы, риска, социальных перемен. В тоже время, любая предвыборная борьба предполагает активность и инициативу электората, надежду на лучшее будущее. Постулат Д. Карнеги «Инвестируйте в будущее своего народа», возможно, наиболее полно выражает сущность настоящей проблемы.

В порядке выводов следует отметить, что весь электоральный процесс развивается в конкретных исторических условиях и названные теории проявляют себя по-разному в зависимости от политического режима, уровня развития демократии и формирования гражданского общества и социального государства, в определенном правовом пространстве, основные рамки которого во многом определены юридическими нормами.

С.А. Бабуркин,
О.В. Епархина,
С.Л. Таланов

**Восприятие и возможности реализации избирательных прав жителями
г. Ярославля (по материалам социологических исследований)**

**Perception and opportunities for electoral rights realization by citizens of
Yaroslavl (some results of sociological research)**

В статье рассматриваются некоторые проблемы восприятия и реализации избирательных прав на примере г. Ярославля.

This article discusses some problems of perception and realization of electoral rights in Yaroslavl.

Ключевые слова: избирательные права граждан, восприятие избирательных прав, реализация избирательных прав, значимость избирательных прав.

Key words: electoral rights, perception of electoral rights, realization of electoral rights, importance of electoral rights.

Обладание избирательными правами является одним из ключевых элементов демократического правового механизма, однако, исследование отношения населения к избирательным правам, оценки их значимости для правового статуса личности, возможностей и ограничений при их реализации дают материал не только для правового, но и социологического анализа происходящих в обществе изменений. В декабре 2016 года Уполномоченным по правам человека в Ярославской области было инициировано социологическое исследование с целью выявления общественного мнения жителей г. Ярославля о значимости избирательных прав и возможности их реализации в современных условиях.

1. Методология и методы исследования

В ходе исследования решались следующие задачи:

1. Оценить ценность обладания избирательным правом для жителей г. Ярославля.
2. Оценить возможность реализации избирательных прав и препятствий к их реализации для жителей г. Ярославля.

3. Выявить факторы, формирующие восприятие факта обладания избирательным правом или ограничения их реализации.

4. Выявить качественное наполнение факторов, формирующих восприятие избирательных прав.

Объектом исследования стало общественное мнение жителей г. Ярославля 18 лет и старше, постоянно проживающих в городе.

Генеральная совокупность представлена взрослым населением г. Ярославля без учета военнослужащих.

В ходе исследования использовались количественная и качественная методология.

- Количественная методология.

Объект исследования – общественное мнение жителей г. Ярославля 18 лет и старше, постоянно проживающих в городе.

Предмет исследования – субъективные оценки населения г. Ярославля о реализации избирательных прав граждан и соблюдении прав человека.

Исследование проводилось в г. Ярославле в декабре 2016 года. Выборка составила 525 человек в возрасте старше 18 лет, проживающих в г. Ярославле.

Географический охват представлен всеми районами г. Ярославля. Единица анализа – респондент.

Тип выборки: стандартизированная многоступенчатая стратифицированная выборка с элементами случайного отбора.

Генеральная совокупность: взрослое население г. Ярославля без учета военнослужащих. Ориентировочный объем генеральной совокупности с поправкой – 605 000 человек.

Внутри каждой территории единицы отбора стратифицируются по численности проживающего в них населения.

Общий объем выборки распределялся между выделенными стратами пропорционально доле взрослого населения каждой страты во взрослом населении города (пропорциональное размещение выборки между стратами).

Число первичных единиц отбора определялось исходя из ограничения на среднее число респондентов в одном районе.

Следующая ступень отбора - отбор по избирательным участкам. Производился случайный отбор избирательных участков из числа всех избирательных участков этого населенного пункта. Таким образом, опрос проводился в 14 точках. Число отобранных избирательных участков определялось исходя из ограничения на среднее число респондентов в одной точке опроса (3-7 респондентов). В каждой первичной точке отбора отобраны от 1 до 6 (в зависимости от числа респондентов, пришедшегося на район) точек опроса.

Количество анкет, приходящееся на район, было разделено между отобранными точками опроса поровну.

Следующая ступень отбора - отбор домохозяйств. Производился с использованием случайного маршрутного метода.

Четвертая ступень отбора - отбор респондента в домохозяйстве. Респонденты в домохозяйстве отбирались по методу «ближайшего дня рождения» с контролем поло-возрастных и поло-образовательных квот.

Основные котируемые признаки - пол и возраст респондентов. Социально-профессиональный статус (род деятельности) и материальное положение респондента использовались в качестве независимых контрольных переменных.

Для контроля работы интервьюеров использовались:

- контроль маршрутных карт;
- выборочный 15% контроль проведенных интервью по телефону или при повторном посещении;
- логический контроль по файлу данных при помощи компьютерных программ (SPSS).

Предполагаемая расчетная статистическая погрешность выборки не превышает 4%.

- Качественная методология.

Тип выборки - целевая, панель составила 9 групп, котируемых по полу, возрасту, политическим предпочтениям.

2. Результаты исследования

В целом, согласно результатам исследования, избирательные права достаточно значимы для формирования правового статуса личности.

Очень ценным назвали обладание избирательным правом для себя 10,3% респондентов, ценным - 47,2%, что в сумме дает 57,5% потенциальных избирателей. Не очень ценным избирательное право назвали 34,5% респондентов, 8% затруднились с ответом. Очевидно, по вопросу ценности избирательного права степень определенности взглядов гораздо выше, чем в оценке выборов – всего 8% затруднившихся в отличие от 20-32% затрудняющихся в оценке выборов. Таким образом, избиратель в массе довольно четко представляет себе важность этого права. Признание недостаточно высокой ценности избирательных прав (считают «не очень ценным») фактически также означало признание некоторой их ценности. У желающих максимально критически оценить ценность избирательного права реально оставался только пункт «затрудняюсь с ответом». При большом количестве критично относящихся к обладанию избирательным правом, в сравнении со скептиче-

ским отношением к голосованию, количество выбравших этот пункт должно было увеличиться. Но реально произошло обратное - количество затруднившихся резко сократилось, что говорит о массовом осознании избирателем ценности обладания избирательным правом. При довольно критичном отношении к реально проводимым выборам, потенциал участия ярославцев в адекватных и честных выборах достаточно высок.

Таблица 1.

Ценность избирательных прав

	Частота	Процент	Валидный процент	Накопленный процент
Очень ценно	54	10,3	10,3	10,3
Ценно	248	47,2	47,2	57,5
Не очень ценно	181	34,5	34,5	92,0
Затрудняюсь ответить	42	8,0	8,0	100,0

В полной мере реализовать избирательное право, по их мнению, могут 37,3% респондентов, частично - 40,8% респондентов, 14,3% заявили, что не могут его реализовать, 7,6% затруднились с ответом.

Таблица 2.

Возможность реализации избирательных прав

	Частота	Процент	Валидный процент	Накопленный процент
В полной мере	196	37,3	37,3	37,3
Частично	214	40,8	40,8	78,1
Не могу реализовать	75	14,3	14,3	92,4
Затрудняюсь ответить	40	7,6	7,6	100,0

Среди причин, препятствующих реализации избирательных прав, чаще всего респонденты называли неравенство финансовых возможностей кандидатов, препятствующее получению объективной информации о них; коррупция («все куплено»); «отсутствие открытости» системы; работу «черных политтехнологов»; эгоизм кандидатов («кандидаты заботятся только о себе», «мнение избирателей не учитывается»). В единичных случаях такими причинами являются избыточная занятость либо личное нежелание респондента использовать такие права. Очевидно, что респонденты понимают под «реа-

лизацией избирательных прав» не только формальное право принять участие в выборах, но и сам результат - получение достойного представителя в органах власти.

Таким образом, большая часть респондентов (78,1%) считают, что могут реализовать свои избирательные права. 14,3% считают, что не могут этого сделать. Сумма процентов респондентов, явно выражающих свое мнение по поводу возможности реализации избирательных прав (92,4%) коррелирует с суммой процентов респондентов, явно выражающих свое мнение по поводу ценности избирательных прав (92,0%). Затрудняющиеся с ответом по одному вопросу, как правило, затрудняются и по второму.

На основании сравнения полученных данных количественного и качественных исследований можно выделить следующие особенности восприятия избирательного права ярославцами:

- имеет место выраженная дифференциация содержания понятия «избирательное право» в сознании населения. Избирательное право воспринимается преимущественно как право избирать (свыше 80% опрошенных), право участвовать в референдуме (около четверти опрошенных), право на получение достоверной информации о выборах (около четверти опрошенных), как фиктивная политико-правовая процедура (39,0%);

- наличие избирательных прав воспринимается опрошенными как проявление демократии в 82,5% случаев;

- в современных политических условиях отмечается снижение актуальности темы избирательного права в общественном сознании по сравнению с 2011-2013 гг.;

- более актуально и ценно обладание избирательным правом для респондентов применительно к региональным и местным выборам, нежели к федеральным;

- более ценным избирательное право представляется респондентам в возрасте до 35 лет;

- более ценным представляется обладание избирательным правом респондентам с высшим образованием.

При оценке респондентами значимости избирательного права можно зафиксировать следующие особенности:

- как правило, одни и те же респонденты отмечают ценность избирательных прав и возможность их реализации;

- присутствует явная корреляция между высокой оценкой значимости избирательных прав и института выборов в целом;

Между тем, лишь около 2% опрошенных фиксируют факт ущемления права избирать и быть избранными. Формирование мнения респондентов о

фактах ущемления прав обусловлено субъективными и объективными факторами.

Субъективные факторы выявлены с привлечением данных качественных исследований. К субъективным факторам можно отнести наличие латентного напряжения, складывающегося вокруг ситуации с реализацией избирательного права. Респонденты старшего возраста видят ущемление права в факте подтасовки результатов и невозможности получить достоверную информацию о ходе голосования. Респонденты средневозрастной группы не видят фактической пользы от обладания избирательным правом («кандидаты не заботятся о гражданах»), а также отмечают невозможность его реализовать. Молодежь наиболее индифферентна в отношении проблемы ущемления избирательных прав.

Объективные факторы выявляются с помощью количественных методов. К объективным факторам можно отнести следующие: ограниченность информации о кандидатах, выборах, голосовании, «черные пиар-технологии», подтасовка результатов (доверяют результатам выборов около 16%, институту выборов в разной степени - до 56% опрошенных).

Исследования позволяют также выявить факторы, обуславливающие оценки возможности реализации избирательных прав. При этом позитивные и негативные оценки обусловлены разным набором факторов.

На негативные оценки возможности реализации избирательных прав повлияли следующие факторы:

- эмоциональные последствия ситуации с экс-мэром Ярославля Е. Урлашовым, избранным в 2012 г. мэром года, но в 2013 г. арестованным, а в 2016 г. осужденным: как сторонники, так и противники Е. Урлашова видят в ситуации с его арестом фиаско самостоятельного выбора населения и его бесперспективность, что и дает основания оценивать избирательные права как бесполезные (*«был нами избран, а оказался неэффективен», «был нами избран, но не смог противостоять давлению» и пр.*);

- ощущение невозможности влиять на власть законными способами, обусловленное прошлым опытом респондентов;

- негативное восприятие политических элит на региональном и федеральном уровне;

- общий низкий уровень доверия к власти, обусловленный низкой эффективностью управленческих действий в регионе и отсутствием позитивной динамики развития территории;

- политическая и экономическая экспансия Москвы и федеральных элит в регионе и невозможность противостоять ей.

Позитивные оценки возможности реализации избирательных прав обусловили следующие факторы:

- опасения за безопасность страны: возможность выбора наиболее эффективных с точки зрения обеспечения внутренней и внешней безопасности страны кандидатов в текущих условиях нестабильности является одним из факторов осознания населением важности избирательных прав;
- высокая мобилизационная готовность населения, обусловленная внешними и внутренними угрозами для страны, понимание значимости личного политического участия для страны и для защиты индивидуальных и групповых интересов, в частности.

Выводы:

- опрошенными достаточно высоко оцениваются институты выборов и избирательного права. Более половины опрошенных видят в выборах проявление демократии, механизм смены власти, около половины - возможность влияния на формирование желательных направлений в политике;
- почти 40% опрошенных считает выборы формальной процедурой, около 20% - способом обмана избирателей;
- обладание избирательным правом в той или иной мере значимо для более чем половины опрошенных, малозначимо и незначимо - для трети респондентов;
- реализация избирательных прав в той или иной степени отмечается 2/3 опрошенных;
- препятствия в реализации избирательных прав видятся респондентам в неравенстве финансовых возможностей кандидатов, коррупции, «черном пиаре», эгоизме кандидатов.

Исследование позволяет также выделить несколько факторов активизации интереса населения к избирательным правам и практикам:

- доступность, открытость власти;
- расширение диапазона активности институтов гражданского общества;
- диалог власти и бизнеса;
- снижение административного давления во время выборов;
- активизация работы с молодежью в сфере правового просвещения и гражданского образования;
- появление новых ярких кандидатов;
- выполнение кандидатами предвыборных обещаний, позитивная динамика изменений в стране и регионе.

С.А. Бабуркин,
О.В. Епархина,
А.В. Гаврилов

**Избирательный процесс в оценках жителей г. Ярославля
(по материалам социологических исследований)**

**Perception of electoral process by citizens in Yaroslavl
(some results of social research)**

В статье рассматриваются некоторые проблемы восприятия избирательного процесса и института выборов на примере г. Ярославля.

This article discusses some problems of perception of electoral process and election in Yaroslavl.

Ключевые слова: восприятие выборов, восприятие избирательного процесса, значимость выборов.

Keywords: perception of election, perception of electoral process, importance of election.

В декабре 2016 года Уполномоченным по правам человека в Ярославской области было инициировано социологическое исследование с целью выявления мнения ярославцев о восприятии выборов и избирательного процесса гражданами.

3. Методология и методы исследования.

В данной статье будут рассмотрены следующие задачи исследования:

1. Оценка значения выборов для жителей г. Ярославля.
2. Выявление причин желания и нежелания жителей принимать участие в голосовании.
3. Выявление факторов доверия и недоверия к выборам и к власти в целом для жителей г. Ярославля.

4. Изучение восприятия КОИБ в избирательной практике г. Ярославля.

Генеральная совокупность представлена взрослым населением г. Ярославля без учета военнослужащих.

Объект исследования – общественное мнение жителей г. Ярославля в возрасте 18 лет и старше, постоянно проживающих в городе.

Предмет исследования – субъективные оценки выборов населением г. Ярославля.

Выборка составила 525 человек в возрасте старше 18 лет, проживающих в Ярославле. Тип выборки: стандартизированная многоступенчатая стратифицированная выборка с элементами случайного отбора. Географический охват представлен всеми районами г. Ярославля. Единица анализа – респондент.

Основные квотируемые признаки - пол и возраст респондентов. Социально-профессиональный статус (род деятельности) и материальное положение респондента использовались в качестве независимых контрольных переменных.

Для контроля работы интервьюеров проводится:

- контроль маршрутных карт;
- выборочный 15% контроль проведенных интервью по телефону или повторным посещением;
- логический контроль по файлу данных при помощи компьютерных программ (SPSS);

Предполагаемая расчетная статистическая погрешность выборки не превышает 4%.

2. Результаты исследования.

Более 52% респондентов оценили выборы как проявление демократии, 26% высказали обратную оценку, более 20% не определились в этом вопросе.

В сравнении с исследованием 2011 года «Отношение жителей г. Ярославля к избирательному процессу (ноябрь-декабрь 2011г.)» количество положительных оценок существенно выросло. В 2011г. оно составляло лишь 30,7%, в 2016г. выросло до 52%. Вероятно, это объясняется особенностями момента проведения исследования 2011г. – только что закончились выборы в Государственную Думу РФ, после которых были отмечены массовые протестные выступления. Соответственно, оценка института выборов в целом находилась под влиянием оценки результатов и контекста прошедших выборов, по оценке общественности сопровождавшихся многочисленными злоупотреблениями и подтасовками результатов. На институт выборов была распространена оценка конкретных результатов прошедших выборов.

Выборы как возможность влияния на формирование желательных направлений в политике положительно оценили 49% респондентов. Обратную оценку высказали 26%, не определились 25%. В исследовании 2011г. положительно оценивших возможности влияния выборов на направление

политики было 31,7%. Рост на более чем 17% можно объяснить по аналогии с предыдущим вопросом, так как собственно демократия в политике и означает возможность для избирателя влиять на власть.

Выборы как механизм смены власти положительно оценили более 65% респондентов, отрицательно – 17%, еще 17 % не определились. По этому показателю различия с результатом 2011г. максимальны. Тогда лишь 27,7% респондентов посчитали выборы механизмом законной смены власти, а 70% считали наоборот. Нынешний результат свидетельствует о развороте общественного мнения, либо об изменении восприятия института выборов.

Формальной, ничего не решающей процедурой выборы считает 39% респондентов, обратной точки зрения придерживаются 41% опрошенных, не определились 20%. В 2011г. формальной, ничего не решающей процедурой выборы назвали 29,7% респондентов. Таким образом, прошедшие пять лет увеличили количество сторонников этой позиции почти на 10%. Любопытен феномен одновременного сочетания у части респондентов представления о выборах, как о механизме смены власти и в то же время ничего не решающей процедуре. Скорее всего, смены власти общественное мнение уже не желает так активно, как в 2011 г., поэтому конкретно нынешние выборы считает формальной процедурой, без которой и так «все понятно».

Способом обмануть избирателей выборы считают 19% опрошенных. 48% придерживаются противоположного мнения, 32% - затруднились с ответом. В 2011г. способом обмануть избирателей считали выборы 15,8%. За пять лет данная группа выросла на 3,2%, то есть в рамках статистической погрешности. При необходимости интерпретации данного феномена можно указать на рост критических оценок части электората, испытывающей минимальное доверие к власти. Косвенно об этом свидетельствует и рост числа респондентов, назвавших выборы формальной, ничего не решающей процедурой. Подобные оценки также преобладали среди респондентов, минимально доверяющих власти. Можно сказать, что избиратели, критически относящиеся к власти, увеличивают степень своей критичности, распространяя ее во все большей мере и на избирательную систему.

Достаточно велик разброс готовности участвовать в выборах в зависимости от их уровня.

Наибольший процент респондентов – 85,7% – изъявил личное желание участвовать в качестве избирателей в выборах Президента РФ, – 9,9% ответили «нет», 4,4% затруднились с ответом. На выборы депутатов Государственной Думы РФ готовы прийти 61,1%, не готовы 26,1%, затруднились с ответом 12,8% респондентов. В голосовании на выборах Губернатора хотели бы принять участие 69,5% опрошенных, не хотели 19,6%, затруднились с от-

ветом 10,9%. В выборах депутатов Ярославской областной Думы хотят принять участие 54,5% респондентов, не хотят – 29%, затрудняются с ответом – 16,5%. В голосовании на выборах мэра г. Ярославля хотели бы принять участие 73% опрошенных, не хотели – 18,3%, затруднились с ответом – 8,7%. В голосовании на выборах депутатов муниципалитета г. Ярославля хотели бы принять участие 49,1% опрошенных, не хотели – 32,8%, затруднились с ответом – 18,1%.

Таблица 1.

Готовность участвовать в выборах (в % к числу опрошенных)

Уровень выборов	Да	Нет	Затрудняюсь ответить
Хотели бы Вы лично принимать участие в голосовании на выборах Президента РФ?	85,7	9,9	4,4
Хотели бы Вы лично принимать участие в голосовании на выборах депутатов Государственной Думы РФ?	61,1	26,1	12,8
Хотели бы Вы лично принимать участие в голосовании на выборах Губернатора ЯО?	69,5	19,6	10,9
Хотели бы Вы лично принимать участие в голосовании на выборах депутатов Областной Думы?	54,5	29,0	16,5
Хотели бы Вы лично принимать участие в голосовании на выборах мэра г. Ярославля?	73,0	18,3	8,8
Хотели бы Вы лично принимать участие в голосовании на выборах депутатов муниципалитета г. Ярославля?	49,1	32,8	18,1

Таким образом, на первом месте в рейтинге желания участвовать в голосовании на выборах находятся выборы Президента РФ; второе-третье место с отставанием в 12-15% делят выборы мэра г. Ярославля и Губернатора Ярославской области; на четвертой позиции, отставая от лидера почти на 25%, – Государственная Дума РФ; аутсайдером являются выборы депутатов Ярославской областной Думы и муниципалитета, с рейтингом участия 54-49%.

В качестве причин, побуждающих принять участие в выборах, большинство респондентов назвали привычку и стремление к стабильности:

Таблица 2.

Причины, побуждающие к голосованию (в % к числу опрошенных)

Причина	Процент
Желание сохранить стабильность	30,9
Привычка ходить на выборы	44,6
Влияние родственников	11,4
Воздействие руководства	6,5
Погодные условия	6,9
Доверие к результатам выборов	16,0

Не предусмотренные анкетой варианты ответов были крайне редки, что говорит об исчерпывающем характере данных вариантов ответов. Среди дополнительно поступивших от респондентов вариантов можно выделить такие как «личное отношение», «наличие времени», «всегда надо сделать выбор».

Среди причин, побуждающих не принимать участие в выборах, преобладают версии, связанные с недоверием власти и избирательному процессу.

Таблица 3.

**Причины, побуждающие отказаться от голосования
(в % к числу опрошенных)**

Причина	Процент
Отсутствие кандидата, партии	39,8
Отсутствие доверия к результатам выборов	41,0
Отсутствие доверия к политической системе	29,9
Не верю, что результаты могут повлиять	35,8
Влияние родственников, друзей	5,5
Погодные условия	13,7
Отсутствие времени	27,0
Не знал о выборах	8,8
Перенос голосования	1,5

Среди небольшого количества дополнительных вариантов, предложенных самими респондентами, можно отметить следующее: «бесполезная трата

времени», «все равно выиграет ЕР», «коррупция власти», «физически не могу добраться», «болел».

Таким образом, основными причинами участия в голосовании респонденты называют привычку и желание сохранить стабильность, а основными причинами неучастия в голосовании – отсутствие доверия к результатам выборов, к политической системе, отсутствие достойных кандидатов или партии, неверие в то, что результаты выборов могут на что-либо повлиять, а также отсутствие времени, и в небольшой степени, погодные условия. Перенос дня выборов на сентябрь, по мнению респондентов, не имел большого значения с точки зрения их явки.

Во многом на активность участия в выборах влияет доверие данному институту. Оно также дифференцировано в зависимости от уровня выборов. Доверяют институту выборов в стране 21,3% респондентов, еще 34,9% скорее доверяют, итого рейтинг доверия 56,2%. Не доверяют 16,7%, скорее не доверяют 21,8%, итого рейтинг недоверия 38,5%. 5,3% затруднились с ответом

Таблица 4.

Доверяете ли институту выборов в стране?
(в % к числу опрошенных и к числу ответивших)

Доверие		Частота	Про- цент	Валидный процент	Накопленный процент
Валидные	доверяю	112	21,3	21,4	21,4
	скорее доверяю	183	34,9	34,9	56,3
	скорее не доверяю	114	21,7	21,8	78,1
	не доверяю	86	16,4	16,4	94,5
	затрудняюсь отве- тить	29	5,5	5,5	100,0
	Итого	524	99,8	100,0	
Пропущен- ные	Системные пропу- щенные	1	,2		
Итого		525	100,0		

Доверяют институту выборов в Ярославской области 12,8% респондентов, еще 37,6% скорее доверяют, итого рейтинг доверия 50,4%. Не доверяют 15,5%, скорее не доверяют 25,4%, итого рейтинг недоверия 40,9%. 8,8% затруднились с ответом (см. табл.5)

Таблица 5.

Доверяете ли институту выборов в регионе?
(в % к числу опрошенных и к числу ответивших)

	Частота	Про- цент	Валидный процент	Накопленный процент
доверяю	67	12,8	12,8	12,8
скорее доверяю	197	37,5	37,6	50,4
скорее не доверяю	133	25,3	25,4	75,8
не доверяю	81	15,4	15,5	91,2
затрудняюсь отве- тить	46	8,8	8,8	100,0
Итого	524	99,8	100,0	
Пропущен- Системные пропу- ные щенные	1	,2		
Итого	525	100,0		

Доверяют институту выборов в г. Ярославле 15,1% респондентов, еще 36,3% скорее доверяют, итого рейтинг доверия 51,4%. Не доверяют 16%, скорее не доверяют 23,1%, итого рейтинг недоверия 39,1%. 9,5% затруднились с ответом (см. табл.6).

Таблица 6.

Доверяете ли институту выборов в г. Ярославле?
(в % к числу опрошенных и к числу ответивших)

	Частота	Про- цент	Валидный процент	Накопленный процент
доверяю	79	15,0	15,1	15,1
скорее доверяю	190	36,2	36,3	51,3
скорее не доверяю	121	23,0	23,1	74,4
не доверяю	84	16,0	16,0	90,5
затрудняюсь отве- тить	50	9,5	9,5	100,0
Итого	524	99,8	100,0	
Пропущен- Системные пропу- ные щенные	1	,2		
Итого	525	100,0		

Таким образом, респонденты в целом скорее доверяют выборам несколько выше на федеральном уровне, чем на местном, хотя существенными эти различия признать нельзя.

В числе факторов, повышающих доверие к выборам, респондентами назывались чаще всего такие как честность, точность и открытость подсчетов голосов избирателей; активность и адекватность кандидатов; защита интересов народа; выполнение обещаний, изменение жизни к лучшему; наблюдение за выборами, в том числе через КОИБы; наличие реальной оппозиции; возможность смены власти и курса при помощи выборов. Понижает доверие к выборам отсутствие позитивных изменений в стране; «постоянно побеждает одна партия и одни и те же кандидаты»; коррупция, подтасовки, фальсификации; давление, нечестность выборов; недоверие к кандидатам; невыполнение обещаний.

Большинство респондентов (40,8%) оценили использование КОИБ положительно, как повысивших точность результатов подсчета выборов. 23,9% считают, что использование КОИБ никак не повлияло на точность подсчетов, 9,5% считают, что влияние было негативным. 25,8% респондентов затруднились с ответом.

В сравнении с исследованием 2012г. «Ярославские избиратели о технических нововведениях в работе избирательных комиссий и доверие к выборам» изменились следующие показатели:

- сократилось число указавших на повышение точности подсчета голосов благодаря КОИБ – с 54,5% до 40,8%;
- увеличилось число считающих, что использование КОИБ никак не повлияло на точность подсчета голосов – с 20,4% до 23,9%;
- увеличилось число указавших на понижение точности подсчета результата выборов при помощи КОИБ – с 5,9% до 9,5%;
- увеличилось число затруднившихся с ответом – с 19,2% до 25,8%.

Можно сказать, что оценка фактора использование КОИБ респондентами стала более скромной, более критичной. Значение КОИБ, по мнению избирателей, уменьшилось, но оценка по-прежнему выражена положительная.

Доверие к власти также является одним из факторов, определяющих восприятие выборов и активность участия в них. Доверяют власти в стране 21,7% респондентов, еще 38,9% скорее доверяют, итого рейтинг доверия 60,6%. Не доверяют 11%, скорее не доверяют 22,1%, итого рейтинг недоверия 33,1%. 6,3% затруднились с ответом (см. табл.7.).

Таблица 7.

Доверие к власти в стране? (в % к числу опрошенных и к числу ответивших)

	Частота	Процент	Валидный процент	Накопленный процент
доверяю	114	21,7	21,7	21,7
скорее доверяю	204	38,9	38,9	60,6
скорее не доверяю	116	22,1	22,1	82,7
не доверяю	58	11,0	11,0	93,7
-	1	,2	,2	93,9
затрудняюсь ответить	32	6,1	6,1	100,0
Итого	525	100,0	100,0	

Можно сделать вывод, что рейтинг доверия к власти на федеральном уровне выше рейтинга доверия к выборам.

В сравнении с рейтингом доверия федеральным органам власти по данным исследования 2011 года «Отношение жителей г. Ярославля к избирательному процессу (ноябрь-декабрь 2011г)», можно сказать, что уровень доверия в целом вырос. Прямые сравнения затруднительны ввиду различия применявшихся методик. В среднем по различным государственным органам власти (Президент, Правительство, Государственная Дума) он находился на уровне 45-50%, сейчас более 60%.

Доверяют власти в Ярославской области 10,1% респондентов, еще 34,5% скорее доверяют, итого рейтинг доверия 44,6%. Не доверяют 15,4%, скорее не доверяют 30,5%, итого рейтинг недоверия 45,9%. 9,5% затруднились с ответом (см. табл. 8.). Доверие к власти на областном уровне ниже доверия к институту выборов.

Таблица 8.

Доверяете ли власти в регионе? (в % к числу опрошенных и к числу ответивших)

	Частота	Процент	Валидный процент	Накопленный процент
доверяю	53	10,1	10,1	10,1
скорее доверяю	181	34,5	34,5	44,6
скорее не доверяю	160	30,5	30,5	75,0
не доверяю	81	15,4	15,4	90,5
-	1	,2	,2	90,7
-	1	,2	,2	90,9
затрудняюсь ответить	48	9,1	9,1	100,0
Итого	525	100,0	100,0	

В сравнении с результатами 2011 г можно также сделать вывод о росте доверия. Если тогда рейтинг доверия по разным органам власти составлял 27-36%, то сейчас он вырос до почти 45%.

Доверяют власти в г. Ярославле 13,3% респондентов, еще 30,1% скорее доверяют, итого рейтинг доверия 43,4%. Не доверяют 15%, скорее не доверяют 31,8%, итого рейтинг недоверия 46,8%. 9,8% затруднились с ответом (см. табл.9.)

Таблица 9.

**Доверяете ли власти в г.Ярославле ?
(в % к числу опрошенных и к числу ответивших)**

	Частота	Процент	Валидный процент	Накопленный процент
доверяю	70	13,3	13,3	13,3
скорее доверяю	158	30,1	30,1	43,4
скорее не доверяю	167	31,8	31,8	75,2
не доверяю	79	15,0	15,0	90,3
-	1	,2	,2	90,5
затрудняюсь ответить	50	9,5	9,5	100,0
Итого	525	100,0	100,0	

Доверие к власти на городском уровне также как и на областном, ниже, чем доверие к институту выборов. И также как и на областном и федеральном уровне власти, за прошедшие 5 лет результаты несколько улучшились (примерно на 15%).

В целом можно сделать вывод о росте доверия власти с 2011 г на всех уровнях – федеральном, областном, городском. Абсолютное большинство респондентов доверяет власти в стране, относительное большинство – власти в области и в городе. При этом значительный процент респондентов сохраняет довольно критичное отношение к власти. Если на федеральном уровне соотношение рейтингов доверия/недоверия примерно 2 к 1, то на региональном и городском уровне практически 1 к 1. Это может создать проблемы для избирательных кампаний партии власти на региональном и местном уровне.

В целом доверие к власти, институту выборов в целом сказывается на активности электорального участия граждан и влияет на восприятие ими выборов и избирательного процесса.

Ю.А Головин,
О.В. Петрова

**Избирательная кампания по выборам депутатов
Государственной Думы Федерального Собрания
Российской Федерации седьмого созыва в Ярославской области**

**Election Campaign in Yaroslavl Oblast at the Elections of the State Du-
ma of the Russian Federation**

В статье проведен анализ избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва на территории Ярославской области. Рассмотрены все стадии избирательного процесса с указанием конкретных данных о работе избирательных комиссий. Отражено влияние общественных организаций на снижение рисков политизации избирательного процесса и легитимизации выборных процедур. Выявлены проблемы, требующие оперативного вмешательства и программы действий для укрепления избирательной системы на следующий избирательный цикл.

The article studies the election campaign at elections of the State Duma of Federal Assembly of Russia in Yaroslavl Oblast. All stages of electoral process with the indication of concrete data on work of election commissions are considered. The role of NGO in decreasing the risks of politicization of electoral process as well as in legitimization of elective procedures. The authors reveal some problems that must be solved, and offer the program for strengthening the electoral system preparing to the next electoral cycle.

Ключевые слова: избирательная кампания по выборам депутатов Государственной Думы РФ в Ярославской области, итоги выборов, депутаты Государственной Думы РФ седьмого созыва от Ярославской области, организация избирательной кампании.

Keywords: election campaign at elections of deputies of the State Duma of the Russian Federation in the Yaroslavl region, the results of the elections, deputies of the State Duma of the seventh convocation from the Yaroslavl region, the organization of the election campaign.

Выборы депутатов Государственной думы РФ проводились в единый день голосования 18 сентября 2016 года. В преддверии избирательного цикла Центральная избирательная комиссия Российской Федерации разделила всю территорию России на 225 избирательных округов с учётом границ субъектов федерации и числа всех избирателей по данным на 1 июля 2015 года. Использовалась так называемая «смешанная», или «лепестковая» модель, когда каждый округ включает в себя не только городскую, но и сельскую территории. Ярославская область разделена на два одномандатных избирательных округа: Ярославская область - Ярославский одномандатный избирательный округ № 194, Ярославская область - Ростовский одномандатный избирательный округ № 195. На Избирательную комиссию Ярославской области были возложены полномочия окружных избирательных комиссий по одномандатным округам.

Согласно действующему законодательству РФ, предоставление избирательных документов для регистрации федеральных списков кандидатов осуществлялось в Центральную избирательную комиссию. Всего 22 политические партии выдвинули списки кандидатов для участия в выборах, списки 14 – зарегистрированы. Ярославская область была включена в 19 территориальных групп, образованных 18 политическими партиями.

В соответствии с полномочиями окружной избирательной комиссии Избирательная комиссия Ярославской области проводила проверку документов, представленных кандидатами, выдвинутыми по одномандатным избирательным округам политическими партиями и в порядке самовыдвижения. Кандидатам, выдвинутым в порядке самовыдвижения, для регистрации необходимо было собрать подписи избирателей в количестве не менее 3 % от общего числа избирателей соответствующего избирательного округа: Ярославский одномандатный избирательный округ № 194 -15 750 (число зарегистрированных в округе - 524 975); Ростовский одномандатный избирательный округ № 195 -15 342 (число зарегистрированных в округе - 511383).

Всего Избирательная комиссия Ярославской области получила уведомления о выдвижении 25 кандидатов в депутаты Государственной Думы: 13 – по 194 одномандатному избирательному округу, 12 – по 195 одномандатному избирательному округу. Однако 5 претендентам было отказано в регистрации. Таким образом, окружной избирательной комиссией были зарегистрированы 20 кандидатов в депутаты.

В современной избирательной системе Ярославской области применяются современные образцы технологического оборудования для оснащения помещений для голосования при проведении выборов, референдумов. На выборах 18 сентября 2017 года применялись электронные средства под-

счета голосов избирателей - комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБы), также участки были оборудованы средствами видеонаблюдения. Однако следует отметить неудовлетворительное техническое оснащение территориальных и участковых избирательных комиссий (отсутствие компьютерной и копировальной техники, фото и видеотехники, отсутствие помещений для хранения технологического избирательного оборудования), что снижает открытость избирательных процессов и темпы деятельности участковых избирательных комиссий.

Всего для голосования в области использовалось 850 постоянных помещений, в том числе - 661 расположены на первых этажах (77,76%) и 22,23 % – 180 помещений на вторых этажах и 9 на третьих этажах. Таким образом, снижена доступность избирательного процесса для избирателей с ограниченными возможностями здоровья.

Следует отметить, что избирательные участки в регионе в подавляющем большинстве расположены в зданиях, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

В связи с развитием инфраструктуры города снижена доступность избирательного процесса для избирателей, проживающих в новостройках и сельской местности, в связи с удаленностью избирательных участков.

В следующем избирательном цикле органам местного самоуправления совместно с избирательными комиссиями предстоит решить вопрос об использовании ресурса коммерческих организаций для размещения избирательных участков, в том числе для переноса имеющихся участков для голосования на первые этажи.

В преддверии избирательного цикла Избирательная комиссия стремилась стать наиболее открытой для взаимодействия. Впервые на территории Ярославской области в целях формирования единообразного применения норм права, оказания правовой помощи избирательным комиссиям, подготовке и проведении выборов был создан Юридический совет Избирательной комиссии Ярославской области. Также для изучения и анализа общественного мнения, позиций экспертов и специалистов по вопросам обеспечения реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, проживающих на территории Ярославской области, выработки предложений и рекомендаций по вопросам развития и совершенствования избирательной системы Ярославской области создан Общественный совет при Избирательной комиссии Ярославской области. Новые структуры внесли значительный вклад в обеспечении открытости, легитимности процедуры выборов.

За подготовкой и проведением выборов следили международные наблюдатели. В единый день голосования за процессом голосования на из-

бирательных участках наблюдали 1674 наблюдателя, а также 1877 членов комиссий с правом совещательного голоса, назначенные политическими партиями и кандидатами, кроме того на территории Ярославской области работали 12 наблюдателей ОБСЕ.

В списки избирателей включено 1 030 039 избирателей. В выборах 18 сентября 2016 года приняли участие 389 313 человек, что составило 37,76 %. Следует отметить, что наибольшая явка избирателей отмечалась в период с 12 до 15 часов.

Наибольшей электоральной активностью отличался Мышкинский муниципальный район (53,3 %). Наименьшей электоральной активностью отличались жители Красноперекопского района г. Ярославля (33,2 %). В 2016 году граждане менее активно использовали свое право на голосование вне помещения. В целом явка по региону составила 37,8 %.».

По итогам выборов впервые 18 сентября 2016 года проголосовали 4 212 молодых избирателей, что составило 29,9 % от числа впервые голосующих. Избиратели в возрасте от 18 до 35 лет составляют 26,7 % от общего числа избирателей. Их явка составила 27 %.

Явка граждан, являющихся инвалидами, составила:

вне помещения для голосования - 26 872 человека (6,9 % от общей явки на выборах);

в помещении для голосования - 25 277 человека (6,4 % от общей явки на выборах)».

В этом избирательном цикле избирательным комиссиям было необходимо преодолеть «синдром 2013 года». Признание итогов выборов в обществе и партиями – участниками избирательной кампании, улучшение имиджа избирательной системы региона, проведение открытых и конкурентных выборов имело приоритетный характер. В целом можно отметить, что в ходе избирательной кампании 2016 года избирательным комиссиям удалось добиться разрушения негативного образа избирательной системы, что подтверждается результатами социологического опроса, проведенного в начале сентября 2016 года. Деятельность избирательных комиссий оценивалась позитивно, отмечалась осведомленность о предстоящих выборах, сроках, порядке и местах голосования. Также следует отметить низкое количество жалоб, технический характер содержащихся требований и неподтвержденность изложенных фактов.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 14 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», статья 42 // «Собрание законодательства Российской Федерации» от 24 февраля 2014 года.
2. Закон Ярославской области от 08 июля 2015 года 60-з «О системе избирательных комиссий Ярославской области» // [Электронный ресурс] Справочная правовая система «Консультант Плюс».
3. Закон Ярославской области от 07 ноября 2014 года № 68-з «Об Избирательной комиссии Ярославской области» // [Электронный ресурс] Справочная правовая система «Консультант Плюс».
4. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 2 сентября 2015 года № 304/1740-6 «О схеме одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс] URL://<http://www.cikrf.ru>
5. Постановление Избирательной комиссии Ярославской области от 13 апреля 2016 года № 153/1022-5 «О Юридическом совете Избирательной комиссии Ярославской области» [Электронный ресурс] URL: <http://yaroslav.izbirkom.ru>
6. Постановление Избирательной комиссии Ярославской области от 18 мая 2016 года № 154/1035-5 «Об Общественном совете при Избирательной комиссии Ярославской области» [Электронный ресурс] URL: <http://www.yaroslav.izbirkom.ru>
7. Постановление Избирательной комиссии Ярославской области от 18 мая 2016 года № 154/1037-5 «О формировании Молодежной избирательной комиссии Ярославской области» [Электронный ресурс] URL: <http://www.yaroslav.izbirkom.ru>
8. Постановление Избирательной комиссии Ярославской области от 20 сентября 2016 года № 184/1247-5 «О результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по одномандатному избирательному округу № 194 Ярославская область – Ярославский одномандатный избирательный округ» [Электронный ресурс] URL: <http://www.yaroslav.izbirkom.ru>
9. Постановление Избирательной комиссии Ярославской области от 20 сентября 2016 года № 184/1248-5 «О результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по одномандатному избирательному округу № 195 Ярославская об-

ласть – Ростовский одномандатный избирательный округ» [Электронный ресурс] URL: <http://www.yaroslavl.izbirkom.ru>

10. Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: <http://www.cikrf.ru>

11. Официальный сайт Избирательной комиссии Ярославской области [Электронный ресурс] URL: <http://www.yaroslavl.izbirkom.ru>

УДК 342.8

Ю.Е. Барлова

**У истоков современных электоральных технологий:
британская избирательная система Нового времени
(XVIII – первая половина XIX вв)**

**At the Origins of Modern Electoral Technologies: Electoral System in
Modern Britain (18th – first half of 19th centuries)**

В статье анализируются избирательные технологии, применявшиеся в британской избирательной системе в Новое время. Рассмотрены такие феномены, как «гнилые местечки», избирательная коррупция, прямой и косвенный подкуп избирателей, группы давления и пр. Проанализированы механизмы воздействия на парламентариев после избрания – представительство интересов, государственные контракты, а также феномен партийной политизированности электората и приверженческого голосования.

The article analyzes the technologies used in the electoral system in Early Modern and Modern Britain. Considered are such phenomena as "rotten boroughs", elective corruption, direct and indirect bribery of voters, pressure groups, etc. Analyzed mechanisms of influence on parliamentarians after election - representation of interests, state contracts, as well as the phenomenon of party politicization of the electorate and adherence to voting.

Ключевые слова: Британия, избирательная система, избирательное право, электорат, гнилые местечки, избирательная коррупция, представительство интересов, приверженческое голосование.

Keywords: Britain, electoral system, suffrage, electorate, rotten boroughs, elective corruption, representation of interests, adherent voting.

Когда мы говорим об избирательных технологиях, используя, в том числе, такие понятия, как «электорат», «коррупция», «предвыборная агитация», «спойлер», «карманные округа», «подкуп избирателей», «группы давления» и пр., мы, как правило, не задумываемся о происхождении этих феноменов и явлений. Между тем, большинство из них имеют интересную историю, корнями уходящую в страну, которая традиционно считается классическим образцом государства с парламентарным правлением, - Великобританию.

Британский парламент - один из старейших парламентов мира, «праматерь всех парламентов», модель для других конституционных систем. Именно в Великобритании впервые появлялись и «опробовались» те механизмы и технологии, которые впоследствии заимствовались другими странами, а некоторые из которых существуют по сей день.

В XVIII – первой половине XIX вв. в Великобритании не было ни всеобщего избирательного права, ни универсальных критериев для наделения человека правом голоса. Активным избирательным правом обладала лишь 1/50 часть 8-миллионного населения страны. Где-то право голоса зависело от того, платит ли человек налоги в муниципальную казну, а в некоторых графствах голосовать мог и т.н. «potwalloper» - тот, «в чьей семье кипит котелок», - вне зависимости от способности уплачивать налоги. В ряде местностей право голоса имели те, кто входил в муниципальную корпорацию. Иногда механизм наделения правом голоса зависел от совокупности указанных условий, во многом на него влияли обычаи, которые санкционировались местными избирательными комитетами.

Изначальным замыслом, которому подчинялась британская парламентская система, была мысль о том, что парламент – это некий щит, ограждавший народ Англии от возможных злоупотреблений исполнительной власти. Еще со средних веков *почетной привилегией* каждого графства было право посылать в парламент двух рыцарей. Иногда такое право дополнительно получал город или даже деревня за «особые заслуги» перед королем. При Тюдорах вышел специальный указ, объявлявший однажды дарованное округу право представительства вечным и неотъемлемым.

В итоге из 489 членов нижней палаты 84 избирались от 40 графств и университетов Оксфорд и Кембридж – по 2 депутата от каждого округа. Остальные 405 депутатов избирались в городских округах, также посылавших в парламент двух депутатов. Однако почти половину из местностей, считавшихся «городскими округами» (по другим данным, около 2/3), можно было отнести к «гнилым местечкам» - одному из самых уникальных явлений в истории британской избирательной системы нового времени.

«Гнилыми местечками» называли малонаселенные или совсем обезлюдившие, а иногда и вообще исчезнувшие к XVIII в. городки и деревушки, которые, тем не менее, обладали старинным правом представительства в парламенте наравне с графствами и такими крупными городами, как Лондон (в то время как Бирмингем, Манчестер и Лидс - молодые промышленные центры, игравшие важную роль в экономике страны, - были вообще лишены избирательного права). Как правило, «гнилое местечко» находилось в собственности (*в кармане*) аристократического семейства или одного лорда, для которого манипулировать голосами не составляло труда и который в большинстве случаев просто *назначал* удобного ему депутата - либо самого себя, либо кого-то из родственников или знакомых. Часто бывало и так, что депутатское место от такого округа владелец *продавал* на выгодных условиях.

«Самыми несносными» местечками считались Старый Сарум и Мальборо, в которых официально было по 7 избирателей, Винчелси (9 избирателей), Гаттон (10 избирателей), Хэйстингс (12 избирателей), Бакингам, Мальнесбери и Ярмут (13 избирателей), Бьюдли и Дройтвич - 14, и некоторые другие. Однако даже эти официальные данные не имели ничего общего с реальностью. Старый Сарум - местечко, официально насчитывавшее 7 избирателей, - на деле было вряд ли пригодно для проживания хотя бы одного из них. Приблизившись к этому «древнему округу», путешественник мог увидеть лишь опустошенные руины и ряд покрытых травой могильных холмов. В ночное время его и вовсе обходили стороной, опасаясь собирающихся там маргиналов и грабителей. Вместе с тем, Старый Сарум был карманным округом прославленного семейства Питтов, давшего Англии не одного великого политика [1].

Гнилые местечки были настолько распространенным в Англии XVIII - начала XIX вв. явлением, что, наверное, любая уважающая себя аристократическая семья имела либо в собственности, либо под контролем карманный округ - своего рода «входной билет» в большую политику. Некоторые семьи были готовы жертвовать баснословными суммами ради сохранения контроля над каким-либо местечком. Семья Гросвеноров, например, с 1715 по 1874 г. - почти 160 лет! - тратила ежегодно 4 000 фунтов «на поддержание интереса округа Честер» [2, р. 138-139].

Гнилыми местечками как оружием в борьбе за власть пользовались и оппозиция, и правительство: ряд округов были почти официально известны как «*министерские карманные округа*». По некоторым данным, в XVIII в. в «немедленном распоряжении» у английского короля находилось почти 30 небольших округов, с помощью которых он поддерживал на выборах правительственных кандидатов.

Торговля гнилыми местечками была «поставлена на поток»: существовали устоявшиеся цены - от 2 000 до 5 000 фунтов за место - и даже так называемые «окружные брокеры». Многие англичане рассматривали покупку депутатского места как удачное вложение средств, рассчитывая, например, выгодно перепродать голоса от «гнилого местечка» впоследствии. Так, в 1764 г. лорд Честерфилд советовал своему сыну заработать лишнюю тысячу фунтов, уступив свое место от «гнилого местечка», стоившее ему в начале выборов 2 000 фунтов. Процедура покупки места в парламенте, по свидетельствам современников, была довольно проста. «Я получил послание, уведомлявшее меня в том, что за 3 тысячи фунтов м-р Луттрелл ... уступит мне свое место, - вспоминал Г. Бьюфой, депутат палаты общин, - Я без колебаний вручил деньги [посреднику], который хранил их 14 дней после окончания «выборов», и, поскольку за это время палата не получила ни одной петиции против правомочности моего избрания, последнее было гарантировано...» [3, р. 285].

Интересно, однако, что все попытки ликвидировать гнилые местечки терпели крах. Реформаторы не раз возвращались к проблеме, но каждый раз обсуждение этого вопроса в парламенте наталкивалось на сопротивление большинства депутатов. Окончательно изменить эту систему удалось лишь в 1867 г. Живучесть явления можно объяснить, во-первых, уважительным отношением к правам собственности, во-вторых, осторожным отношением англичан к изменению сложившихся веками устоев, ну и, наконец, тем, что *механизм выбора был для многих менее важен, нежели результат – «добродетельная» палата общин*. «Мне очень жаль, что коррупция так повсеместно преобладает в этой нации, - констатировал известный политик Эдмунд Бёрк, - но, поскольку это так, честные люди вынуждены использовать те же самые средства, чтобы делать добро, какие используют злонамеренные люди, дабы делать зло. Чрезмерная принципиальность в этих ситуациях не оправдана» [4, р. 42].

Сегодня законодательством большинства стран предусмотрены механизмы голосования для избирателей, имеющих регистрацию в одном округе, а проживающих в другом. В Новое время многие избиратели Англии также не проживали в округе, где числились как избиратели, однако голосование, вне зависимости от того, насчитывал ли округ 10 или 10000 избирателей, *всегда* проводилось в одном конкретно установленном месте. Чтобы участвовать в выборах, человек должен был приехать на это место, где бы он ни находился. «Фригольдер из Корнуолла, проживающий в Нортумберленде, должен либо забыть о своем праве голоса, либо проделать невероятно долгий путь..., - говорилось в отчете «Общества друзей народа» 1793 г., - Бервикский же фри-

гольдер, проживающий в Фалмауте, может быть услышан как избиратель только после путешествия в 400 миль!..» [5, р. 90].

Такие поездки были утомительны и недешевы. В XVIII в. расходы на путешествие на выборы в 250 миль могли составить больше 12 фунтов (годовой доход квалифицированного рабочего). Поэтому, как явствует из списков избирателей по отдельным округам, иногда ни один из них не участвовал в выборах.

Интересно, что, несмотря на повсеместность и приемлемость избирательной коррупции в XVIII в., источники сохранили очень мало свидетельств прямого подкупа избирателей. Более того, прямое предложение денег считалось унижительным. Поэтому заинтересованные лица предпочитали устраивать общественные развлечения с подарками за несколько месяцев до голосования, к тому же избиратели ожидали «благодарности» после выборов. «Только неприкрытая торговля голосами считалась аморальной, - писал историк. - Задабривание же избирателей, оплата расходов на дорогу, ...бесплатная еда и пиво - это считалось нормальным» [5, р. 11-12].

Поскольку голосование было открытым, выборы зачастую превращались в некое подобие уличного театра. «Общий имидж поддержки» был настолько важен для кандидата, что на место голосования приглашались даже те, кто не имел права голоса, - например, женщины. Они либо соблазняли избирателей, либо заманивали «несговорчивых» в темный уголок, где убеждали голосовать по-другому. Практиковались «торжественные въезды» кандидата на территорию округа с целью впечатлить всех богатством и статусом. Бывало, что голосование длилось несколько дней, а иногда - например, в 1784 г. в Вестминстере - несколько месяцев. После своей победы на выборах известный оппозиционер Ч. Дж. Фокс устроил пять праздничных обедов, на которых присутствовало больше тысячи человек. Такие обеды пользовались большой популярностью: для рядовых избирателей это была возможность пообщаться «плечом к плечу с великими», а для политической элиты - поблагодарить своих сторонников.

Нельзя сказать, что выборы проходили спокойно. Источники свидетельствуют, что пьянство и потасовки, улюлюканье, свист и забрасывание непопулярных кандидатов гнилыми яйцами были, как говорится, в порядке вещей. Известен случай, когда толпа заперла оппонента своего кандидата в таверне, напоила его до полусмерти и удерживала там вплоть до окончания голосования.

При сговоре одного из кандидатов с местными властями площадка для голосования могла быть перенесена в недостижимое и «нерекламируемое» место.

Необходимо отметить, что все вышесказанное относится к *альтернативным* выборам (выборам с участием двух и более кандидатов), которые в XVIII в. не были частым явлением в политической жизни (для примера, в 1761 г. всего в 3-х графствах выборы были альтернативными). Если имелась возможность избежать соревнования, противоборствующие партии или кандидаты предпочитали *компромисс* - то есть распределение сфер влияния, а не трату на них баснословных сумм. Однако компромиссы зачастую достигались путем долгих «битв», участниками которых были и кандидаты, и избиратели.

Следующий вопрос заключается в том, можно ли было повлиять на позицию депутата парламента уже после его избрания - иными словами, *насколько представительной* в прямом смысле этого слова была избранная подобным образом палата общин? Прямых свидетельств коррупции, опять же, немного. Однако мы можем утверждать, что существовали определенные механизмы, с помощью которых воздействие на парламентариев могло быть вполне реальным.

Такими механизмами, во-первых, обладали король и правительство. Объектом постоянной критики со стороны оппозиции были, например, королевские пенсии (зачастую тайные) и пожалование государственных должностей депутатам. В 70-е гг. XVIII в. были популярны лотереи и правительственные займы. Их участниками часто являлись члены парламента, которым бесплатно вручались билеты стоимостью, например, 2 фунта каждый: в итоге, если 50 депутатов получали 500 билетов, то, помимо дохода в казну, правительству гарантировалась поддержка от 50 представителей нижней палаты парламента. «Действенным» механизмом коррупции были т.н. *правительственные контракты* с членами палаты общин. Для парламентария, занимавшегося коммерцией, контракт - например, о поставке говядины для английского флота во время войны за независимость США, - был достаточно прибыльным делом; неудивительно поэтому, что в парламентских спорах кандидат - «контрактник» склонялся на сторону правительства.

Указанные выше механизмы коррупции были сосредоточены в руках государства и исполнительной власти. Однако не следует игнорировать и то, что многие депутаты находились под сильным влиянием феномена «аристократической клановости». Депутат парламента мог быть родственником 20, 30 или даже более своих коллег. «Отцы могущественных семейств заседали в большинстве случаев в палате лордов, - писал о парламенте XVIII столетия Дж. М. Тревельян, - а их юные сыновья сотрудничали с общинами» [6, с. 173].

В то же время источники XVIII в. - материалы палаты общин, переписка, пресса - дают немало примеров существования феноменов, близких по своей природе к тому, что современная политическая наука определяет как *представительство интересов*, или систему реализации различных интересов в парламенте с помощью «*групп поддержки*» в партиях и неформальных связей - таких, как лоббизм, тактика групп давления, кампании, петиции и т.д. С 1773 по 1783 г. 16 непредставленных приходов на окраинах Лондона и по крайней мере 14 непредставленных городов Севера и Центра, используя различные механизмы давления, представляли билли и даже проводили законопроекты в парламенте. Один Бирмингем за это время представил палате общин более 5 биллей! В 1785 г. политик заметил: «...города не скажут вам спасибо за избирательное право, т.к., сохранив прежнюю степень влияния, они получают в придачу ужас предвыборных потасовок и затрат» [7, р. 93].

Констатируя коррумпированность избирательной системы, следует оговориться, что господствовавшая долгое время в зарубежной историографии точка зрения о «пассивности и ведомости электората, разъедаемого коррупцией», в настоящее время уступает место альтернативной интерпретации, основанной на тезисе о *взаимозависимости кандидатов и избирателей*. Действительно, избиратели XVIII в. отнюдь не были безликой массой, которой патрон мог без особых усилий манипулировать. С 1734 по 1790 гг. всего в 34% округов сохранилось постоянное влияние одного патрона. Во второй половине XVIII в. широкое распространение получили инструкции избирателей членам парламента, профессиональные политики начали прибегать к использованию *платформы* как средства апелляции к общественной поддержке. «Каждый политик, - писал Э. Берк, - сегодня должен считаться с силой... огромной Империи общественного мнения» [4, р. 42].

Характерно, что уже в начале столетия многие иностранцы отмечали «необычный» интерес британцев - «от пэра до сапожника» - к политике. «Закваски политической не избежал даже слабый пол, - говорилось в одном памфлете. - Совсем недавно толпа разъяренных женщин не постыдилась разжечь на улице костры и выкликать при всем честном народе мнения свои о выборах» [8, с. 92-93]. Исследователь П. Филипс приводит доказательства в пользу того, что электорат XVIII в. был «партийно политизирован», что выражалось в феномене «*приверженческого голосования*», когда избиратели с завидной постоянностью отдавали голоса определенной партии или политическому лагерю, даже если для этого, скажем, требовалось не голосовать вообще (протестное голосование). Действительно, «приверженческое поведение» в XVIII в. проявлялось нередко и зачастую очень активно. Например, в 1722 г. выбо-

ры в Ковентри были признаны недействительными из-за жестокостей двухтысячной «армии» поклонников торийского кандидата, заполнившей площадь, бывшей в барабаны и избивавшей сторонников вигов [9; 10, p. 593]. Таким образом, мы не можем отрицать, что рядовые избиратели и общественность в XVIII в. имели своеобразное «смотровое окошко» в парламент и время от времени пользовались им.

Вот каков был тот политический мир, который англичане XVIII в. называли «английской конституцией». Сложившуюся в Новое время британскую избирательную систему многие считали идеальной, а многие - странной, имеющей в основе произвол, «полностью несовместимый с какой-либо рациональной теорией представительства». Какие-то ее элементы, безусловно, следует воспринять как интересный исторический опыт – как позитивный, так и негативный, - а в чем-то можно разглядеть черты, характерные и для современных электоральных систем.

Библиографический список

1. Барлова, Ю.Е. «Гнилые местечки» в истории Англии// Вопросы истории. 1999. № 6.
2. Black J. The Politics of Britain: 1688-1800. London. 1993.
3. May Th. The Constitutional History of England, since the Accession of George III. 1760-1860. In 2 vol. Vol. 1: London, Longman. 1861.
4. The Works of the Right Honourable Edmund Burke. In 16 vol. London. 1826-1827. Vol. XIII.
5. Harrison J.F.G. Society and Politics in England, 1780-1960. A Selection of Readings and Comments. New York and London. 1965.
6. Тревельян, Д.М. Социальная история Англии. Москва. – 1959
7. Cannon J. Parliamentary Reform, 1640-1832. Cambridge University Press. – 1973.
8. Англия в памфлете. М., 1987
9. Phillips J.A. Electoral Behaviour in Unreformed England. - Princetown University Press.
10. Porritt E. - The Unreformed House of Commons. Parliamentary Representation Before 1832. – In 2 vol. – Vol. I. –Cambridge University Press. – 1903.

II. ЮРИДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА И РЕАЛИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

УДК 342.729

В.Н. Карташов

Энтропия избирательного права и избирательных практик*

Entropy of suffrage and electoral practices

Рассматриваются вопросы совершенствования федерального и регионального избирательного законодательства, и практики его реализации в современных условиях.

The issues of improving the federal and regional electoral legislation and the practice of its implementation in modern conditions are considered.

Ключевые слова: энтропия, избирательное право, избирательные комиссии, избиратели, дефекты избирательного законодательства и практики.

Keywords: entropy, suffrage, election commissions, voters, defects in electoral legislation and practice.

В избирательном праве, организации и деятельности избирательных комиссий существует немало коллизий, недостатков и весьма спорных вопросов, которые постоянно обсуждаются юристами (учёными и практиками), вносятся соответствующие изменения в действующее федеральное, региональное российское законодательство, которые, к сожалению, до сих пор не могут устранить некоторую деструктивность в избирательном праве и правореализующих практиках.

Нормы права и иные нормативно-правовые предписания, регулирующие избирательные отношения в полной мере должны учитывать общепринятые принципы и нормы международного права, которые сформулированы в качестве международных императивов и стандартов. Например, в ст. 23 Всеобщей декларации прав человека (принята 10.12.1948 Генеральной Ассамблеей ООН) отмечается, что воля народа «должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путём

тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования» [2].

В рамках российской национальной правовой системы выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления муниципальных образований проводятся на основе Конституции РФ [3], Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [4], других федеральных законов, конституций (уставов) субъектов Федерации, уставов муниципальных образований, специальных законов (кодексов) и иных нормативных правовых актов, регулирующих избирательные отношения разнообразных субъектов права.

Следует отметить, что органы местного самоуправления муниципальных образований субъектов РФ в соответствии с российским федеральным и региональным законодательством, уставами муниципальных образований принимают нормативные правовые акты, обеспечивающие проведение выборов в органы местного самоуправления соответствующих муниципальных образований.

Естественно, что все нормативные правовые акты, принимаемые представительными и иными органами государственной власти субъектов РФ, а также представительными органами, должностными лицами местного самоуправления муниципальных образований, избирательными комиссиями, связанные с обеспечением реализации избирательных прав российских граждан на определённой территории, подготовкой и проведением выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления муниципальных образований, должны соответствовать действующему законодательству и подлежать официальному опубликованию.

Анализ федерального, регионального и муниципального законодательства на первый взгляд создаёт впечатление о том, что имеется качественная и эффективная нормативно-правовая база для проведения выборов всех видов и уровней. Однако, это впечатление обманчиво, поскольку существуют пробелы и противоречия в избирательном праве, которые вносят некоторый хаос в правовое регулирование и деятельность избирательных комиссий. Например, в Конституции РФ отсутствует специальная глава, посвящённая избирательной системе*. Существуют лишь отдельные нормативно-правовые предписания и статьи (ст. 3, 32, 81, 84, 96, 97, 102 и др.), которые не всегда корректны по своему содержанию, стилю изложения и способам взаимодействия. Так, в ч. 3 ст. 3 Конституции РФ отмечается, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы, а в ч. 2 ст. 3 Конституции РФ указывается, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Как известно, к органам государственной власти относятся

полиция, прокуратура, следственные органы, органы исполнительной государственной власти и пр., через которые населению осуществлять непосредственно свою власть, видимо, будет довольно сложно.

В ст. 20 Федерального закона от 12.06.2002 № 61-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» даётся лишь перечисление избирательных комиссий и декларируется их системность [4]. В научной и учебной литературе также подчёркивается это положение. Например, И.В. Захаров пишет: «Законодатель определил систему избирательных комиссий, включив в неё ЦИК РФ, избирательные комиссии субъектов РФ, избирательные комиссии муниципальных образований (особый вид избирательных комиссий), окружные избирательные комиссии (при необходимости), территориальные избирательные комиссии, участковые избирательные комиссии» [5, С. 139-140]. О системности можно говорить лишь тогда, когда избирательные комиссии всех видов и уровней будут представлять органическое и целостное единство, чёткое и эффективное их взаимодействие в гражданском обществе. В настоящее же время следует констатировать, что избирательное законодательство, например, субъектов Федерации, и избирательная практика разных комиссий отличается большим разнообразием.

В отечественной юридической науке верно отмечается, что ЦИК РФ и избирательным комиссиям субъектов Федерации явно недостаёт дополнительных полномочий по контролю за избирательными комиссиями, действующими на территории Российской Федерации, включая избирательные комиссии муниципальных образований. Отсутствует чёткое правовое регулирование пределов деятельности избирательных комиссий различного уровня. А это связано с тем, что на нормативно-правовом уровне следует уточнить правовой статус каждой избирательной комиссии, а именно: их цели и задачи; принципы деятельности, институты представительства комиссий, полномочия и предметы ведения, гарантии и меры правовой защиты.

Предложения некоторых авторов (Е.В. Демьянова и др.) включать в правовой статус избирательных комиссий порядок их формирования, функционирование и основы взаимоотношения между собой [6, С. 8], на наш взгляд относятся либо к предпосылкам образования избирательных комиссий, либо к эффективности и качеству их деятельности, избирательной практике.

Не всегда грамотно проработаны правовые проблемы объединения в одной системе избирательных комиссий муниципальных образований и избирательных комиссий, относящихся к государственным органам. Например, в соответствии с Избирательным кодексом Свердловской области избирательные комиссии области входят в систему избирательных комиссий, которые осуществляют организацию, подготовку и проведение муниципальных выборов.

Дело в том, что указанное положение противоречит п. 10 ст. 23 Федерального закона № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому избирательная комиссия субъекта Федерации осуществляет лишь контроль за соблюдением избирательных прав при проведении государственных выборов.

Отсутствует единый на всей территории России подход к организации работы сотрудников такого важнейшего звена системы избирательных комиссий, как территориальная комиссия. Существуют пробелы в правовом регулировании связанные с конструктивным и эффективным взаимодействием системы избирательных комиссий с институтами российского гражданского общества (профсоюзами и другими общественными объединениями, политическими партиями, некоммерческими организациями и др.).

В 2015 г. за счёт средств гранта, выделенного в соответствии с распоряжением Президента РФ № 243-РП от 25.07.2014 для реализации социально значимого проекта «Общественный контроль за выборами в Российской Федерации» общероссийское общественное движение «За чистые выборы» опубликовало «Практическое пособие по наблюдению за выборами», в котором закреплены основы правового статуса наблюдателя, их права и обязанности и типичные действия в ходе избирательного процесса [7]. Думается, что указанные и иные научные и методические разработки в сфере избирательного пространства должны быть более чётко закреплены в федеральных, региональных и муниципальных нормативных правовых актах.

До сих пор не совсем эффективно решаются проблемы привлечения населения к выборам на разных уровнях. Например, явка избирателей на выборы в Государственную Думу в 2016 г. составила 47,5 % от числа официально зарегистрированных избирателей [8]. В первую очередь это связано с тем, что доверие к Государственной Думе и другим представительным органам существенно снизилось (например, доверие к Государственной Думе в 2016 г. составляло всего 22 %) [9, С. 1673]. Низкий процент избирателей в ходе участия в голосовании не обеспечивает выражение воли народа, что противоречит ст. 3 Конституции РФ и здравому смыслу.

Актуальными являются вопросы грамотного использования членами избирательных комиссий и другими участниками избирательного процесса своих прав и обязанностей. Так, обзор типичных нарушений, допущенных в избирательной практике, можно свести к следующим: недопуск наблюдателя к работе в избирательных комиссиях; препятствование выполнению возложенных на них задач; удаление из помещения для голосования наблюдателей на основании реальных или надуманных нарушений избирательного права; вброс в неопечатанные ящики до начала голосования или в течение дня незаконно запол-

ненных бюллетеней; удаление со столов подсчёта «неугодных» бюллетеней избирателей, их замещение подменными бюллетенями; манипуляция при голосовании вне помещений для голосования с использованием переносных ящиков; смешивание бюллетеней стационарных и переносных ящиков и др. [10].

В отечественной юридической литературе предлагаются различные меры по совершенствованию эффективности и качества деятельности избирательных комиссий всех видов и уровней [11; 12; 13]. Например, считается целесообразным расширить компетенцию ЦИК РФ, избирательных комиссий субъектов Федерации, наделив их дополнительными полномочиями по мониторингу деятельности избирательных комиссий действующих на территориях субъектов Российской Федерации, в том числе по контролю за избирательными комиссиями муниципальных образований.

Следует предоставить право ЦИК РФ, избирательным комиссиям субъектов Федерации в случае необходимости рассматривать жалобы, обращения на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий более низкого уровня, должностных лиц без обязательного предварительного рассмотрения заявлений и обращений комиссиями более низкого уровня, причём независимо от вида избирательных кампаний, а также вне периодов проведения выборов.

У избирательной комиссии субъекта РФ должна быть законодательно установлена возможность отстранения от должности председателя избирательной комиссии муниципального образования в случае нарушения избирательных прав и законных интересов граждан при организации и проведении муниципальных выборов.

Нужно разработать критерии эффективности деятельности избирательных комиссий всех уровней и закрепить данные критерии в соответствующих федеральных, региональных и муниципальных нормативных правовых актах. Следует предоставить право законодательной инициативы избирательным комиссиям субъектов РФ с целью повышения качества деятельности избирательных комиссий различных видов и уровней.

В современных условиях становится очевидным, что председатель избирательной комиссии субъекта РФ обязательно должен иметь высшее юридическое образование или учёную степень кандидата либо доктора юридических наук. Необходимы знания избирательного права, способности и умения реализовать их в своей практической деятельности. Ещё раз обращаю внимание на то, что выборы органов местного самоуправления проводят, как правило, территориальные и участковые избирательные комиссии, которые являются государственными органами субъектов Федерации. Эта практика нарушает принцип независимости органов местного самоуправления, закреплённого в ст. 12 Конституции РФ.

Нужно чётко определить порядок формирования, правовой статус и функции территориальной избирательной комиссии как государственно-общественного органа, изменив его структурирование, а именно: половина состава должна формироваться государственными органами – избирательной комиссией субъекта РФ, другая половина – представительным органом муниципального района, городского органа и т.д. с участием политических партий и других субъектов, имеющих право выдвижения кандидатур в состав избирательных комиссий, определённых федеральными, региональными и муниципальными нормативными правовыми актами. В этой связи следует скорректировать и правовой статус участковых избирательных комиссий как государственно-общественных органов, учитывая, что именно данные комиссии проводят выборы и в органы государственной власти, и в органы местного самоуправления.

В связи с возрастающим объёмом работы избирательных комиссий всех видов и уровней следует увеличить их ресурсную обеспеченность (кадровую, юридическую, финансовую, информационную, техническую, методическую и пр.).

Очень важно обеспечить координацию, взаимодействие и обмен, накопленный положительный опыт между избирательными комиссиями всех уровней и видов.

В заключение следует отметить, что все указанные предложения должны быть обстоятельно изучены учёными и практиками (юристами, политологами, социологами, психологами, экономистами, математиками и пр.), оценены экспертами-специалистами по избирательному праву, избирательной культуре и практике.

Библиографический список

1. Павлова, Ю.В. Правовая энтропия. Владимир, 2005. 144 с.
2. Всеобщая Декларация прав человека от 10.12.1948 г. // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 31.05.2017).
3. Федеральный закон от 12.06.2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изм. и доп.) // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 31.05.2017).
4. Закон Ярославской области от 02.06.2003 № 27-з «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области» // СПС Консультант Плюс (дата обращения 31.05.2017).

5. Демьянов, Е.В. Избирательные комиссии в субъектах Российской Федерации: проблемы конституционно-правового статуса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2017. 27 с.
6. Практическое пособие по наблюдению на выборах / корпус «За чистые выборы». Общероссийское общественное движение. М., 2015. 24 с.
7. Явка на выборах 2016. Статистика по регионам и таблица / политграмота [Электронный ресурс]. URL: <http://polit-gramota.ru/politika/yavka-na-vyboryi-2016-statistika-po-regionam-i-tablitsa/24777>
8. Сербин, М.В. Повышение избирательной активности граждан как основа развития демократического общества // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2013. Т. 3. С. 1671-1675.
9. Советников, И.В. Злоупотребления правом в избирательном процессе. М., 2010. 124 с.
10. Демьянов, Е.В. Избирательные комиссии в субъектах Российской Федерации: проблемы конституционно-правового статуса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2017. 27 с.
11. Сербин, М.В. Повышение избирательной активности граждан как основа развития демократического общества // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2013. Т. 3. С. 1671-1675.
12. Избирательное право Российской Федерации: учебник для магистров / под ред. И.В. Захарова, А.Н. Кокотова. М., 2014. 444 с.

УДК 342.8

В.И. Лайтман

**Проблемы реализации избирательных прав граждан
в контексте современного политического процесса**

**Problems of Citizens' Electoral Rights Implementation in the Context of
Modern Political Process**

В статье рассматриваются проблемы реализации избирательных прав граждан в РФ и пути их разрешения.

The article deals with some problems of citizens' electoral rights realization in the Russian Federation as well as the ways to resolve them.

Ключевые слова: избирательные права, прямые выборы, партийные списки, заградительный барьер.

Key words: electoral rights, direct elections, party lists, barrier.

Демократическая политическая система предполагает наличие выборов, верховенство народной воли, её воплощение в деятельности государственной власти через представительные институты. Проблема реализации гарантированных Конституцией РФ прав имеет две стороны: правовую и политическую. Юридическим основанием избирательных прав гражданина Российской Федерации является Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 [1]. Но, как показывает практика, эффективность реализации избирательного права зависит от ряда условий, в том числе, не носящих юридический характер. К таковым в первую очередь относится тип взаимодействия институтов власти и гражданского общества.

Изменившиеся партийное и избирательное законодательства на федеральном и региональном уровнях в течение 2001-2006 гг. привели к формированию так называемой «управляемой демократии». Ограничения и ужесточения партийного и избирательного законодательства оправдывались необходимостью стабилизации политической системы, сохранения жизнеспособности российского государства. Запрет на деятельность региональных политических партий и образование предвыборных блоков, отмена выборности губернаторов – диктовались угрозами нарастающего сепаратизма в регионах, способствовали консолидации элит; отмена графы «против всех» – снимала возможность участвовавших срывов выборов; лишение депутатов, избранных по партийным спискам, права переходить в другие партии, постепенное повышение заградительного барьера для партийных списков, введение часто пропорциональной системы на выборах в Государственную Думу РФ – способствовало укрупнению политических партий и структурированию российского политического пространства. Политологи констатировали: управляемость повысилась, а степень демократичности общества, значит, и возможности общества влиять на принятие политических решений, заметно снизилась.

В современных условиях, учитывая рост политической культуры общества и наличие «запроса» на демократию со стороны формирующегося гражданского общества, а также провозглашённый Президентом РФ курс на политическую модернизацию, назрела необходимость внести изменения, отвечающие потребностям дальнейшего развития. Первые шаги в этом направлении уже сделаны. Так, Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22.02.2014 была

введена смешанная мажоритарно-пропорциональная система выборов в Государственную Думу, в соответствии с которой половина депутатов (225 чел.) избирается по партийным спискам, а другая половина – по одномандатным округам [2]. Также был снижен заградительный барьер для участвующих в выборах политических партий с установленных ранее 7% до 5%, что несомненно будет способствовать созданию демократического конкурентного поля. Федеральным законом от 2 мая 2012 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» были возвращены прямые выборы глав субъектов РФ [3]. У россиян вновь появилось право лично участвовать в избрании руководителя своего региона.

Однако существует ещё немало вопросов, требующих законодательного решения с целью демократизации действующей в России избирательной системы. Отмена графы «против всех» и отмена нижнего порога явки избирателей создают проблему в реализации избирательных прав граждан. Сторонники отмены порога явки ссылаются на опыт западных стран, таких как США, Канада, Испания, Великобритания и Франция, где отсутствует нижний порог, но в этих странах оговорен набор средств, помогающих избежать срывов выборов, а граждане политически неактивны по причине доверия молчаливого большинства властям. В России же низкая явка на избирательные участки обусловлена недоверием со стороны населения, и, как следствие, говорит о нелегитимности существующей власти. Ликвидация графы «против всех» привела к ослаблению внимания населения к выборам, уменьшению активности, снижению доверия избирателей к выборному процессу.

Реализация избирательных прав сталкивается с проблемами, спровоцированными сложившейся системой «управляемой демократии». Статья 32 Конституции Российской Федерации гласит: «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей». Каждый гражданин РФ имеет право непосредственно решить, кому делегировать право представлять интересы в управлении делами государства. Любая избирательная система, искусственно ограничивающая гражданина в этом конституционном праве, не удовлетворяет условиям существования и эффективного функционирования гражданского общества. Чем меньшее количество граждан имеет своего представителя (представителей – на разных уровнях власти) для управления государством, тем менее эффективна избирательная система; и наоборот –

чем большее количество граждан получают своих избирателей на разных уровнях власти – тем демократичнее избирательная система.

Существующая в России избирательная система, предусматривающая избрание половины депутатов Государственной Думы по закрытым партийным спискам, имеет, на наш взгляд, весьма существенный недостаток: вопреки ст. 19 Конституции РФ она нарушает равные избирательные права ввиду невозможности избирателей влиять на порядок кандидатов в списке, что ведёт к превращению его формирования, по сути, в назначение тех или иных кандидатов в депутаты. Фактически день выборов при такой системе для большинства граждан – своеобразный «юрьев день», когда избиратель, придя на участок, выбирает список людей, который с лёгкостью может поменяться, т.к. ситуация такова, что избиратель голосует за список, а уже внутри него все места распределены. При закрытых списках возможно использование «технологии паровоза», когда во главу избирательного списка ставятся популярные личности, которые затем отказываются от своих мандатов, в результате чего в парламент попадают никому не известные люди из конца списка («вагоны»). Такой порядок выборов неконституционен в силу того, что лишает человека права выбора. Чтобы разрешить эту проблему эксперты предлагают использовать открытые списки, когда избиратели голосуют не только за партию, но и за кандидатов внутри партийного списка при этом ранжируя их в порядке убывания симпатий. Таким образом, меняются стимулы, по которым проходят выборы, избиратели имеют представление, кто непосредственно несёт перед ними ответственность за представительство интересов и дальнейшее принятие решений.

Практика использования открытых списков на выборах в парламент существуют в ряде зарубежных стран. Так, например, в соответствии с Органическим законом об общем избирательном режиме, принятым Генеральными Кортесами 19 июня 1985 г., в обеих палатах испанского парламента соблюдается многомандатная списочная система кандидатов. На выборах в Конгресс депутатов эти списки являются полными, закрытыми и блокированными. Поэтому избиратель голосует за один партийный список, без возможности внесения каких-либо изменений даже в порядке представления кандидатов, что является важным фактом на выборах. Эта же система применяется на выборах в Европейский парламент. Списки в Сенат являются неполными и открытыми, и избиратель может выбрать между всеми кандидатами любую представленную кандидатуру. Таким образом, избиратель составляет «свой собственный» список во время голосования. Эта возможность означает способность избирателя на активное вмешательство в выбор, пред-

ставленный политическими партиями, вплоть до выбора кандидатов из различных партийных списков [4, с. 37].

Следует отметить, что открытые и неблокированные списки более функциональные, т.к. предполагают определённую «близость» между кандидатом и избирателем: личность кандидата известна избирателю, что является определяющим фактором в процессе избрания. Этот фактор утрачивается, когда исчезает эта «близость», и избиратель, не будучи знакомым с кандидатом, осуществляет своё право в зависимости от общих, зачастую субъективных или умозрительных причин.

Политическая модернизация, включая в себя демократизацию избирательной системы, следующим шагом подразумевает обязательную либерализацию закона о партиях. И избирательное законодательство, и партийное должны друг друга дополнять, содержать единую общую философию.

Таким образом, стоит вопрос о закреплении в законе таких механизмов, чётких и ясных правил, которые бы обеспечивали достаточно полную реализацию гарантий избирательных прав граждан на выборах любого уровня. Избирательное законодательство должно гарантировать справедливые правила игры, возможность гражданам свободно выдвигаться и становиться кандидатами. Роль государства в этом смысле состоит в том, чтобы определять технические правила осуществления политической конкуренции, с минимальным вмешательством в этот процесс.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 17.06.2002, N 24, ст. 2253. (с изм. и доп.)
2. Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 24.02.2014, N 8, ст. 740. (с изм. и доп.)
3. Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 07.05.2012, N 19, ст. 2274. (с изм. и доп.)

4. Современные избирательные системы. Вып. 3: Испания, США, Финляндия, Япония / науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М., 2009. – 448 с.

УДК 342.82

А.Б. Иванов

Избирательный кодекс Российской Федерации: за и против

The Election Code of the Russian Federation: Pros and Cons

В статье рассматривается современное состояние законодательства о выборах России, исследуются возможности и перспективы его кодификации на федеральном уровне.

The article examines the current state of legislation on Russian elections, explores the possibilities and prospects for its codification at the federal level.

Ключевые слова: избирательное право, кодификация, избирательный кодекс.

Keywords: suffrage, codification, electoral code

*«Мы кодифицируем именно тогда,
когда право достигает такой степени распыления
и размножения, что становится невыносимым»
(Г. Брэбан, французский юрист)*

Одним из важных индикаторов наличия в системе права обособленной совокупности нормативных предписаний (отрасли, подотрасли, института), оказывающих воздействие на определенную область общественных отношений, является отражение более или менее значительной части этих предписаний в акте кодификации (кодексе, уставе и др.). Данный акт занимает центральное место в системе источников, имеющих общую предметную сферу действия. Он детально и полно регулирует конкретные общественные отношения, а также, закрепляя главные, принципиальные положения, придает законодательству должную стройность, обеспечивает его системное развитие, а также

повышает качество юридической практики. По словам А.И. Абрамовой, «наличие кодифицированного акта... направленного на урегулирование вопросов конкретной сферы общественных отношений, свидетельствует о том, что данная сфера занимает важное место в жизни государства и общества» [1, с. 28].

В современных условиях нормативное «ядро» в форме акта кодификации присуще значительной части отраслей (подотраслей) российского права. В тоже время, ряд правовых комплексов формально лишены такого ядра, несмотря на имеющиеся для его образования предпосылки. Так достаточно активно сейчас обсуждаются возможности кодификации такой подотрасли административного права как служебное право [2, с. 164; 3, с. 43]. Представляется важным осуществление работы по упорядочению законодательства, регулирующего туристскую деятельность (так называемого «туристского права»), которое является ярким примером противоречивости и неполноты [4, с. 28].

В последнее время большой научный и общественный резонанс вызывает и проблема кодификации избирательного права на федеральном уровне. Многие авторы при этом доказывают необходимость включения в систему законодательства о выборах кодифицированного акта в форме Избирательного кодекса РФ. Следует обратить внимание на то, что законодатель периодически пытается активизировать работу в данном направлении. Так, в феврале 2012 г. в ряд депутатов (С.М. Миронов, Н.В. Левичев и др.) внесли в Государственную Думу РФ проект Избирательного кодекса РФ, который, однако, в октябре 2014 г. был снят с рассмотрения Советом Думы по причине отзыва самими авторами [5]. Ранее в Думу неоднократно вносились другие проекты кодекса с аналогичным названием, которые по различным причинам также не получили силу закона [6, с. 46-48]. В связи с этим видится важным изучение вопроса о перспективах и возможностях кодификации российского избирательного права.

Обращение к зарубежному опыту показывает отсутствие единого подхода к построению системы источников избирательного права. В государствах, так называемого, ближнего зарубежья нормативной основой выборов, как правило, выступает акт именно в форме кодекса (избирательные кодексы действуют, в частности, в таких странах, как Белоруссия, Армения, Грузия, Азербайджан). В свою очередь, в национальных правовых системах Европы, практика по этому вопросу различна. В Германии и Италии, например, избирательное право не кодифицировано. Во Франции в 1956 г. был принят Избирательный кодекс, при этом он представляет собой не кодификацию, а инкорпорацию изданных в разное время норм избирательного права. В Испа-

нии выборы регулируются органическим законом «Об общем избирательном режиме» 1985 г., который по существу представляет собой избирательный кодекс, включая в себя общие положения, относящиеся ко всем выборам и специальные нормы [7, с. 411-412].

Правовое обеспечение избирательного процесса в субъектах РФ также не является одинаковым. В таких регионах, как Москва, Псковская, Свердловская, Костромская, Владимирская области, республика Татарстан и др. нормативной основой выборов выступают избирательные кодексы. В других субъектах Федерации акты в форме кодексов отсутствуют, при этом в некоторых из них приняты кодифицированные законы о выборах. Так, в Ярославской области с 2003 г. действует закон «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области». В отдельных регионах, например, в Ивановской области избирательное законодательство в настоящее время состоит из нескольких законов.

В России на федеральном уровне спектр законодательных актов, в которых закрепляются принципы и нормы избирательного права является весьма широким, некоторые исследователи говорят даже об «обилии актов избирательного законодательства» [8, с. 91]. К таким актам, в частности, относятся федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», «О выборах Президента РФ», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ». При этом в названных и других актах избирательного законодательства встречаются коллизии, пробелы, дублирующие положения, бессистемность и иные дефекты.

Так, пунктом 6 ст. 1 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...» устанавливается приоритет этого закона по отношению к другим федеральным законам о выборах. Между тем, многие юристы считают, что федеральный закон не может устанавливать свой приоритет перед другими федеральными законами, и предлагают руководствоваться общим принципом, согласно которому в случае коллизии действует закон, принятый позднее либо применять специальный закон. Наличие недостатков ярко показывает практика Конституционного Суда РФ, в рамках которой регулярно рассматриваются обращения по поводу несоответствия отдельных положений законодательства о выборах Основному закону страны [9]. В целом, согласно произведенным расчетам, общий объем дублирования в избирательных законах составляет не менее 2/3 их содержания [10, с. 40]. Вследствие этого «сформировавшаяся система избирательного законодательства является излишне громоздкой», чему в том числе способствует «...устоявшаяся негативная тенденция к каждому

федеральным выборам принимать новые избирательные законы» [11, с. 28]. Нет сомнения в том, что в ходе подготовки Избирательного кодекса перечисленные дефекты избирательного законодательства будут устраняться.

Важным аргументом в пользу кодификации избирательного права следует также считать тот факт, что в Конституции РФ, в отличие, например, от основных законов СССР и конституций некоторых иностранных государств (Белоруссия), отсутствует глава, посвященная избирательным процедурам. Это, как верно отмечается в правовой литературе, «дает Федеральному Собранию РФ возможность беспредельного усмотрения в детализации конституционных норм актами текущего законодательства, менять перед каждой избирательной кампанией по выборам Президента РФ и депутатов Государственной Думы правила игры» [12, с. 373]. Думается, что принятие Избирательного кодекса обеспечит рассматриваемому законодательству должную стабильность. Ведь в последнее время наметилась «явная тенденция в сторону законодательного закрепления приоритета норм кодекса в регламентации отношений, которые непосредственно входят в сферу его действия» [1, с. 30]. Исходя из выраженной законодателем формулы, все другие законы, принятые по предмету регулирования кодекса, производны от него и должны ему соответствовать.

В целом, обобщая вышесказанное, следует выделить основные факторы, говорящие о необходимости кодификации российского избирательного права:

Во-первых, сформировавшийся правовой массив в виде избирательного права в настоящее время не имеет своего единого нормативного ядра, его положения рассредоточены по многочисленным актам, что усложняет их реализацию на практике. Принятие кодекса объединит и структурирует избирательные нормы, сделает законодательство более удобным для субъектов реализации права.

Во-вторых, действующее законодательство о выборах страдает несовершенством, что выражается в его бессистемности, неполноте, излишнем дублировании, противоречивости, пробельности и в других дефектах. Процесс подготовки акта кодификации включает в себя комплексную работу по совершенствованию законодательства.

В-третьих, Конституция РФ не содержит главы, посвященной избирательному праву, что на практике способствует «буму» поправочного законодательства, далеко не всегда обусловленному объективными факторами. Кодекс обеспечит «кристаллизацию» правового поля, сделает законодательство о выборах более стабильным.

В четвертых, кодекс для российской правовой системы традиционно является оптимальной моделью кодифицированного акта и с точки зрения его места в системе источников права, и с точки зрения его восприятия обществом; в нем, по словам известного французского юриста Р. Кабрияка, воплощается мечта людей об идеальном праве.

Исследуя проблему Избирательного кодекса РФ, важно также выявить и проанализировать факторы, препятствующие его принятию. В отечественной правовой системе, несмотря на имеющийся более, чем 100-летний опыт в организации и проведении выборов, акт форме избирательного кодекса никогда не принимался и не действовал. Традиции же зачастую оказывают сильное влияние на практику законотворчества. В настоящее время существует мнение о неактуальности кодификации избирательного права, так как действующий с 2002 г. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» исходя из объема содержащегося в нем нормативного регулирования применительно к выборам всех уровней, «...кодифицирует избирательные права и избирательные процедуры» [13, с. 129]. С приведенной позицией сложно согласиться хотя бы по той причине, что в указанном законе не детализирован механизм выборов отдельных органов государственной власти и должностных лиц (Президента РФ, Государственной Думы).

Еще одним аргументом против Избирательного кодекса РФ является утверждение, что кодификация избирательного права на федеральном уровне противоречит Конституции РФ, которая предоставляет субъектам РФ право самим устанавливать порядок выборов в региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления. По мнению сторонников данного подхода, функции федерального законодательства в отношении региональных и муниципальных выборов следует ограничить защитой основ конституционного строя и основных прав граждан, а установление конкретных избирательных процедур и схемы избирательного процесса должны являться прерогативой регионального законодателя [14, с. 15]. Более убедительным все же видится иной подход, согласно которому у региональных законодателей после принятия федерального кодекса останутся «большие возможности в сфере регулирования, например, параметров избирательной системы (в узком смысле)» [6, с. 53]. Спор о том, позволяет ли Конституция РФ принимать Избирательный кодекс РФ, в настоящее время не представляется актуальным. Ведь задача создания такого акта состоит не в том, чтобы отнять у регионального законодателя возможности по регулированию выборов, проходящих в данном субъекте Федерации, а чтобы сделать регулирование более качественным, устранить существующие и

возможные противоречия, и позволить законодателю на каждом уровне регулировать именно те вопросы, которые он может регулировать наилучшим образом.

«Говоря о нынешнем состоянии российского законодательства, - отмечает А.И. Абрамова, - важно отметить не снижающиеся темпы его динамичного развития» [1, с. 27]. В полной мере данное суждение относится и к избирательному законодательству, что проявляется в многочисленных и не всегда обоснованных поправках в избирательные законы. Подобный динамизм, безусловно, будет осложнять работу по кодификации. Еще в советский период учеными обращалось внимание на то, что «для кодификации законодательства необходима определенная стабильность отношений, во всяком случае расчет на эту стабильность.... если этого нет, жизнь опережает Кодекс, появляются новые нормы, обеспечивающие проведение текущей политики, фактически прекращающие действие норм кодекса» [15, с. 11].

Подводя итог, следует подчеркнуть, что принятие Избирательного кодекса РФ, несмотря на наличие определенных препятствий, является одной из перспективных задач для законодателя. Кодификация должна привести к стабилизации избирательного законодательства в целом и, как следствие, к позитивным изменениям в развитии подотрасли российского избирательного права. Вместо нескольких избирательных законов, с помощью которых в настоящее время регулируются выборы, будет создан один нормативный правовой акт, который обеспечит единообразное применение норм всеми участниками избирательного процесса. При этом объем избирательного законодательства значительно сократится, что позволит не только кандидатам, но и избирателям ознакомиться с премудростями законодательства о выборах.

В завершение, считаем важным вновь обратиться к Р. Кабрияку, писавшему: «...для того, чтобы кодификация могла родиться и развиваться необходимо столкновение двух элементов: социальной потребности в правовой определенности и сильной политической воли, направленной на кодификацию» [16, с. 113-114]. Применительно к российскому избирательному праву такого «столкновения» еще не произошло – при наличии социальной потребности в Избирательном кодексе РФ отсутствует в должной мере воля законодателя на его принятие.

Библиографический список

1. Абрамова, А.И. Кодификация российского законодательства: современность и перспективы развития // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 27 - 38.

2. Иванкина, Т.В. Особенности источников, регулирующих служебные отношения гражданских служащих // Российский юридический журнал. 2016. № 2. С. 151-164.
3. Чашин, А.Н. Предпосылки кодификации служебного законодательства // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 42-43.
4. Писаревский, Е.Л. Предложения Федерального агентства по туризму к Концепции проекта Федерального закона «О туризме и туристской деятельности в РФ» // Туризм: право и экономика. 2013. № 2. С. 28-32.
5. Паспорт проекта Федерального закона № 28720-6 «О введении в действие Избирательного кодекса РФ» (внесен депутатами Государственной Думы С.М. Мироновым, Н.В. Левичевым, О.А. Оганяном, М.В. Емельяновым, В.М. Зубовым 29.02.2012) // СПС «КонсультантПлюс».
6. Любарев А.Е. О концепции Избирательного кодекса Российской Федерации // Государство и право. 2010. № 7. С. 46-54.
7. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2010. 560 с.
8. Научные концепции развития российского законодательства: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М., 2015. 544 с.
9. См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16.12.2014 № 33-П «По делу о проверке конституционности ряда положений пп. 17 и 18 ст. 71 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и чч. 3 и 4 ст. 89 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ» в связи с жалобой гражданина Н.В. Гончарова» // СЗ РФ. 2014. № 52 (ч. I). Ст. 7785.
10. Чашин, А.Н. Предпосылки кодификации избирательного законодательства // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 40-41.
11. Ануфриева Н.П. Проблемы избирательного кодекса России // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 7. С. 27 – 32.
12. Конституционное право: университетский курс. В 2 т. Т. 2. / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. М., 2015. 582 с.
13. Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010. 736 с.
14. Постников, А.Е. Избирательное законодательство: необходимо четкое разделение полномочий между различными уровнями власти при проведении выборов // Журнал российского права. 2002. № 5. С. 12–22.
15. Развитие кодификации советского законодательства / отв. ред. С.Н. Братусь. М., 1968. 247 с.
16. Кабрияк, Р. Кодификации. М., 2007. 476 с.

А.Р. Барахоева

Избирательное право и избирательный процесс: проблемы и перспективы

Suffrage and Electoral Law: Problems and Perspectives

В статье рассматриваются проблемы и перспективы совершенствования реализации избирательных прав.

The article is focused at the problems and perspectives of improving the implementation of electoral rights.

Ключевые слова: избирательное право, нигилизм, электронное голосование, КОИБ (комплекс обработки избирательных бюллетеней), QR-код

Keywords: suffrage, nihilism, electronic voting, KOIB (device for processing of ballots), QR code

Исследование проблем и перспектив реализации избирательных прав граждан особенно актуально в условиях, когда Российская Федерация стремится к признанию себя правовым государством. Игнорирование выборов негативно сказывается на всей системе общественных и политических институтов страны, поскольку волеизъявление граждан является исходным условием легитимности власти, с помощью которого реализуются социальные ожидания и разрешаются конфликты [1; с.1672]. Такие фундаментальные основы демократической политической системы, как непрерывность, сменяемость и преемственность в деятельности выборных институтов базируются на принципе активного участия населения в жизни общества и государства.

Основными проблемами, которые препятствуют эффективности избирательного процесса, являются нигилистические настроения среди населения, проблема обеспечения подлинной свободы волеизъявления избирателей при проведении выборов, возможные фальсификации результатов выборов.

Нигилизм проявляется в том, что население считает, что результаты выборов заранее предрешены, не доверяет органам государственной власти и по этим причинам не участвует в выборах. Опрос, проведенный «Левада - центром» в 2016 году, через неделю после выборов в Госдуму,

показал резкое снижение доверия граждан к государственным и общественным институтам. Рейтинг правительства оказался самым низким за последние пять лет – 26%, доверие к Госдуме рухнуло за год с 40% до 22%, и даже церковь потеряла десять пунктов. Больше всех россияне доверяют Президенту, но и его рейтинг снизился с 80% до 74% [2]. Снижение избирательной активности граждан стало повсеместным явлением, охватившим все возрастные и социальные категории. Это явление можно объяснить многими причинами: ухудшением экономической жизни большинства людей, неверием в возможность изменить сложившуюся ситуацию посредством выборов, правовым нигилизмом, невозможностью выразить на выборах негативную позицию ко всем кандидатам, закрытый порядок работы избирательных комиссий, усталостью от выборов и др [1; с. 1673]. Например, по данным Центризбиркома явка на парламентские выборы в 2016 году стала самой низкой – 47, 8% [3]. До этого самый низкий процент явки был зафиксирован в 1993 г. – 54, 81%.

Решаются такие проблемы обычно следующим образом:

1) снижаются и отменяются пороги явки, что представляется отрицательным вариантом решения, поскольку выборы могут быть состоявшимися при участии населения в 1%;

2) работа с избирателями, правовое воспитание, образование, проведение различных мероприятий с населением, имеющих цель повысить уровень доверия со стороны общества к власти;

3) многие ученые говорят о том, что нигилизм проник в российский менталитет и имеет древние корни, не целесообразно ли тогда сломать стереотипы, установив ответственность за неучастие в выборах? Будет ли это нарушением принципа демократизма? Как следует из ст. 32 К РФ и ФЗ «Об основных гарантиях прав и права на участие в референдуме граждан РФ» от 12.06.2002 (с последними изменениями) ФЗ-№67, участие в выборах является добровольным и свободным. Никто не может оказывать воздействие на граждан с целью принудить их к участию или неучастию в выборах. С другой стороны, если у кандидатов есть право быть избранными, то есть электорат, который должен дать ему такую возможность.

Если обратиться к практике зарубежных стран, то избирательная система многих государств позволяет привлечь граждан к ответственности за неучастие в выборах. Например, в Австрии, Бельгии, Болгарии, Бразилии, Греции, Египте и др. В этих странах достаточно высокий процент явки избирателей. Например, в Бельгии эти цифры ежегодно составляют около 90% [4].

В Российской Федерации повысить порог явки и снизить возможность фальсификации выборов пытаются посредством внедрения новых избира-

тельных технологий, которые должны обеспечить простоту и удобство голосования для избирателей. 1 июня 2017 года Президент РФ подписал законы «О внесении изменений в ФЗ «О выборах Президента РФ» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ». В них уточняются положения, устанавливающие порядок изменения границ избирательных участков и формирования избирательных комиссий, повышающих гласность и прозрачность выборов, изменяющих механизм назначения даты проведения выборов Президента РФ, вводятся дополнительные гарантии прозрачности проведения итогов голосования, уточняется ряд других положений об организации выборов.

Отмена открепительных удостоверений дает возможность голосовать не по месту регистрации, а по месту пребывания путем подачи заявления в электронном виде. Согласно новому порядку все избиратели, которые по той или иной причине окажутся в день выборов вне места регистрации, смогут проголосовать по месту нахождения. Сделать это можно будет разными, удобными для граждан способами в срок от 45 дней до дня, предшествующего дню голосования. Данные подавших заявления граждан будут занесены в систему ГАС «Выборы», что исключает возможность повторного голосования.

Информация по всем избирательным участкам, на которых граждане будут голосовать по месту нахождения, станет доступной для наблюдателей и общественности. Местная избирательная комиссия должна будет зафиксировать его заявление. Кроме того, устанавливаются степени защиты, которые помогут избежать фальсификации таких заявлений. По словам главы ЦИК РФ Э. Памфиловой подобные меры выведут из - под «крепостного» избирательного права от 5 млн. до 20 млн [5]. "Это не значит, что мы повышаем напрямую явку, - отмечает при этом глава ЦИК РФ. - Мы просто открываем возможности для людей, снимая все ненужные барьеры, для того чтобы они, если они этого хотят, если им интересно - могли прийти на выборы [5]".

Так, по статистике ЦИК России в 2016 на выборах депутатов Госдумы избирательные комиссии выдали 1 млн. 200 тысяч открепительных удостоверений. По ним проголосовало 800 тысяч избирателей. В то же время около 5 млн. избирателей, постоянно проживающих вне места прописки, не имели возможности получить открепительные удостоверения и не принимали участия в выборах. Около 500 тысяч человек выезжали с места регистрации за 4 и менее дней до выборов и тоже не могли принять участие в голосовании [6].

Подобие открепительных сохранится лишь для тех, кто решит изменить место голосования за 5 дней и менее. Таким гражданам необходимо будет прийти в участковую избирательную комиссию по месту прописки и подать

заявления, объяснив в нем причины исключения из списка. На заявление будет прикрепляться специальная марка, состоящая из двух частей, половина которой будет наклеена в список по месту фактического голосования. Во всех перечисленных случаях избиратель будет исключен из того списка, где он числился изначально [7].

Еще одной новеллой в избирательном законодательстве может стать оснащение избирательных бюллетеней QR- кодами. Данный шаг, по мнению организаторов выборов, позволит в разы ускорить передачу информации об итогах голосования, а также исключить повторный ввод протоколов в ГАС «Выборы» и другие технические ошибки. Использование QR кода не позволит фальсифицировать результаты при отправке протоколов из участковой комиссии в территориальную. Кроме того, QR-код с помощью специальной программы на смартфоне смогут считывать и члены избиркома, и наблюдатели, что упрощает доступ к итоговым протоколам [8]. Впервые технологию протестировали в Санкт – Петербурге на выборах депутатов в Госдуму. В 2017 году программу запустят выборочно, а в 2018 планируется запустить ее на всех участках.

Наверное, также следует сказать о применении комплекса обработки избирательных бюллетеней, который успешно начал применяться в Российской Федерации и зарекомендовали себя положительно. На сегодняшний день практика использования КОИБ развивается, в конструкцию вносятся изменения, направленные на обеспечение большей функциональности и практичности. Первые образцы в Российской Федерации появились в 1997 году. КОИБ представляет собой комплекс, размещаемый на избирательном участке, включает в себя два сканирующих устройства, установленных на полупрозрачных ящиках – накопителях бюллетеней, а также принтер для вывода официального протокола и распечатки необходимого числа его копий. Для голосования применяются специальные машиночитаемые избирательные бюллетени.

КОИБ не позволяет одновременно опустить в устройство несколько бюллетеней, может отличить бюллетени неустановленной формы или бюллетень, заверенный печатью другого избирательного участка. Бюллетени для КОИБ снабжены специальными маркерами верхней и нижней части, они содержат контролируемые зоны, в которых проставляется печать участковой избирательной комиссии и отметки выбора избирателя. КОИБ сам распознает верную ориентацию страницы. Если бюллетень не будет соответствовать образцу, заложенному в память, сканер вернет его обратно.

Посредством КОИБ возможно автоматизировано подсчитать голоса избирателей при одновременном проведении до семи избирательных кампаний

различного уровня. После окончания голосования КОИБ предоставляет сведения о том, как распределились голоса избирателей между кандидатами, списками кандидатов по всем уровням выборов. После получения контрольных итоговых данных в КОИБ вводятся показатели о числе избирателей, включенных в списки избирателей, количестве полученных избирательных бюллетеней и открепительных удостоверений, а также другие предусмотренные законодательством данные, необходимые для формирования итогового протокола. Применение такого комплекса исключает возможное влияние «человеческого фактора» и значительно сокращает время работы участковой избирательной комиссии при подведении итогов голосования.

При отключении электричества на участке в КОИБ предусмотрена возможность использования аккумуляторных батарей. Если из строя выходит один из сканеров, то голосование продолжается с помощью второго прибора; если оба сканера – то, голосование осуществляется с использованием обычного стационарного ящика, а после закрытия участка проводится ручной подсчет бюллетеней.

Стремительное развитие информационно – коммуникационных технологий обусловило актуальность вопросов внедрения электронного голосования на территории Российской Федерации. Оно включает в себя различные способы подачи голоса избирателем посредством электронных устройств. Электронное голосование предполагает дистанционное участие избирателей в выборах и референдумах. Вместо голосования на избирательном участке граждане могут воспользоваться средствами мобильной связи или использовать сети интернет. Соединившись с сервером территориальной или региональной избирательной комиссии и пройдя процедуру электронной аутентификации, избиратель делает свой выбор [9; С. 360].

Основными аргументами за внедрение электронного голосования является простота и удобство осуществления голосования для избирателей. Основными аргументами против служит то, что не у всех есть доступ к интернету, не все умеют пользоваться интернетом, поэтому электронное голосование может привести к нарушению одного из главных принципов избирательного права – всеобщности участия в выборах. Кроме того, процедура электронной аутентификации избирателя посредством использования цифровой подписи и т.п. позволит легко идентифицировать его личность, в результате чего возможно несоблюдение принципа тайности голосования. Проведение электронного голосования затратно, так как данный способ волеизъявления является всего лишь дополнительным, альтернативным традиционному голосованию на избирательных участках [10; С. 346].

Кроме того, посредством электронного голосования хотели преодолеть электоральную апатию. Однако, как показывает опыт Швейцарии и США (дистанционное голосование по почте), ожидания не оправдались. Официально электронное голосование было введено также в Эстонии. Явка избирателей на выборы с этого момента имеет тенденцию к увеличению, но ее рост слабо связан с увеличением количества избирателей, предпочитающих голосовать через интернет [10; С. 347].

Таким образом, на сегодняшний день законодательство об избирательных правах активно обновляется, внедряются новые информационные технологии в избирательный процесс, происходит модернизация материально-технической базы, используемой при проведении выборов. Все это позволит повысить уровень чистоты и прозрачности выборов, и в конечном итоге может снизить проявление нигилистических настроений среди российского населения.

Библиографический список

1. Сербин, М. В. Повышение избирательной активности граждан как основа развития демократического общества // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2013. – Т. 3. – С. 1671–1675.
2. Доверие к властным институтам после выборов резко снизилось - «Левада-центр» // <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2016/10/13/660744-doverie-vlastnim-institutam>
3. Явка на выборы в 2016 стала самой низкой в истории России // https://www.dp.ru/a/2016/09/19/JAvka_na_vibori_v_2016_god
4. Календарь выборов в зарубежных государствах // <http://www.cikrf.ru/international/belgium.html>
5. Отмена открепительных даст возможность проголосовать 20 млн граждан // Российская газета. 2017. 26 апреля.
6. Президент России утвердил поправки в избирательное законодательство // <http://www.rcoit.ru/main/news/all/46350/>
7. Совфед одобрил реформу выборов // Российская газета. 2017. 31 мая.
8. См.: ЦИК может использовать QR-коды на президентских выборах в 2018 году // <https://ria.ru/politics/20161027/1480088262.html>
9. См.: Грачев М.Н. Электронное голосование: за и против // Известия Тульского государственного университета. Выпуск 1. 2011. С. 360-366.
10. См.: Цаплин Ю.А. Перспективы дистанционного электронного голосования в России // Известия Саратовского университета. Т 16. №3. 2016. С. 345-350.

**Юридический статус избирательной комиссии субъекта
Российской Федерации как коллективного участника
правоприменительных отношений**

**Legal Status of the Election Commission in a Constituent Entity of the
Russian Federation as a collective participant in law enforcement relations**

Рассматриваются основные элементы юридического статуса избирательной комиссии субъекта РФ.

The basic elements of the legal status of the election commission in the constituent entity of the Russian Federation are considered.

Ключевые слова: юридический статус, коллективный субъект, избирательная комиссия субъекта Федерации, принципы, представительство, полномочия, юридические гарантии.

Key words: legal status, collective subject, election commission in the constituent entity of the Russian Federation, principles, representation, powers, legal guarantees.

Обязательным участником, возникающим в процессе правоприменительной практики избирательных правоотношений, является коллективный субъект, наделенный властными полномочиями и обладающий правом выносить обязательные для исполнения персонально-определенные, индивидуально-конкретные акты.

В общетеоретической юридической науке распространено мнение, согласно которому «коллективные субъекты права ... должны одновременно обладать следующими признаками: правосубъектностью; организационным единством; имущественной обособленностью; совокупностью прав и обязанностей, предусмотренных законодательством (правовым статусом или правовым положением)» [1, с. 13]. Автор полагает, что из выделенных четырех признаков коллективных субъектов права три могут быть распространены и на индивидуальных субъектов права. Существенным признаком, который отличает их от индивидуальных субъектов, является организационное единство последних. Кроме того, отличие коллективных субъектов права от

индивидуальных характеризуется выделением такого признака, как наличие у коллективных субъектов обязательного представительства при их участии в правоотношениях [2, с. 13].

На наш взгляд, указанная точка зрения требует определенного уточнения. Во-первых, здесь речь идет не о признаках, а об элементах содержания правового статуса коллективных субъектов. Во-вторых, правовой статус коллективных субъектов, кроме перечисленных, составляет дополнительные элементы, как полагают представители конституционного и избирательного права. Так, Е.В. Демьянов пишет о том, что конституционно-правовой статус избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации должны быть включены следующие составные компоненты: «закреплённые нормами избирательного права совокупность порядка формирования, прав, обязанностей, ответственности, гарантии деятельности, принципы, функции, основы взаимоотношений (системной связи между собой)» [3, С. 8].

На наш взгляд, порядок формирования избирательных комиссий, как и нормы права его закрепляющие, нужно отнести к организационно-правовым предпосылкам формирования избирательных комиссий субъектов РФ. Ответственность, безусловно, входит в систему гарантий, а функции и взаимоотношения избирательных комиссий между собой относятся к избирательной юридической практике, то есть характеризуют механизмы реализации и применения соответствующих норм избирательного права.

Кроме того, не все, а только юридические гарантии являются непосредственными атрибутами юридического статуса избирательных комиссий субъектов РФ. К этому ряду следует прибавить цели-задачи, стоящие перед этими комиссиями и институт их представительства.

Таким образом, под **юридическим статусом избирательной комиссии субъекта РФ** как коллективного участника правоприменительных отношений в самом общем плане следует понимать *закреплённое в правовых актах реальное её положение, включающее следующие элементы: цели и задачи, представителей избирательных комиссии, принципы деятельности и правосубъектности; полномочия и юридические гарантии.*

Кратко рассмотрим основные элементы *логической структуры* юридического статуса избирательных комиссий субъектов РФ, которые закреплены их конституциями и уставами, избирательными кодексами (например, в Воронежской и Свердловской областях), специальными и иными законами на федеральном и региональном уровнях (например, законом Ярославской области от 02.06.2003 № 27-з «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных

образований Ярославской области» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 31.05.2017) [4].

1. Одним из существенных является институт **представительства** избирательных комиссий субъектов РФ во взаимоотношениях с государственными и негосударственными органами, органами местного самоуправления и собраниями избирателей, наблюдателями на выборах и др. Этот вывод основан на изучении международного, зарубежного и отечественного законодательства.

Институт представительства в избирательных комиссиях обусловлен тем, что они действуют на постоянной основе и являются юридическими лицами публичного и частного права, имеют свои аппараты, структуры и штаты. В качестве представителей могут выступать председатель Избирательной комиссии субъекта Федерации, его заместители, секретарь и по специальному полномочию отдельные члены избирательных комиссий. К сожалению, эти положения чаще всего не закреплены в региональном законодательстве.

2. **Цели** – это то, к чему нужно стремиться избирательной комиссии субъекта РФ; **задачи** – проблемы, требующие разрешения (подобные определения дают практически все словари русского языка). Не во всех региональных законах, пожалуй, кроме избирательных кодексов, чётко закреплены цели и задачи избирательных комиссий субъектов РФ. Исходя из положений Конституции РФ, конституции и уставов субъектов Федерации, федерального и регионального законодательства о выборах, можно отметить, что целью проведения выборов в субъектах РФ является формирование высших и представительных органов государственной власти в республиках, краях, областях и пр., которые (выборы) являются высшим и непосредственным выражением власти народа. Главной задачей всех избирательных комиссий в РФ является обеспечение реализации и защиты избирательных прав российских граждан, а также осуществление подготовки и проведения выборов.

3. **Принципы права** – следующий элемент правового статуса. Это базовые нормативно-правовые требования (императивы), легально выраженные в Конституции РФ, конституциях и уставах субъектов Федерации, специальных и иных федеральных и региональных законах, которые обеспечивают высокое качество и эффективность проведения выборов и реального выявления воли как можно большей части избирателей конкретного субъекта Федерации. В соответствии со ст. ст. 4 – 12, например, закона Ярославской области № 27-з от 02.06.2003 (с послед. изм.) выборы в органы государственной власти области проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Раскрывается содержание принципов всеобщего, равного и прямого избирательного права, обяза-

тельность назначения и проведения выборов, гласность и тайность при подготовке и проведении выборов.

4. Одним из юридических условий участия избирательных комиссий субъектов РФ в правоприменительных отношениях является их **правосубъектность**, под которой принято понимать *обеспеченную мерами государственного и иного воздействия способность людей, их коллективов и организаций быть участниками правоотношений в любой сфере правоприменения, в том числе и в избирательном процессе* [5, с. 112-126]. В науке чаще всего выделяются общая, отраслевая и специальная правосубъектность [6, с. 144-146]. На наш взгляд, избирательные комиссии субъектов РФ как коллективные участники правоприменительных отношений обладают специальной правосубъектностью, которая включает одновременно правоспособность, дееспособность и деликтоспособность избирательных комиссий.

5. Ядром правового положения избирательных комиссий субъектов РФ являются **их полномочия**. Как правило, избирательная комиссия субъектов РФ осуществляет следующие полномочия:

- исполняет контроль за соблюдением избирательных прав граждан на территории субъекта Федерации;
- обеспечивает реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления муниципальных образований;
- организует выборы депутатов в представительные органы и высших должностных лиц субъектов Федерации;
- назначает выборы в случаях, предусмотренных законами субъекта Федерации;
- заслушивает сообщения органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления муниципальных образований субъекта Федерации;
- утверждает порядок формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, а также окружных и участковых избирательных комиссий на выборах депутатов в соответствующие представительные органы;
- утверждает перечень и количественный состав территориальных избирательных комиссий;
- устанавливает единую нумерацию избирательных участков на территории субъекта Федерации;
- формирует территориальные избирательные комиссии;

- формирует окружные избирательные комиссии на выборах депутатов в соответствующие представительные органы субъекта Федерации;
- утверждает описание и образцы печатей избирательных комиссий на выборах в органы государственной власти субъекта Федерации и органы местного самоуправления муниципальных образований;
- оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь нижестоящим избирательным комиссиям, а также избирательным комиссиям муниципальных образований;
- организует закупку технологического оборудования (кабины для голосования, ящики для голосования) для участковых комиссий, осуществляет на территории субъекта РФ контроль за соблюдением нормативов технологического оборудования для участковых комиссий;
- рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих избирательных комиссий и принимает по ним мотивированные решения;
- рассматривает жалобы на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий муниципальных районов, городских округов и их должностных лиц, нарушающих избирательные права граждан при проведении выборов в органы местного самоуправления;
- определяет схему образования избирательных округов по выборам депутатов в представительный орган субъекта РФ и представляет ее на утверждение в действующий представительный орган субъекта РФ;
- заверяет списки кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями по единому избирательному округу, и списки кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями по одномандатным избирательным округам на выборах депутатов в представительный орган субъекта РФ;
- регистрирует списки кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями по единому избирательному округу, и выдает удостоверения установленного образца кандидатам, включенным в данные списки;
- регистрирует доверенных лиц избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов по единому избирательному округу, и выдает им удостоверения установленного образца;
- регистрирует кандидатов на должность губернатора (президента) субъекта РФ и их доверенных лиц, выдает им удостоверения установленного образца;
- утверждает порядок распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации;

- осуществляет на соответствующей территории меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов в органы государственной власти субъекта РФ, распределяет выделенные из областного бюджета средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, контролирует целевое использование указанных средств;
- осуществляет контроль за порядком формирования и расходованием средств избирательных фондов избирательных объединений на выборах депутатов;
- утверждает порядок открытия и ведения счетов, учета, отчетности и перечисления денежных средств, выделенных из регионального бюджета избирательной комиссии субъекта РФ, другим избирательным комиссиям на подготовку и проведение выборов депутатов в представительные органы и высших должностных лиц субъектов РФ; эксплуатацию и развитие средств автоматизации; обучение организаторов выборов и избирателей и на обеспечение деятельности избирательных комиссий, на порядок открытия и ведения счетов, учета, отчетности и перечисления денежных средств, выделенных из местного бюджета избирательным комиссиям муниципальных образований, другим избирательным комиссиям на подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления муниципальных образований, эксплуатацию и развитие средств автоматизации, обучение организаторов выборов и избирателей и обеспечение деятельности избирательных комиссий по согласованию с территориальным учреждением Центрального банка Российской Федерации;
- утверждает порядок открытия, ведения и закрытия специальных избирательных счетов для формирования избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений при проведении выборов депутатов в представительные органы субъекта РФ и высших должностных лиц субъекта РФ и в органы местного самоуправления муниципальных образований субъекта РФ по согласованию с территориальным учреждением Центрального банка Российской Федерации;
- утверждает порядок и формы учета и отчетности кандидатов, избирательных объединений о поступлении средств в избирательные фонды и расходовании этих средств, в том числе по каждой операции, при проведении выборов в представительные органы субъекта РФ и высших должностных лиц субъектов РФ;
- осуществляет на территории субъекта РФ меры по организации единого порядка установления итогов голосования, определения результатов выборов, а также порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов;

- получает от территориальных избирательных комиссий протоколы об итогах голосования на выборах;
- получает от окружных избирательных комиссий протоколы о результатах выборов депутатов представительных органов субъекта РФ по одномандатным избирательным округам;
- определяет результаты выборов депутатов представительного органа субъекта РФ и высшего должностного лица субъекта РФ по единому избирательному округу;
- устанавливает общие результаты выборов;
- осуществляет официальное опубликование общих результатов выборов;
- регистрирует избранных депутатов представительного органа субъекта РФ и высшего должностного лица субъекта РФ и выдает им удостоверения установленного образца;
- назначает и организует повторные выборы депутатов представительного органа субъекта РФ и высших должностных лиц субъекта РФ, выборы депутатов вместо выбывших (дополнительные выборы);
- осуществляет иные полномочия в соответствии с действующим федеральным и региональным законодательством.

6. Юридические гарантии правового статуса избирательных комиссий субъектов РФ, к сожалению, не закреплены ни федеральным, ни региональным законодательством. Поэтому данный аспект проблемы требует глубокого и самостоятельного исследования коллектива учёных и практиков (экономистов, политологов, юристов, социологов, математиков и др.). Это касается и расформирования избирательных комиссий субъектов РФ, увольнения их председателей и заместителей, недостаточного финансирования в промежутке и в процессе выборов, ответственности высших должностных лиц субъектов РФ за нарушения правотворческой и правоприменительной избирательных практик.

Таким образом, в конституционном и избирательном праве существует много юридических коллизий, пробелов, противоречий и пр. изъянов, которые влияют на качество и эффективность реализации избирательными комиссиями субъектов РФ своих прав, обязанностей и законных интересов.

Библиографический список

1. Климанов, Р.В. Коллективные субъекты права в сфере рыночных отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2003. 24 с.
2. Климанов, Р.В. Коллективные субъекты права в сфере рыночных отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2003. 24 с.

3. Демьянов, Е.В. Избирательные комиссии в субъектах Российской Федерации: проблемы конституционно-правового статуса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2017. 27 с.

4. Закон ЯО от 02.06.2003 N 27-з «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области» (с изм. и доп.) // Губернские вести, N 37, 08.06.2003.

5. Глазырина, М.А. Правосубъектность коллективных участников правоприменительных отношений // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4 (99). С. 122-126.

6. Алексеев, С.С. Общая теория права. Т. 2. М., 1982. 360 с.

УДК 342.84

А.С. Климова

Права и обязанности наблюдателей в избирательной практике

Rights and Obligations of Observers in Electoral Practice

В статье рассматриваются особенности законодательного регулирования и реализации прав и обязанностей наблюдателей в российской избирательной практике.

The article considers the peculiarities of legislative regulation and implementation of the rights and duties of observers in the Russian electoral practice.

Ключевые слова: наблюдатели, права, обязанности, выборы, открытость, гласность

Keywords: observers, rights, duties, elections, openness, publicity

Выборы, являясь наиболее значимой формой реализации народовластия, требуют максимального уровня гласности, что повышает уверенность общественности и избирателей в их справедливости и достоверности полученных результатов. Одним из важнейших способов обеспечения гласности проведения выборов является институт наблюдателей, от качества нормативно-правового закрепления которого зависит эффективность реализации прав и обязанностей наблюдателей в избирательных правоотношениях.

Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [1] (далее – ФЗ № 67) предусматривает два вида наблюдателей. С одной стороны, наблюдателем признаётся гражданин Российской Федерации, уполномоченный осуществлять наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов и иной деятельностью комиссии в период проведения голосования, установления его итогов, определения результатов выборов, включая деятельность комиссии по проверке правильности установления итогов голосования и определения результатов выборов. А международным наблюдателем является представитель иностранной или международной организации, наделенный правом осуществлять в порядке, установленном законом, наблюдение за подготовкой и проведением выборов и референдумов в Российской Федерации. Таким образом, статус иностранного наблюдателя предполагает более широкий круг полномочий, охватывающих не только контроль над деятельностью избирательной комиссии. В рамках данного исследования хотелось бы акцентировать внимание на проблемах в регламентации и реализации прав и обязанностей наблюдателей, возникающих непосредственно в период проведения голосования и подсчета его итогов.

Следует отметить, что закрепляются права и обязанности данного вида наблюдателей несколькими федеральными законами. И если в части объема прав и обязанностей эти нормы дублируются, то в части определения места наблюдателя в избирательном процессе законодатель не действует последовательно. Дело состоит в том, что одни федеральные законы (см.: ст. 30 Закона № 67-ФЗ; ст. 23 Федерального закона от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» [2]) закрепляют правовое положение наблюдателей в статьях, посвященных гласности в деятельности комиссий, не предусматривая отдельных частей акта для регулирования статуса наблюдателей и тем самым ограничивая их деятельность исключительной реализацией гласности в деятельности избирательных комиссий и, соответственно, ставя их в неравное положение с последними. Другие же акты (см.: гл. 4 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [3]), наоборот, выделяют законодательное регулирование в отдельные главы, рассматривая деятельность избирательных комиссий и наблюдателей отдельно и независимо друг от друга и придавая тем самым самостоятельный характер институту наблюдения за порядком проведения выборов в России. Думается, что в целях повышения эффективности деятельности наблюдателей следует унифицировать статус наблюдателя как самостоятельного и независимого участника избирательного процесса.

Что касается объема прав и обязанностей наблюдателей, то они закреплены достаточно подробно (см., например: пп. 9, 10 ст. 30 ФЗ № 67). Также стоит отметить, что наиболее конкретно права и обязанности наблюдателей изложены в практическом пособии по наблюдению за выборами [4]. Однако, главной проблемой в настоящий момент является, с одной стороны, невозможность реализации наблюдателями предоставленных им прав в связи с неправомерными действиями членов избирательных комиссий, а с другой – несоблюдение наблюдателями установленных законодательством запретов.

Во-первых, на низкий уровень реализации прав наблюдателями указывает Уполномоченный по правам человека в России. При этом наиболее типичными нарушениями являются следующие. Не всегда наблюдателям обеспечивается присутствие на всех избирательных участках. Так, в докладе Уполномоченного по правам человека за 2015 год отмечается практическое отсутствие наблюдателей в следственных изоляторах и изоляторах временного содержания (почти во всех регионах, в которые выезжали сотрудники Аппарата Уполномоченного по правам человека в РФ); имеются случаи не допуска наблюдателей в помещения, где проводилось выездное голосование [5]. Некоторыми региональными омбудсменами отмечаются случаи отказа в выдаче копий протоколов, в том числе по причине отсутствия копировальной техники; расположение мест для наблюдателей вне зоны видимости, то есть отсутствие практической возможности контролировать процесс выборов; запрета удостоверяться в соответствии с паспортными данными избирателей, голосующих по открепительным удостоверениям, либо ознакомления со списками избирателей [6]. При этом стоит отметить, что в Ярославской области в 2016 году, наоборот, отмечен высокий уровень соблюдения прав и избирателей, и наблюдателей [7].

Думается, что для повышения уровня реализации прав наблюдателей в первую очередь необходимо проводить соответствующие работы с членами избирательных комиссий в целях повышения уровня их правосознания и правовой культуры. Также на законодательном уровне необходимо подробно регламентировать права и обязанности членов избирательных комиссий, в том числе в отношениях с наблюдателями.

Во-вторых, одной из важных проблем в реализации прав и обязанностей наблюдателей долгое время являлось злоупотреблением правом избирательной комиссией их удаления с избирательных участков. Активное внимание правозащитников к этой проблеме привело к внесению Федеральным законом от 15.02.2016 N 29-ФЗ [8] изменений, согласно которым наблюдатель может быть удалён из помещения только в случае установления такого факта судом. Данное положение, несомненно, направлено на борьбу с необосно-

ванными удалениями наблюдателей. Однако практическая его реализация до сих пор отсутствует. Председателем Центральной избирательной комиссии было рекомендовано полностью прекратить практику удаления наблюдателей, что в настоящий момент является препятствием для привлечения недобросовестных наблюдателей к ответственности и повышает возможность злоупотребления ими своими правами и обязанностями. Думается, в рамках взаимодействия судебных органов и Центральной избирательной комиссии необходимо создать механизм реализации указанной нормы.

И, наконец, немало в настоящее время и ситуаций, когда сами наблюдатели не исполняют установленные запреты, а также часто злоупотребляют возложенными правами и обязанностями. В судебной практике указываются такие нарушения, как препятствие работе избирательной комиссии, выражающееся в громких разговорах с наблюдателями и членами комиссий; попытки уговора других наблюдателей на подпись заявления об осуществлении сброса бюллетеней в урну; фотографирование избирателей без их согласия; попытки принять непосредственное участие в подсчете голосов; нарушение общественного порядка и другие [9,10,11].

Выход из данной ситуации видится, в первую очередь, в повышении правовой культуры и правосознания наблюдателей путем их ознакомления не только с правами, предусмотренными законодательством, но и с обязанностями и запретами, налагаемыми на них. Думается, не лишним будет закрепление в нормативных правовых актах прямой обязанности наблюдателей осуществлять свою деятельность в соответствии с требованиями действующего законодательства, что должно повысить их сознательность и ответственность.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2002. N 24, ст. 2253.
2. Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. N 2, ст. 171.
3. Федеральный закон от 22.02.2014 N 20-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2014. N 8, ст. 740.
4. Корпус «За чистые выборы». Практическое пособие по наблюдению на выборах. М., 2015. 24 с.

5. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 24.03.2016 "Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год" // Российская газета. 2016. 24 марта.

6. Доклад Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге за 2016 год // URL: http://ombudsmanspb.ru/files/2017/29_03_2017_Doklad%20UPCH/DOKLAD_2016_site_29_03.pdf (дата обращения: 09.04.2017).

7. Доклад Уполномоченного по правам человека в Ярославской области за 2016 год. Ярославль, 2017. 141 с.

8. Федеральный закон от 15.02.2016 N 29-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и ст. 33 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в части деятельности наблюдателей" // Собрание законодательства РФ. 2016. N 7, ст. 917.

9. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 14.12.2016 по делу N 33а-21596/2016 // СПС Консультант Плюс.

10. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 31.08.2016 N 33а-16056/2016 по делу N 2-1950/2015 // СПС Консультант Плюс.

11. Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 25.08.2015 по делу N 33-14277/2015 // СПС Консультант Плюс.

УДК 342.729

С. В. Симонова

Агитационные публичные мероприятия в механизме реализации избирательных прав

Public Agitation in the Implementation Mechanisms of Electoral Rights

В статье рассматриваются природа и система форм агитационных публичных мероприятий, их отграничение от собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. Автор подвергает критической оценке практику использования мероприятий, организуемых государственными и муниципальными органами, для осуществления агитационной деятельности кандидатов, наделенных статусом должностных лиц.

The nature, system and forms of public agitation, their delimitation from meetings, rallies, demonstrations, processions and picketing are considered in the article. The author makes a critical assessment of events organized by state and municipal bodies to carry out campaigning activities of candidates endowed with the status of officials.

Ключевые слова: агитация, публичные мероприятия, выборы, избиратели, встречи, кандидаты, общественные интересы, должностные лица.

Keywords: agitation, public events, elections, voters, meetings, candidates, public interests, officials.

Понятие *агитационного публичного мероприятия* было введено в российское избирательное законодательство в 2005 году [1, п.49 ст.9] и с тех пор стало использоваться как собирательное для обозначения самых разнообразных акций, проводимых с целями осуществления предвыборной агитации, – от традиционных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований до *встреч с избирателями, публичных дебатов, дискуссий* и иных мероприятий, перечень которых не ограничивается положениями Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (далее – ФЗ № 67) [2, ст. 53]. В связи с тем, что Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – ФЗ № 54) вводит такое определение публичного мероприятия, которым число его форм исчерпывается лишь пятью видами акций, а цели связываются с выражением мнения граждан и их объединений относительно общественно значимых вопросов [3, п.1 ст. 2], имеется настоятельная потребность в установлении и оценке на предмет оправданности специфики агитационных публичных мероприятий.

1. Как представляется, система агитационных публичных мероприятий внутренне неоднородна и условно может быть разделена на *три большие группы акций, проводимых в рамках агитационного периода кандидатами и участвующими в выборах избирательными объединениями.*

Во-первых, это мероприятия, связанные с выражением общественных интересов *с целью воздействия* на деятельность субъектов, от решений, действий и бездействия которых зависит принятие мер в области удовлетворения определенной общественной потребности, с одной стороны, и, в то же время, с целью побуждения избирателей к тому или иному варианту голосования, с другой стороны. Данные акции могут быть проведены в форме митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. К числу таковых можно отнести ор-

ганизуемые избирательными объединениями митинги, проводимые с целью выражения протеста против социальной политики органов публичной власти и предложения вариантов решения обсуждаемых проблем в случае избрания представителей данного объединения в региональный парламент.

Во-вторых, агитационные публичные мероприятия могут быть связаны исключительно с выражением общественных интересов относительно избрания определенных кандидатов. Данные акции также могут приобретать форму митингов, демонстраций, шествий или пикетирований, в рамках которых, к примеру, осуществляется выражение призывов к определенному варианту голосования.

В-третьих, справедливо также выделить особую группу агитационных публичных, по смыслу ФЗ № 67, мероприятий, которые преследуя не «внешние», а «внутренние» цели воздействия на электоральную позицию участвующих в данном мероприятии лиц, являются особой формой непосредственного двустороннего взаимодействия кандидата (*избирательного объединения*) и избирателя. К числу таких акций можно отнести, к примеру, выступающие в качестве одной из наиболее распространенных форм агитационной деятельности *встречи кандидатов с избирателями*.

Как можно установить из анализа материалов правоприменительной практики, кандидаты (избирательные объединения), реализуя право самостоятельного определения форм и методов агитации, организуют такие встречи в форме открытых лекций, семинаров, дружественных чаепитий, творческих вечеров [4] и иных тому подобных акций, которые не вполне укладываются в традиционную систему пяти форм публичных мероприятий и могут быть с большой долей условности определены лишь в качестве разновидностей агитационных собраний. К числу собраний подобные мероприятия косвенно относит и сам законодатель (п. 3 ст. 53 ФЗ № 67). Вместе с тем, как представляется, то обстоятельство, что данные встречи могут организовываться исключительно специальным субъектом, позволяет говорить о самостоятельном значении подобных акций в системе агитационных мероприятий.

В настоящее время федеральным законодателем предпринимается попытка нормативного определения природы аналогичных рассматриваемой группе агитационных мероприятий *встреч депутатов с избирателями* в целях информирования последних о результатах деятельности народных представителей. Так, в Государственной Думе РФ получил поддержку проект закона, в соответствии с которым предлагается установить возможность организации депутатами *встреч в форме публичных мероприятий* [5]. Из содержания данного документа логически вытекают два вывода, – *во-первых*, статус публичного мероприятия приобретает не любая встреча депутата с избирателями, а

лишь та, которая фактически проводится депутатом с целью информирования избирателей о своей деятельности, а, *во-вторых*, данные встречи могут быть проведены в любой из пяти форм, в том числе в форме митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, традиционно расцениваемых в качестве средств воздействия на не участвующих в мероприятии «третьих» лиц.

Как видим, предлагаемый вариант правового регулирования *встреч депутатов* с избирателями не в полной мере гармонизирован с положениями ФЗ № 67, в соответствии с которыми *встречи кандидатов* с избирателями относятся к числу публичных мероприятий в форме собраний. Более того, не стоит упускать из виду и то, что встречи депутатов с избирателями – одна из обязательных для них как для народных представителей форм работы, в то время как публичное мероприятие, как следует из представленной в ФЗ № 54 дефиниции, проводится в добровольном порядке, по инициативе граждан и их объединений. Формат же встреч в виде митингов, демонстраций, шествий и пикетирований едва ли уместен по причине того, что данные четыре формы публичных мероприятий, в отличие от вариантов работы депутатов с избирателями, связаны скорее с выражением мнений и настроений граждан, а не с доведением до их сведения властным субъектом внешней информации.

Важно, что мнения и настроения участников публичных мероприятий озвучиваются ими в целях воздействия на персонально неопределенный круг субъектов, как правило, в условиях отсутствия непосредственного физического контакта с лицами, от действий и решений которых зависит принятие интересующих граждан мер. Признание же возможности проведения встреч в иных, помимо собраний, формах, предусмотренных ФЗ № 54, предполагает уведомительный порядок их проведения, что существенно затруднит организацию таких мероприятий. Так, в современной правоприменительной практике распространены случаи необоснованного привлечения к ответственности участников собраний, ошибочно принимаемых за митинги, ввиду весьма зыбкой грани, отделяющей две данные формы публичных мероприятий. С учетом вышеизложенного, аналогичный предлагаемому варианту порядок урегулирования встреч кандидатов с избирателями представляется неприемлемым.

2. Анализ практики применения избирательного законодательства выявляет ряд проблем, связанных с организацией и проведением *агитационных публичных мероприятий* и обуславливающих специфику их формы. Так, в современных политико-правовых реалиях широкое распространение получают агитационные акции, проводимые как культурные, развлекательные, спортивные мероприятия, либо встраиваемые в структуру торжественных (праздничных) мероприятий. Как следствие, агитационное мероприятие может сливаться, к примеру, с концертом, посвященным какому-либо местному

или государственному празднику и официально организуемым без участия кандидата или избирательного объединения.

Практика подобных акций предстает в особо негативном контексте в том случае, если кандидат-должностное лицо (глава поселения, высшее должностное лицо субъекта РФ и пр.) фактически встречается с избирателями как *лицо, наделенное публичным статусом*, при проведении торжественных, культурных и иных тому подобных мероприятий, организуемых государственными и муниципальными органами. Как правило, не наблюдавшаяся во вне агитационного периода активность таких лиц по участию в «днях валенка», «днях села», «днях шахтера», «днях рабочего» и прочих праздниках рассматривается иными участниками избирательного процесса через призму использования находящимися у власти кандидатами преимуществ должностного положения, а, следовательно, как нарушение порядка осуществления агитационной деятельности (пп. «ж» п. 5 ст. 40 ФЗ № 67) [1, с. 46-47]. В то же время, суды, признавая, что «публичным лицам следует избегать совершения действий, которые ошибочно могут быть истолкованы как использование преимуществ должностного или служебного положения» [6], придерживаются позиции непризнания участия должностных лиц-кандидатов в государственных и муниципальных мероприятиях в качестве нарушения правил избирательного законодательства.

К подобному выводу правоприменитель приходит, прежде всего, в том случае, если в ходе акции *отсутствовало выражение призывов к определенному варианту голосования на выборах, мероприятия планировались до выдвижения лица в качестве кандидата* [7], которое *выступало от имени своей публичной должности* [8]. При удовлетворении действий должностных лиц-кандидатов этим условиям, их выступления расцениваются не через призму агитации, а через призму *отчетов и информирования о планируемых направлениях деятельности органа, представляемого «публичным кандидатом»*. Как результат, участие лиц, состоящих на государственных и муниципальных должностях, в торжественных и иных массовых мероприятиях способствует созданию их положительного образа как кандидатов. Какие-либо эффективные законодательные ограничения практики разных возможностей «публичных» и «непубличных» кандидатов в сфере оказания влияния на избирателей отсутствуют. В погоне за их созданием важно не нарушить правовую позицию Конституционного Суда РФ, в соответствии с которой неосвобождение кандидатов, замещающих государственные должности, от исполнения их обязанностей во время агитационного периода преследует конституционную цель обеспечения непрерывности деятельности органов публичной власти [9, п. 2.1]. Однако, как представляется, достижению данной цели не препятствует

наличие в законодательстве предписаний, обязывающих должностных лиц-кандидатов слагать с себя в полном объеме представительские полномочия в пользу своих заместителей, не уходя при этом в отпуск и не приостанавливая осуществление всех иных властных функций. Нормативное установление подобной обязанности позволит поставить в равные условия всех кандидатов, принимающих участие в избирательной кампании.

С учетом вышеизложенного, практику проведения агитационных публичных мероприятий в рамках культурных, праздничных, торжественных и иных акций следует признать крайне негативной особенно в контексте того, что публичные мероприятия принципиально отличаются от иных массовых форм по критериям целей их проведения – выражения мнений, требований и настроений граждан по общественно значимым вопросам, и связи с выражением общественного интереса как признаваемого государством и обеспеченного правом *представления определенной части общества о наиболее приемлемом варианте удовлетворения общественной потребности*.

Отсутствие в действующем законодательстве стройного понимания природы и системы форм агитационных публичных мероприятий оборачивается тем, что к числу последних в современной России формально относятся акции, выступающие не в качестве средства выражения мнений, требований и настроений граждан по вопросам, представляющим общественный интерес, а как способ воздействия на электоральную позицию принимающих участие в мероприятии лиц. Важно, что при проведении акций последней группы, к которой справедливо причислять анализируемые выше встречи кандидатов с избирателями, устанавливается непосредственный двусторонний контакт между субъектом и объектом агитационного воздействия. Того обстоятельства, что данные мероприятия проводятся исключительно с целью реализации частного интереса кандидата в получении электоральной поддержки и опосредуют выражение таких общественных интересов избирателей, которые не нацелены на воздействие на внешний по отношению к участникам акции неопределенный круг лиц, вполне достаточно для исключения подобных акций из перечня публичных мероприятий.

Природа публичного мероприятия, будучи несовместимой со вступлением в отношения по организации акции в целях выражения личного интереса, предполагает совпадение предметной направленности интересов организаторов и участников собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. К сожалению, данные соображения не учитываются в современной правотворческой и правоприменительной практике, в результате чего организуемый в любой форме непосредственный физический контакт кандидатов и избирателей расцениваются в настоящее время, как *агитационное*

публичное мероприятие-встреча. Между тем, следует разграничивать понятие *встречи* в юридическом и в фактическом смыслах. В первом случае под встречаей имеется в виду особая форма агитационной деятельности кандидата, действующего в целях реализации частного интереса. Во втором же случае встреча мыслится как любое взаимодействие кандидата и избирателя, в том числе в рамках публичного мероприятия в форме митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, предполагающих выражение общественного интереса в целях воздействия на деятельность субъектов, в чьем ведении находится решение общественно значимого вопроса.

Таким образом, публичные мероприятия могут проводиться в целях осуществления агитации, однако между формами агитационного взаимодействия кандидатов с избирателями и собраниями, митингами, демонстрациями, шествиями, пикетированиями не может быть поставлен знак равенства. В этой связи представляется более корректным именовать все виды акций, на которые как на массовые агитационные мероприятия распространяются правила статьи 63 ФЗ № 67. В системе данных мероприятий справедливо выделять собственно публичные агитационные мероприятия, опосредующие выражение общественных интересов относительно избрания определенных кандидатов, а также иные массовые мероприятия – встречи кандидатов с избирателями, проводимые в любых не запрещенных законом формах специальными субъектами (кандидатами) в целях установления двустороннего контакта с избирателями и реализации частного интереса в получении электоральной поддержки.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 21.07.2005 N 93-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104.
2. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
3. Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.
4. См., например: Определение Верховного Суда РФ от 08.12.2011 № 50-Ш-19 // СПС «КонсультантПлюс».
5. Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования

законодательства о публичных мероприятиях» (по вопросу проведения депутатами всех уровней власти встреч со своими избирателями в форме публичных мероприятий) (законопроект № 92912-7). URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=92912-7&02> (дата обращения: 11.04.2017)

6. См., например: Решение Санкт-Петербургского городского суда от 13.09.2016 № 3а-131/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

7. См.: Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 10.03.2015 № 33-2794-2015 // СПС «КонсультантПлюс»

8. См.: Решение Московского городского суда от 07.09.2016 № 3а-1135/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

9. Определение Конституционного Суда РФ от 22.04.2014 № 1010-0 // СПС «КонсультантПлюс».

10. Зелинский, Я.В. Вопросы юридической ответственности за использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9. С. 46-47.

УДК 342.8

Т.А. Нечаева

Ограничение избирательных прав по нравственным признакам

Limitation of Electoral Rights on Moral Grounds

Статья посвящена теоретико-правовому анализу принципа всеобщности избирательного права. Обосновывается целесообразность введения морального ценза в Российской Федерации.

The article is devoted to theoretical and legal analysis of the universal suffrage principle. The expediency of imposing a moral qualification in the Russian Federation is argued.

Ключевые слова: избирательное право, избирательный процесс, принципы избирательного права, принцип всеобщности, избирательный ценз, моральный ценз, избирательное законодательство.

Keywords: suffrage, electoral process, principles of electoral law, principle of universality, electoral qualification, moral qualification, electoral legislation.

Одним из важных принципов избирательного права, характеризующим участие граждан в выборах, является всеобщность. Данный принцип предполагает, что каждый гражданин Российской Федерации, достигший восемнадцати лет, имеет права избирателя, гарантированные Конституцией РФ. К таким правам, согласно ст. 19 Конституции РФ, относятся право участвовать во всех избирательных мероприятиях, действиях и процедурах, включая право на выдвижение кандидатов (их списков), право на участие в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, деятельностью избирательных органов и др., а по достижении соответствующего возраста, определенного избирательным законодательством РФ и ее субъектов, гражданин РФ имеет право выступать в качестве кандидата и быть избранным в органы публичной власти всех уровней [1, ст. 19]. В соответствии с ч. 1 ст. 32 Конституции РФ гражданин имеет право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, которое тесным образом связано с принципом народовластия, выступающим в качестве наиболее значимого элемента конституционного строя РФ. Реализация данного конституционного права конкретизируется и детализируется, прежде всего, в избирательных правах граждан. Всеобщая декларация прав человека также содержит указание на то, что каждый человек вправе участвовать в управлении делами государства либо прямо, либо через своих избранных представителей [2, ст.21]. Подобная норма закреплена и в Международном пакте о гражданских и политических правах [3, ст.25].

То есть данный принцип означает осуществление гражданином РФ активного и пассивного избирательного права - избирать и быть избранным в органы публичной власти в порядке, установленном Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов РФ.

Принцип всеобщности не является абсолютным, поскольку предоставление избирательного права, особенно пассивного, имеет ряд законодательных требований – так называемых цензов, под которыми следует понимать условия (ограничения, запреты). В российском законодательстве нашли свое закрепление такие цензы, как: возрастной, ценз гражданства, оседлости, ценз несвободы, ценз недееспособности.

Ценз несвободы по Конституции РФ (ч. 3 ст. 32) означает, что не вправе избирать и быть избранными в органы публичной власти лица, которые содержатся в местах лишения свободы по приговору суда. Конституционное

положение детализируется в ч. 3 ст. 4 Федерального закона 2002 г. "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" [4, ст. 4].

Наряду с действующими в России цензами, в некоторых странах мира существует моральный ценз, предъявляемый к участникам избирательных отношений. В юридической литературе можно встретить мнение, что ценз несвободы является составляющей морального ценза. Моральный ценз-понятие более широкое, и его содержание зависит от законодательного установления в том или ином государстве.

Так, например, в Пакистане кандидат должен быть благоразумным, справедливым, не склонным к расточительству и честным, так называемым "амином" («ameen» можно перевести как «заслуживающий доверия», «надежный», «правовверный»). В некоторых странах запрет на реализацию своего избирательного права выступает как наказание. В ряде случаев закон допускает приостановление действия такой юридической возможности. К примеру, подобного рода положения присутствуют в Конституции Мексики. Согласно закону этой страны возможность участвовать в голосовании, а также выдвигать свою кандидатуру на выборах может приостанавливаться за систематическое бродяжничество или пьянство. Соответствующее ограничение налагает суд. Кроме того, практически во всех странах к голосованию не допускаются недееспособные лица и лица, находящиеся в заключении. Отбывшие срок могут быть лишены этого права пожизненно (например, во Франции за преступления против государства) либо временно (например, в США на срок от 2 месяцев до 10 лет). Статья 48 Конституции Итальянской Республики не допускает к выборам субъектов, совершивших аморальные поступки, указанные в законе. Также запрещено участие в голосовании банкротам, наркоманам и прочим субъектам, чье влияние на результаты выборов власть считает нежелательным [5, С. 46-47].

В условиях современной России вопрос о внесении изменений в установленные цензы является актуальным. Необходимость в улучшении качества народного представительства диктует введение новых правовых барьеров, неких «фильтров», которые бы не позволяли лицам с испорченной репутацией, либо занимающихся криминальным бизнесом решать задачи государственной важности [6, С. 180-203]. Считаю необходимым установление на законодательном уровне механизмов, защищающих от проникновения в представительные органы и на выборные должности криминалитета, коррумпированных лиц. В этом плане большое значение представляет изучение практики установления ограничений избирательных прав по моральным критериям в зарубежных государствах, в том числе в ее историческом

аспекте. Власть в народном представительстве – от народа, но право избираться – индивидуально. И власть осуществляется от имени народа, но конкретным человеком.

О значении, которое придавалось моральному фактору при формировании органов народного представительства, говорит хотя бы следующее: французская Декларация прав человека и гражданина 1789 года устанавливала, что всем гражданам ввиду их равенства перед законом открыт в равной мере доступ ко всем общественным должностям, местам и службам соответственно их способностям и без каких-либо иных различий, кроме обуславливаемых их добродетелями и способностями, а Декларация 1793 года провозглашала, что свободные народы не знают иных оснований для предпочтения при избрании, кроме добродетелей и способностей, а нравственную границу свободы составляет следующее правило: «не причиняй другому того, что нежелательно тебе самому от других».

В избирательных системах европейских государств в период с XVIII по начало XX века можно выделить две основные группы так называемых моральных цензов (условий, измерений), определяющих в законодательном порядке «избирательную неспособность»: 1) по признаку дееспособности; 2) по признаку «нравственной опороченности» [7, С. 3-6]. При имеющихся в разных странах различиях по кругу применяемых моральных цензов и степени ответственности можно выделить следующую категорию лиц, чьи активные и пассивные избирательные права ограничивались. От участия в выборах отстранялись: душевнобольные; расточители; лица, злоупотребляющие спиртными напитками («алкоголики»); лица, состоящие «под конкурсом» (несостоятельные должники); банкроты; лица, лишённые отцовской или опекунской власти; лица, пользующиеся общественным презрением; недоимщики (в некоторых случаях). Кроме того, по признаку «нравственной опороченности» бессрочное лишение избирательных прав грозило лицам, приговорённым судом к тяжкому уголовному наказанию, к совершившим преступные деяния позорящего свойства или осуждённым к позорящему наказанию («опороченные по суду») – применялось в Австрии, Италии, Франции к занимающимся позорной профессией (например, содержатели публичных домов и тому подобных заведений в Бельгии), уволенным от должности по суду (Норвегия).

Следует отметить, что ограничения в избирательных правах подвергались не только лица, являющиеся недееспособными вследствие психического заболевания, но и состоящие под опекой. К примеру, граждане, лишённые родительских прав, злоупотребляющие алкогольными напитками и другие. Или лица, пользующиеся общественным презрением, имеющие

большие долги, банкроты, «расточители». Такой подход представляется вполне оправданным и заслуживающим внимания. Действительно, о каком представительстве от народа можно вести речь в отношении гражданина, который не в состоянии воспитывать и содержать детей или вследствие алкоголизма, финансовых затруднений не вполне способен иметь свободу воли и подвержен зависимости от других лиц.

В Российской Федерации не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными. Вместе с тем законодатель не учитывает конкретные особенности отдельных категорий ограниченно дееспособных лиц. Так, Гражданским кодексом РФ установлено ограничение дееспособности граждан, которые вследствие пристрастия к азартным играм, злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставят свою семью в тяжелое материальное положение. Над ними устанавливается попечительство [8, ст. 30]. И вместе с тем они имеют право избирать и быть избранными. Очевидно, что гражданин, находящийся в состоянии алкогольной или наркотической зависимости, вряд ли будет чувствовать себя зависимым от воли и интересов народа в случае избрания в народное представительство.

Подобное относится и к применению ограничений по признаку «нравственной опороченности». Действующее избирательное законодательство России лишает избирательных прав граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, а права избираться – лиц, которые отбыли наказание в виде лишения свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений или были осуждены за совершение преступлений экстремистской направленности и имеют на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления, а также граждан при наличии в их отношении вступившего в силу решения суда о лишении права занимать государственные и (или) муниципальные должности. И здесь проявляется общий подход к установлению ограничений, не учитываются особенности различных категорий лиц, совершивших преступление. К примеру, Уголовный Кодекс РФ устанавливает ряд преступлений средней тяжести, но по направленности они относятся к коррупционным, сводятся к организации занятия проституцией, развратным действиям, невыплате заработной платы, пособий, незаконному предпринимательству, розничной продаже алкогольной продукции несовершеннолетним и др.

Таким образом, считаю более оправданной применение гибкой системы ограничений в отношении лиц, совершивших преступление. Предлагаю ввести в систему избирательных цензов, моральный ценз, предусматривающий ограничение в избирательных правах лиц, осужденных за преступление

по так называемым «аморальным статьям», расширить понятие ценза дееспособности, включив в него лиц, ограниченно дееспособных вследствие пристрастия к азартным играм, злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // СПС «Консультант Плюс».
2. Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 // СПС «Консультант Плюс».
3. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.1966 // СПС «Консультант Плюс».
4. Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ // СПС «Консультант Плюс».
5. Бужак, К. В. Применение ограничений избирательных прав по нравственным признакам (исторический аспект) // Право: история, теория, практика: материалы Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, июль 2011 г.). - СПб.: Реноме, 2011. - С. 44-50.
6. Вишневский, Б.Л. Электоральная коррупция: формы, проявления, методы борьбы // Гражданское общество против коррупции в России. - СПб., 2009. - С. 35 - 38.
7. Красинский, В.В. Правовое обеспечение избирательного процесса в интересах национальной безопасности России. Монография. / В.В. Красинский. - Москва – Тамбов, 2009. – 466 с.
8. Кареев, Н.И. Исторический очерк представительных учреждений в Западной Европе 2-е изд. // Конституционное государство. Сборник статей. - С.-Пб.: Тип. т-ва «Обществ. Польза», 1905. - С. 1-40.
9. «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // СПС «Консультант Плюс».

Голосование «против всех» как проявление волеизъявления граждан**Voting "against all" as a Manifestation of Citizens' Will**

В статье рассматривается необходимость введения графы «против всех» с целью совершенствования и повышения эффективности избирательного процесса.

The article considers the need to introduce the column "against all" with the purpose of improving the effectiveness of the electoral process.

Ключевые слова: голосование «против всех», голосование, волеизъявление граждан.

Keywords: voting "against all", suffrage, will of citizens.

В середине 2014 года были приняты изменения в Федеральные законы № 67-ФЗ и № 138-ФЗ [1], вступившие в силу с начала 2015 года, благодаря которым в бюллетени избирателей на голосовании «возвращалась» графа «против всех». Целесообразным ли было принятие такого решения? Вопрос, который до сих пор остаётся дискуссионным и находит как своих сторонников, так и противников. Непонятно, почему эти изменения коснулись только муниципального уровня власти, не оставив на региональном и федеральном уровнях возможность выразить свой протестный голос против кандидатов. Депутаты это объясняли следующим образом: поскольку кандидатов на местную власть избиратели знают и имеют полное представление об их деятельности, то, не найдя достойного претендента, могут проголосовать против всех. На региональном и федеральном уровнях это сложно себе представить, тем более когда речь идёт о голосовании по партийным спискам. Поэтому это будет не выбор, а скорее отказ от выбора [2].

На наш взгляд, данная позиция недостаточно продумана и противоречит принципу свободного волеизъявления граждан. Попробуем аргументировать свою точку зрения на данную проблему.

Конституция РФ как основной закон Российской Федерации в ст. 3 закрепляет референдум и свободные выборы в качестве высшего непосредственного выражения народовластия в России. Однако, как показывает

практика последних лет проведения избирательных кампаний по выборам в органы государственной власти и органы местного самоуправления, нарушения избирательных прав граждан (оказание давления на избирателей с целью принудить их к участию в выборах и голосованию за определённых кандидатов/партии, манипуляции с результатами голосования, изменчивость избирательного законодательства и т.д.) приводят к тому, что число абсентеистов значительно возрастает. Следствием является снижение уровня демократичности выборов и легитимности депутатов.

Согласно статистике, на последних выборах в Госдуму осенью 2016 года явка избирателей составила всего чуть более 47,5% от всего числа официально зарегистрированных избирателей. Такого низкого показателя не было на предыдущих выборах в Российской Федерации. Граждане продемонстрировали свое полнейшее безразличие, потому что выборы зачастую воспринимаются ими как процедуры, лишь формализующие решения власти по «назначению на должности» тех или иных кандидатов и не имеющие отношения к истинному волеизъявлению избирателей [3].

Голосование «против всех» было отменено ещё в 2006 году [4]. Во-первых, одним из аргументов противников введения возможности голосования против всех является то, что слишком большое число протестующих избирателей приведет к необходимости проведения повторных выборов, что является достаточно затратным для бюджета. Если такая ситуация произойдёт, то, как мы полагаем, это только будет способствовать выявлению наиболее актуальных проблем в обществе и стимулировать кандидатов реагировать на их разрешение.

Во-вторых, отмена голосования «против всех» связана якобы с целью повышения политического сознания и активности избирателей, ответственности кандидатов и политических партий в ходе избирательных кампаний. В данной ситуации конституционные ценности, связанные с реализацией избирательных прав, вступают в противоречие с публичными интересами в ходе формирования органов власти. С одной стороны, на уровне конституционно-правового статуса граждане имеют право принимать участие в избрании представителей народа в выборных органах публичной власти, выражать свою волю свободно и по своему усмотрению голосовать как «за», так и «против» зарегистрированных и внесенных в избирательный бюллетень кандидатов, а с другой – отказ в доверии некоторым или всем участвующим в выборах кандидатам будет способствовать снижению уровня представительности и легитимности органов власти. Поэтому здесь прослеживается ликвидация возможных негативных последствий протестного голосования со сто-

роны государства, а также стремление поставить процедуру выборов под свой максимальный контроль.

Указанное ограничение избирательных прав, а также отмена минимального порога явки избирателей лишили возможности граждан на выражение протеста в ходе выборов [5]. На наш взгляд, введение графы «против всех» в избирательном бюллетене позволит протестному электорату легальным способом выразить своё недоверие к существующим партиям или кандидатам, что будет хоть как-то способствовать пересмотру последними своих позиций, внесению определённых коррективов в свои избирательные программы, обращению внимания на волнующие проблемы протестующих избирателей, чтобы в дальнейшем заручиться их поддержкой и стать более конкурентоспособными на выборах. Такой подход, во-первых, не будет нарушать принцип равенства избирательных прав, так как голоса «за» и «против» равносильны, во-вторых, будет способствовать повышению явки избирателей и их политической активности, в-третьих, уменьшит вероятность фальсификации выборов.

Если обратиться к международному праву, то «установление возможности для избирателей проголосовать против всех кандидатов соответствует принципам избирательного права и международным избирательным стандартам» [6]. Большинство избирательных систем зарубежных стран не признаёт протестное голосование, однако некоторые страны пересматривают свою точку зрения на данную проблему. Ярким примером является законодательство Франции. В 2014 году Сенат республики окончательно утвердил законопроект, согласно которому французские избиратели могут на законных основаниях голосовать на выборах «против всех», опуская в урну для избирательных бюллетеней незаполненный бланк. Автор законопроекта Франсуа Соваде мотивировал инициативу следующим образом: «Голосование пустым бюллетенем – это гражданский поступок, который отличается от неявки и выражает, напротив, определенный выбор, политическую волю принять участие в голосовании с целью высказать отказ от выбора между представленными кандидатами» [7].

Самое главное, что в российском законодательстве давно существует правовая позиция Конституционного Суда РФ по поводу данного вопроса [8]. В своих постановлениях от 10 июня 1998 года и от 29 ноября 2004 года он разъяснил, что «каждый избиратель имеет право выражать свою волю в любой из юридически возможных форм голосования в соответствии с установленными процедурами, с тем, чтобы при этом исключалась возможность искажения существа волеизъявления избирателей; воля избирателей может быть выражена голосованием не только за или против отдельных кандида-

тов, но и в форме голосования против всех внесенных в избирательный бюллетень кандидатов» [9]. Непонятно, почему это осталось «незамеченным» при отмене голосования «против всех» Федеральным законом от 12 июля 2006 года № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)».

Суммируя вышеизложенные аргументы, считаем, что необходимо ввести форму голосования «против всех», которая будет способствовать созданию эффективных и справедливых условий, обеспечивающих здоровую политическую конкуренцию, а также расширению допустимых форм свободного волеизъявления граждан и повышению их политической активности.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 04.06.2014 N 146-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 09.06.2014, N 23, ст. 2931.

2. Шекель, Т. Второе пришествие // Российская газета - Федеральный выпуск №6399 (127) 06.06.2014 [Электронный ресурс] URL: <https://rg.ru/2014/06/06/vibori.html> (дата обращения 09.04.2017)

3. Явка на выборы 2016: статистика по регионам и таблица // Полит-грамота [Электронный ресурс] URL: <http://polit-gramota.ru/politika/yavka-na-vyboryi-2016-statistika-po-regionam-i-tablitsa/24777>

4. Федеральный закон от 12.07.2006 N 107-ФЗ (ред. от 22.02.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» // Собрание законодательства РФ, 17.07.2006, N 29, ст. 3125.

5. Лукьянова, Е.А. Графа «Против всех»: субъективное право каждого // ИТАР ТАСС. 24.10.2013. [Электронный ресурс] URL: <http://itar-tass.com/opinions/1817>.

6. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части введения формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» [Электронный ресурс] URL: <http://www.council.gov.ru/media/files/41d497f7d5becb254202.pdf>

7. Парламент Франции узаконил возможность протестного голосования на выборах всех уровней // Информационное агентство России «ТАСС» [Электронный ресурс] URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/961194>

8. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 N 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта "а" пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, N 25, 22.06.1998, ст. 3002.

9. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2004 N 17-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области "О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области" в связи с жалобой граждан В.И. Гнездилова и С.В. Пашигорова» // Вестник Конституционного Суда РФ, N 1, 2005.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Бабуркин Сергей Александрович – Уполномоченный по правам человека в Ярославской области, доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политологии и социологии ЯГПУ им. К. Д. Ушинского;
e-mail: baburkin@mail.ru

Барахоева Алла Руслановна, – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры теории и истории права ЯрГУ им П.Г. Демидова, доцент кафедры теории права и гражданско-правовых дисциплин академии МУБиНТ;
e-mail: all0521@mail.ru

Барлова Юлия Евгеньевна – кандидат исторических наук, доцент, заместитель руководителя Аппарата Уполномоченного по правам человека в Ярославской области;
e-mail: barlova@mail.ru

Басков Виктор Петрович – доктор исторических наук, профессор кафедры политологии и социологии ЯГПУ им. К. Д. Ушинского;
e-mail: dec.his@yspu.org

Гаврилов Андрей Валентинович – кандидат исторических наук, доцент кафедры политологии и социологии ЯГПУ им. К. Д. Ушинского;
e-mail: andrvq@mail.ru

Глазырина Мария Анатольевна – соискатель ученой степени кандидата юридических наук по кафедре теории и истории государства и права юридического факультета ЯрГУ им. П.Г. Демидова;
e-mail: mashaglazirina@yandex.ru

Головин Юрий Алексеевич – доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой социально-политических теорий, ЯрГУ им. П.Г. Демидова;
e-mail: yagolovin@rambler.ru

Епархина Ольга Валерьевна – кандидат политических наук, доцент кафедры политологии и социологии ЯГПУ им. К. Д. Ушинского;
e-mail: gelaq@mail.ru

Иванов Артём Борисович – кандидат исторических наук, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права ЯрГУ им. П.Г. Демидова;
e-mail: ivart76@mail.ru

Карташов Владимир Николаевич – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, Почётный работник высшего профессионального образования РФ, академик РАЮН, академик РАЕН, заведующий кафедрой теории и истории государства и права ЯрГУ им. П.Г. Демидова;
e-mail: kartazov@uniyar.ac.ru

Катышева Мария Александровна – студентка юридического факультета ЯрГУ им. П.Г. Демидова;
e-mail: maria.katysheva@yandex.ru

Климова Анна Сергеевна – ассистент кафедры теории и истории государства и права ЯрГУ им. П.Г. Демидова;
e-mail: a.klimova@uniyar.ac.ru

Лайтман Владимир Израйлович – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права ЯрГУ им. П. Г. Демидова;
e-mail: v.laytman@uniyar.ac.ru

Нечаева Татьяна Александровна – магистрант юридического факультета ЯрГУ им. П.Г. Демидова;
e-mail: nechaeva29@yandex.ru

Петрова Оксана Валерьевна – магистрант по направлению «политология» факультета социально-политических наук ЯрГУ им. П.Г. Демидова, член Российской Ассоциации политических наук;
e-mail: oksana79127@mail.ru

Симонова Снежана Владимировна – ассистент кафедры теории и истории государства и права ЯрГУ им. П.Г. Демидова;
e-mail: snezh-simonova@yandex.ru

Таланов Сергей Львович – кандидат политических наук, доцент кафедры политологии и социологии ЯГПУ им. К. Д. Ушинского;
e-mail: talanov_sergei@mail.ru

Научное издание

**Реализация избирательных прав граждан:
социально-политические и правовые аспекты**

Материалы научно-практической конференции

Ответственные редакторы:

доктор политических наук, профессор Сергей Александрович Бабуркин,
кандидат исторических наук, доцент Юлия Евгеньевна Барлова

Технический редактор выпускных сведений С.А. Сосновцева
Компьютерная верстка О.В. Первушина

Подписано в печать 17.07.2017

Формат 60х92_{/16}.

Объем 5,75 п.л.; 4,9 уч.-изд. л.

Тираж 100 экз. Заказ № 150

Редакционно-издательский отдел ФГБОУ ВО
«Ярославский государственный педагогический университет
им. К.Д. Ушинского» (РИО ЯГПУ)
150000, г. Ярославль, Республиканская ул., 108

Типография ЯГПУ
150000, г. Ярославль, Которосльская наб., 44