

Хрестоматия по избирательному праву
(выдержки из актуальных научных трудов)¹

Приложение к учебно-методическому комплексу
по вопросам избирательного права²

Составитель – Н.Минина

¹ Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект №14-18-00168).

² Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы. Учебно-методический комплекс / Рук. авт. кол. и отв. ред. проф. Авакьян С.А. – М.: Юстицинформ, 2015.

Содержание

Тексты к Главе 1. Представительная и непосредственная демократия в современной России: проблемы соотношения, эффективности и новых технологий.	6
<i>§§1 - 3. Понятие и взаимодействие институтов представительной и непосредственной демократии. Роль избирательной системы и избирательного процесса как связующего звена в представительной и непосредственной демократии. Сопоставимость задач политической элиты с избирательными конституционно-правовыми правилами.</i>	6
Вискулова В.В. Институт прямых выборов: необходимы ли дополнительные гарантии?.....	6
<i>§4. Новые технологии и неукоснительность правовых требований к избирательным процедурам.</i>	7
Мошкина (Погодина) Н.А. Роль информационных технологий в вопросах привлечения молодежи к участию в избирательном процессе	7
Тексты к Главе 2. Гарантии обеспечения принципа равенства кандидатов и партий в российском избирательном праве.	9
<i>§1. Принцип равного избирательного права</i>	9
Худолей Д.М. О принципе равного избирательного права.	9
<i>§2. Исключения из принципа равного избирательного права</i>	12
Вискулова В.В. Конституционное право граждан избирать и быть избранными: к условности и динамичности основ.....	12
Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов.	15
Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений..	17
<i>§3. Злоупотребление административным ресурсом: понятие, виды, соотношение с традиционными конституционно-правовыми категориями ...</i>	18
Панфилова Е.А., Шевердяев С.Н. Противодействие злоупотреблению административным ресурсом на выборах: проблемы и перспективы.....	18

Тексты к Главе 3. Совершенствование федеральных основ избирательного права и процесса.....	28
<i>§§1 - 2. Состояние и основные параметры федерального регулирования избирательных отношений. Упорядочение участия политических объединений в федеральном избирательном процессе.....</i>	28
Ныркова Т.Ю. Становление законодательства об избирательных объединениях: основные аспекты.	28
Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия.	32
<i>§3. Судебные гарантии реализации избирательных прав граждан на федеральных выборах.....</i>	33
Джагарян А., Джагарян Н. Право граждан на обжалование итогов выборов - необходимая мера защиты и (или) вызов демократии. Комментарий к Постановлению Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2013 года №8-П	33
Соболева А.К. Толкование права на судебную защиту в контексте избирательного законодательства: последнее слово за Конституционным Судом	38
Тексты к Главе 4. Проблемы выбора моделей избирательных систем для формирования регионального уровня публичной власти.	41
<i>§1. Модели избирательных систем для формирования законодательных органов власти субъектов РФ.....</i>	41
Черепанов В.А Пропорциональная избирательная система: за и против	41
Назарова И.С. Наиболее важные аспекты развития избирательной системы в контексте теории народного представительства	42
Безруков А.В. Формирование органов государственной власти субъектов РФ: поиск оптимального варианта.	43
<i>§2. Модели приведения к должности главы субъекта РФ.....</i>	45

Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Губернаторы в системе российской федеративной государственности: нормативно-доктринальные подходы Конституционного Суда Российской Федерации	45
Тексты к Главе 5. Муниципальные реформы и проблемы выбора моделей формирования органов местного самоуправления.	59
<i>§1. Тенденции формирования системы органов муниципальной власти</i>	59
Ярошенко А.А. Проблемы реформы организации системы органов местного самоуправления в Российской Федерации.	59
Кряжков В.А. Выборы в системе местного самоуправления: конституционно-правовая модель, тенденции и перспективы.	62
<i>§2. Избирательные системы, применяемые для формирования муниципальных представительных органов</i>	65
Васильев В.И., Помазанский А.Е. Законодательное регулирование избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах.	65
Коростелева М.В. К вопросу о формировании представительного органа муниципального образования.....	77
<i>§3. Модели замещения должности главы муниципального образования</i>	83
Симонова С.В., Кириенко Г.С. Организационные модели местного самоуправления в Российской Федерации: размышления об эффективности ...	83
<i>§4. Проблемы всеобщности выборов и партийного участия на муниципальном уровне</i>	91
Ванеев О.Н. К проблеме участия политических партий в муниципальных выборах.	91
Тексты к Главе 6. Проблемы гарантий недопущения и устранения нарушений избирательного законодательства	94
<i>§1. Основные классификационные признаки и виды нарушений избирательного законодательства</i>	94
Колушин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. .	94

<i>§2. Объединение усилий участников избирательного процесса в предотвращении избирательных правонарушений. Роль предвыборной агитации. Реклама как средство самоутверждения политических элит</i>	101
Тогузаева Е.Н. Пропаганда, агитация и политическая реклама: проблемы и противоречия правового регулирования	101
<i>§3. Доверие к итогам выборов в российском обществе и на международном уровне. Судебные пути обеспечения избирательных процедур (проблемы совершенствования)</i>	103
Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений	103

Тексты к Главе 1. Представительная и непосредственная демократия в современной России: проблемы соотношения, эффективности и новых технологий.

§§ 1 - 3. Понятие и взаимодействие институтов представительной и непосредственной демократии. Роль избирательной системы и избирательного процесса как связующего звена в представительной и непосредственной демократии. Сопоставимость задач политической элиты с избирательными конституционно-правовыми правилами.

Вискулова В.В. Институт прямых выборов: необходимы ли дополнительные гарантии? // Конституционное и муниципальное право. 2011. №2. С. 45 - 51.

<...> Как известно, обе формы демократии - непосредственная (прямая) и представительная, олицетворяющие власть народа, - базируются на идее неотчуждаемости народного суверенитета, выражающегося через "правление народа посредством демократических институтов; иначе говоря - это управление государственными и общественными делами самим народом, уполномоченными им институтами гражданского общества и органами публичной власти". А правление народа, вне зависимости от формы его осуществления - прямой либо опосредованной, - в той либо иной степени предполагает обращение к институту выборов. <...> Только при непосредственном волеизъявлении это воля граждан-избирателей, осуществляющих государственную власть и власть местного самоуправления путём наделения полномочиями депутатов и выборных должностных лиц, а при опосредованном представительстве власть народа воплощается через деятельность выборных представителей, принимающих решения, выражающие волю избирателей.

Таким образом, взаимосвязь институтов представительной и непосредственной демократии можно охарактеризовать как соотношение цели (представительство интересов народа через систему органов власти) и средства её достижения (путём выборов, т.е. выдвижения наиболее достойных представителей населения для осуществления народовластия). Эту зависимость очень точно охарактеризовал С.А. Авакьян: "...многие институты непосредственной демократии образуются как средства воздействия граждан и их объединений на органы

народного представительства. Иначе говоря, институты представительной и непосредственной демократии переплетаются".. Причём выборы можно рассматривать не только как форму непосредственной демократии, что следует из ст. 3 Конституции РФ, но и как элемент представительной демократии, поскольку деятельность выборных представителей наряду с избирательной системой традиционно относится к представительному устройству государства, и к такой деятельности может быть отнесено избрание из состава представительного органа выборных должностных лиц, т.е. проведение многоступенчатых выборов.

Приоритет непосредственной формы демократии (если не юридический, то по крайней мере моральный) следует из первоочередности ее упоминания в ч. 2 ст. 3 Конституции РФ наряду с осуществлением власти народа через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

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

Мошкина (Погодина) Н.А. Роль информационных технологий в вопросах привлечения молодежи к участию в избирательном процессе // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. №1. С. 26 - 29.

<...> Одной из форм применения сети Интернет в избирательном процессе является проведение интернет-голосования на выборах или референдуме. В мире идут споры о возможности практического проведения интернет-выборов и их безопасности для тайности волеизъявления граждан и достоверности полученных в результате таких выборов результатов.

Несмотря на это, ряд стран, такие, как Великобритания (2002 г. - парламентские выборы; 2003 г. - местные выборы), США (2000 г. - предварительные выборы), Эстония (2005 г. - местные выборы), уже применяли технологию интернет-голосования на выборах различных уровней. Наиболее крупным политическим событием, на котором применялась возможность голосования с использованием Сети, стали выборы Парламента Эстонии в марте 2007 г. Такой возможностью воспользовались 30 275 человек, т.е. чуть более 3% всех зарегистрированных избирателей.

Развивая технологии голосования через Интернет, в будущем можно будет

существенно улучшить процедуру выборов, сделав её удобнее как для избирателей, так и для самих кандидатов: процесс выборов можно значительно ускорить, а результаты при этом будут на порядок точнее.

Применение выборных интернет-технологий будет способствовать и развитию самой Сети, поскольку очевидна заинтересованность кандидатов в том, чтобы сделать Интернет доступным для максимально большего числа избирателей-пользователей.

Возможность голосования через Интернет поднимает множество проблем, но главные из них - это технические и социальные. Процесс выборов в нынешнем виде - это целая инфраструктура, неотъемлемой частью которой являются люди, персонал. С приходом новых технологий эту структуру ожидают серьёзные перемены вплоть до увольнений и полной замены оборудования.

Одной из первичных социальных проблем, связанных с голосованием через Интернет, является доступность (половина россиян не имеют доступа в Сеть). Другая социальная проблема - это соответствие онлайн-голосования правам и интересам избирателя. Придётся внести соответствующие поправки в избирательное законодательство и другие федеральные законы, что потребует времени и денег.

Перспективы и преимущества применения этой технологии огромны, в т.ч. это будет способствовать активизации молодёжи (а именно молодые люди в возрасте до 35 лет, по статистике, являются наиболее активными пользователями Интернета) не только на выборах всех уровней, но и в политической жизни страны в целом.

Введение голосования посредством Интернета необходимо, однако это нововведение требует осторожности как в техническом плане, так и с юридической точки зрения.

<...> можно отметить причины, которые обусловили использование возможности Интернета в избирательном процессе:

- Интернет в силу своей доступности может служить средством информирования общества о процессе выборов;
- универсальность Всемирной паутины может использоваться для сбора, обмена и распространения информации;

- относительно низкая по сравнению с другими техническими средствами себестоимость обеспечивает возможность снижения расходов на проведение выборов;

- постоянное совершенствование технических средств позволяет рассматривать Интернет как средство проведения самого процесса голосования на качественно новом уровне посредством организации регистрации избирателей и голосования на расстоянии.

Тексты к Главе 2. Гарантии обеспечения принципа равенства кандидатов и партий в российском избирательном праве.

§ 1. Принцип равного избирательного права

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

<...> несмотря на данное нормативное определение, в отечественной научной литературе нет единого подхода к пониманию принципа равного избирательного права. Так, многие ученые считают, что этот принцип устанавливает только равенство активного избирательного права (принцип равенства голосов избирателей, равное право голоса). Эта точка зрения возникла ранее остальных. Впрочем, в дальнейшем определение было дополнено: принцип означает равенство субъективного избирательного права (активного и пассивного), равенство прав избирать и быть избранным (это определение более широкое по содержанию). И по сей день весьма распространено следующее представление: принцип равного избирательного права касается сферы реализации субъективного избирательного права на стадии голосования. Для сохранения такого равенства необходимы определенные гарантии (установление равного "веса" и количества голосов, недопустимость проведения куриальных выборов, соблюдение равных юридических шансов избрания кандидатов). Избиратели имеют равное число голосов (правило "один человек - один голос"), поэтому они включаются лишь в один список избирателей. Кандидаты же имеют одинаковые юридические шансы быть избранными, поэтому они могут баллотироваться лишь в одном округе. Перечисленные гарантии обеспечивают равное участие граждан в выборах в узком

значении этого слова, т.е. в голосовании, на котором непосредственно реализуются права избирать и быть избранным. Данный подход можно называть узким.

С другой стороны, некоторые ученые стали придерживаться другой точки зрения: принцип равного избирательного права закрепляет равные правовые условия участия граждан в голосовании, а также в процедуре выдвижения кандидатов, в осуществлении предвыборной агитации. Данное определение, на наш взгляд, нуждается в уточнении. Мы считаем, что вполне логично утверждать следующее: равное участие граждан должно быть установлено не только на перечисленных стадиях избирательного процесса, а вообще во всем избирательном процессе (т.е. в выборах в широком значении этого слова). Это выражается в установлении равенства субъективных избирательных прав, а также - равного порядка их реализации на каждой стадии избирательного процесса. Поэтому нужно не только установить гарантии равенства голосов избирателей, требуется предусмотреть равные правила участия граждан во всем избирательном процессе. Данный подход устанавливает значительный объем гарантий равенства избирательных прав, его можно называть "промежуточным", поскольку в настоящее время появилась иная точка зрения.

А именно: некоторые авторы считают, что принцип равного избирательного права устанавливает равенство статусов (равенство прав и обязанностей, равные основания привлечения к юридической ответственности, равную избирательную правосубъектность) индивидуальных и коллективных участников избирательного процесса. Определенная логика в таком подходе присутствует - формулировка "равное участие в выборах" означает установление равных правил участия в избирательных правоотношениях граждан. Следовательно, данная формулировка может означать установление равенства не только избирательных прав, но и обязанностей, оснований возникновения правосубъектности, привлечения к ответственности. Причем такое равенство необходимо соблюдать как в отношении граждан, так и в отношении их объединений (партий). Условно такой подход можно называть "широким".

Международно-правовые акты в целом придерживаются узкого подхода. Такие акты, как Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.,

определения принципа равного избирательного права не содержат. Однако в 1962 г. подкомиссия ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств произвела толкование положений Всеобщей декларации прав человека и указала, что принцип равного избирательного права устанавливает равенство активного и пассивного избирательного права. В то же время некоторые международные акты отграничивают принцип равного избирательного права от принципа равенства кандидатов. Считается, что равенство пассивного избирательного права устанавливается принципом равенства кандидатов, а не принципом равного избирательного права (равного права голоса).

<...>

Проведенный нами анализ судебной практики позволил сделать следующий вывод: равенство избирательных прав граждан необходимо соблюдать во всем избирательном процессе (т.е. в выборах в широком значении). Например, в Постановлении от 25 апреля 2000 г. №7-П "По делу о проверке конституционности положения п. 11 ст. 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" Конституционный Суд РФ разъяснил, что принцип равного избирательного права также означает юридическое равенство, равный правовой статус кандидатов на стадии выдвижения списка кандидатов.

В решениях конституционных судов субъектов РФ эта правовая позиция была развита. Так, в Постановлении "По делу о проверке конституционности части 5 статьи 37, части 1 статьи 55, части первой статьи 56 Кодекса Республики Башкортостан о выборах в связи с жалобой гражданина Галиахметова Фазлиахмета Садретдиновича" от 5 февраля 2002 г. Конституционный Суд Республики Башкортостан указал, что принцип равного избирательного права означает соблюдение равного правового статуса избирателей на каждой из стадий избирательного процесса. Конституционный Суд Республики Карелия в Постановлении от 12 мая 2003 г. указывает уже на необходимость сохранения равенства прав кандидатов на каждой стадии процесса. Следовательно, принцип равного избирательного права устанавливает равенство избирательных прав граждан на каждой стадии избирательного процесса.

§ 2. Исключения из принципа равного избирательного права

Вискулова В.В. Конституционное право граждан избирать и быть избранными: к условности и динамичности основ // Конституционное и муниципальное право. 2015. №3. С. 31 - 38.

<...> Лозунговая "борьба" за равное избирательное право в нашей стране была характерна для периода апофеоза личной власти И.В. Сталина. Накануне принятия Конституции СССР 1936 г. отмечалось, что в СССР по старой Конституции (1924 г.) выборы в органы советской власти были не вполне равными: на съезд Советов СССР представители городских советов избирались из расчета 1 делегат на 25 000 избирателей, а от съездов советов тех районов, где преобладало крестьянство, - 1 делегат на 125 000 жителей. "Эти преимущества в пользу рабочих были введены тогда, когда крестьяне еще целиком были мелкими собственниками и в деревне еще было велико влияние кулачества. Эти преимущества закрепили руководящую роль рабочего класса в Советском государстве, помогали укреплению советской власти и, вместе с тем, обеспечили широкую помощь пролетарской диктатуры трудящемуся крестьянству в подъеме сельского хозяйства и в последовавшей затем социалистической перестройке деревни" (В.М. Молотов). То есть пока не "уравнили" всех экономически, не уравнивали и политически. Сталинская же Конституция установила равные выборы во все органы советской власти, начиная с сельских советов депутатов трудящихся и вплоть до высших советов автономных и союзных республик и Верховного Совета СССР. Считалось, что неравные выборы - это пережиток буржуазных стран. Отчасти это действительно так.

Вспомним такую технологию, как джерримендеринг - произвольную демаркацию избирательных округов с целью искусственного изменения соотношения политических сил в них и, как следствие, в целом на территории проведения выборов. Как известно, термин возник в 1812 г. по фамилии губернатора штата Массачусетса Элбриджа Джерри, изобретателя этой системы, впервые успешно применившего ее. С помощью манипуляций над границами округов губернатор Джерри добился того, что на выборах в Сенат его Демократическо-республиканская партия получила 29 мест из 40, а партия

федералистов - лишь 11 мест из 40. Этот результат был достигнут несмотря на то, что противники губернатора - федералисты - получили большинство голосов.

Джерримендеринг актуален и для России. Так, при подготовке к выборам в Московскую городскую Думу 14 сентября 2014 г. раздавались обвинения в этом депутатского корпуса и избирательной комиссии.

<...> Принцип равного избирательного права сквозь призму равной "нарезки" избирательных округов неоднократно дискутировался в юридической науке и рассматривался в судебной практике в нескольких аспектах.

1. Многомандатные избирательные округа - применяются при избрании депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и депутатов представительных органов муниципальных образований по мажоритарной избирательной системе. Это выгодно - экономятся средства на непроведении в ряде случаев дополнительных выборов, нет необходимости изготавливать различные бюллетени. Очевидно, по этой причине 21 июля 2005 г. в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (ст. 18) было внесено изменение, согласно которому на выборах в органы местного самоуправления сельского поселения, а также при выборах в органы местного самоуправления иного муниципального образования в избирательном округе, образованном в границах муниципального участка, не применяется общее правило (ограничение), предусматривающее, что в случае образования многомандатного избирательного округа число депутатских мандатов, подлежащих распределению в этом округе, не может быть более пяти. Но!

В случае одновременного образования одно- и многомандатных округов достижение юридического равенства участников избирательного процесса весьма проблематично, что С.Д. Князев еще в 2006 г. связывал с представительством избирателей таких округов разным числом депутатов, - соответственно, и с различием в числе отзываемых депутатов; с территориальной протяженностью организации избирательных кампаний и сопутствующими финансовыми затратами; с возможностью избирателей в многомандатном округе одновременно иметь в соответствующем представительном органе двух депутатов, за которых они непосредственно голосовали на выборах (с учетом дополнительных и

повторных выборов). Эти замечания актуальны до сих пор. Более того, их можно продолжить - например, отклонение числа избирателей в многомандатном избирательном округе от средней нормы представительства избирателей, умноженной на число депутатских мандатов в данном округе, не может превышать 10% от средней нормы представительства избирателей, а в труднодоступных или отдаленных местностях - 15% от средней нормы представительства избирателей (в то время как в одномандатном округе - не более чем на 10%, а в труднодоступных или отдаленных местностях - не более чем на 30%). Как это выглядит на практике? Допустим, средняя норма представительства - 1000 избирателей. Следовательно допустимое отклонение от такой нормы в одномандатном округе - до 1100 (1300) избирателей, а в двухмандатном округе - до 2100 (2150). Равенства нет!

2. Одномандатные избирательные округа - при их образовании соблюдается примерное равенство по числу избирателей с указанным выше отклонением от средней нормы представительства избирателей, а на территориях компактного проживания коренных малочисленных народов в соответствии с законом субъекта РФ отклонение может достигать 40%. Но и здесь история признает известную условность критериев. Приведем пример.

Территориальная избирательная комиссия г. Хасавюрта обращалась в суд с заявлением об отмене Постановления Народного собрания Республики Дагестан от 11 декабря 2002 г. "Об утверждении схемы избирательных округов по выборам депутатов Народного собрания Республики Дагестан" в части определения и утверждения схемы округов и количества депутатов, избираемых от муниципального образования г. Хасавюрт. В обоснование заявленного требования комиссия ссылалась на то, что по числу избирателей муниципальное образование г. Хасавюрт должны были представлять в законодательном органе Республики 5 депутатов, а не 4, как это установлено оспариваемым Постановлением.

Решением Верховного суда Республики Дагестан от 14 февраля 2003 г. в удовлетворении заявления отказано, поскольку Федеральный закон от 7 февраля 2003 г. №21-ФЗ "О временных мерах по обеспечению представительства коренных малочисленных народов Российской Федерации в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации" соответствующим субъектам РФ было предоставлено право при

образовании избирательных округов на территориях компактного проживания коренных малочисленных народов устанавливать допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей. Поскольку вся территория Республики Дагестан является территорией компактного проживания коренных малочисленных народов, в республиканский Закон "О выборах депутатов Народного собрания Республики Дагестан" 30 января 2003 г. были внесены изменения, в соответствии с которыми допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей могло составлять не более 70%. Верховный Суд РФ это решение поддержал.

<...> Принцип равного избирательного права можно рассматривать и посредством анализа равенства избирательных прав коллегиальных участников избирательного процесса, которое тоже в известной степени условно, что иллюстрирует следующая динамика законодательства.

1. В условиях доминирования пропорциональной избирательной системы нормы-преференции, предоставлявшие существенные льготы политическим партиям на стадии выдвижения кандидатов, списков кандидатов в ходе будущих избирательных кампаний в период 2002 - 2012 гг. в случае получения "кредита доверия" избирателей на предыдущих выборах (в 2002 г. - допуска списка к распределению мандатов в Государственной Думе; в 2009 г. - и при передаче ему депутатского мандата по ст. 82.1 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", а также допуска списков партии к распределению мандатов не менее чем в 1/3 законодательных органов субъектов РФ; в 2010 г. - и при передаче спискам партии депутатских мандатов в таких законодательных органах субъектов РФ), смотрелись не совсем согласованно с идеями равенства. В 2012 г. эта диспропорция была устранена... но лишь до мая 2014 г. Как известно, сегодня партии не собирают подписи лишь на выборах должностных лиц местного самоуправления; на выборах же депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований система преференций возвращена.

Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов. 17-е изд., испр. и доп. М.: Статут, 2013. Глава 7, § 2.

Обычно законодательство предписывает необходимость образования равных округов, с тем чтобы равное число депутатов избиралось от равного числа избирателей или населения. В действительности равенство избирательных округов нередко остается лишь благим пожеланием.

В некоторых странах широко распространена такая практика образования избирательных округов, при которой нарушается принцип равного представительства. Подобные манипуляции с избирательными округами получили название избирательной географии, или избирательной геометрии (в США - джерримендеринг). Органы, уполномоченные производить разделение территории на избирательные округа, делают это таким образом, чтобы сознательно увеличить представительство одних районов в ущерб другим (например, представительство сельских регионов в ущерб промышленным). Партия, находящаяся у власти, стремится выкроить избирательные округа с таким расчетом, чтобы обеспечить себе завышенное представительство.

Избирательная география получила широкое распространение в США (например, иногда городские округа в 34 раза превышали по своей численности сельские округа). В 1962 г. Верховный суд США в решении по делу Бэйкер против Карра признал такую практику незаконной и постановил, что все избирательные округа должны с учетом данных переписи населения (проводится раз в десять лет) нарезаться "существенно равными" в соответствии с принципом "один человек - один голос".

На парламентских выборах 1973 г. во Франции в 30 городских округах было более 90 тыс. избирателей в каждом, а в 26 сельских округах - менее чем по 40 тыс. избирателей. В начале XXI в. во Франции на одного депутата в среднем приходится чуть больше 100 тыс. избирателей, в Германии и Австралии - около 140 тыс., в Италии и Великобритании - около 90 тыс. При этом в Великобритании в 2004 г. избирательные округа варьировались от 51 тыс. до 104480 избирателей, хотя по закону они должны иметь "демографически сравнимое значение". (Избирательные округа пересматриваются один раз в 15 лет по предложению комиссии, возглавляемой спикером Палаты общин. При этом должны учитываться границы территориальных единиц.)

Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений.
М.: Норма, Инфра-М, 2010. Глава I, § 2.

<...> Принцип равного избирательного права упоминается в 16 решениях Верховного Суда РФ, принятых в 2003 - 2008 гг.

Верховный Суд РФ в Определении от 8 декабря 2004 г. (дело №61-Г04-13) указал, что "равное избирательное право, реализуемое в том числе в ходе выборов в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации, заключается в наличии у каждого избирателя одного голоса (или одинакового числа голосов) и в участии в выборах на равных основаниях. Проведение выборов как в одномандатных, так и в многомандатных округах должно сопровождаться надлежащими гарантиями участия граждан в выборах на равных основаниях, что предполагает - при соблюдении пропорциональности представительства - наделение каждого избирателя одним голосом либо одинаковым числом голосов".

На нарушение принципа равного избирательного права Верховный Суд РФ прямо указывал в пяти исследованных Определениях: от 21 января 2003 г. (дело №92-Г03-1); от 17 февраля 2003 г. (дело №7-Г02-9); от 26 ноября 2003 г. (дело №7-Г03-12); от 29 ноября 2004 г. (дело №80-Г04-10); от 11 февраля 2008 г. (дело №45-Г08-1). В Определении от 17 февраля 2003 г. (дело №7-Г02-9) Верховный Суд РФ, сославшись на правовую позицию Конституционного Суда РФ, отметил: "Нарушение принципа равенства избирательных прав при формировании законодательного органа является отступлением от общих принципов организации представительных органов власти субъектов Российской Федерации, Конституции Российской Федерации и, следовательно, как указано в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 1995 г. №9-П, может поставить под сомнение легитимность принимаемых ими решений".

В Определении от 21 января 2003 г. (дело №92-Г03-1) Верховный Суд РФ указал, что "при изменении схем избирательных округов не было учтено, что при назначении повторных выборов и дополнительных выборов... запрещается изменение порядка проведения и подготовки выборов, поскольку в ходе уже начатых выборов в таком случае нарушается принцип равного избирательного права, соблюдение которого является необходимым условием свободных выборов". Верховный Суд РФ сделал вывод, что изменение схемы избирательных

округов "привело к неравенству граждан при осуществлении ими избирательных прав в ходе одних и тех же выборов".

В соответствии с принципом равенства все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности. В Определении Верховного Суда РФ от 29 ноября 2004 г. (дело №80-Г04-10) говорится, что регистрация кандидата на основании документа, представленного с нарушениями сроков, незаконна, поскольку нарушает закрепленный ст. 39 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав принцип равенства всех кандидатов. Факт регистрации кандидата при "имевших место нарушениях требований законодательства в подписных листах" привел к нарушению принципа равенства кандидатов и принципа свободных выборов. Верховный Суд РФ согласился с выводом суда первой инстанции о том, что неуказание в подписном листе в адресе места жительства избирателей и сборщика подписей наименования субъекта РФ является нарушением закона, а равное избирательное право не позволяет суду выяснять степень восприятия таких сведений. В Определении Верховного Суда РФ от 11 февраля 2008 г. (дело №45-Г08-1) указано: "Действующее избирательное законодательство не содержит норм, обязывающих суд выяснять, не препятствуют ли однозначному восприятию указанные сведения, исключается ли иное толкование данных об адресе места жительства названных лиц. Выяснение степени восприятия и толкования таких сведений нарушало бы принцип равенства прав всех кандидатов перед законом".

§ 3. Злоупотребление административным ресурсом: понятие, виды, соотношение с традиционными конституционно-правовыми категориями

Панфилова Е.А., Шевердяев С.Н. Противодействие злоупотреблению административным ресурсом на выборах: проблемы и перспективы. – М.: Де Ново, 2005. – 104 с.

<...> что собой представляет "административный ресурс"? Будучи широко распространенным термином в публицистике, журналистике и бытовом общении, он тем не менее не находит соответствующего описания ни политической, ни в юридической науке. Связано это обстоятельство отнюдь не с тем, что наука не признает в этой теме достойной для себя проблемы. Комплекс явлений,

попадающий в сферу, определяемую данным термином, очевидно, уже подлежал изучению в рамках традиционных научных категорий. Термин "административный ресурс" является в этом смысле термином собирательным, объединяя проблемы из различных научных отраслей под эгидой общей социально-политической проблемы.

Злоупотребление административным ресурсом в период между выборами в основном носит характер единичных коррупционных деяний, где злоупотребление служебным положением спорадическое и имеет место обычно только на одном уровне.

<...> Поскольку в период избирательных кампаний злоупотребление административным ресурсом проявляется особенно ярко, именно здесь можно провести наиболее полное разграничение различных видов административного ресурса и соответствующих им конкретных нарушений.

<...> Регуляторный ресурс предполагает использование властных полномочий по принятию управленческих решений, которые прямо или косвенно направлены на продвижение конкретных политических интересов. Среди характерных примеров можно привести: использование полномочий по антимонопольному регулированию в целях предотвращения слияния компаний, которое послужило бы к выгоде предпринимателя, финансирующего оппозиционную партию; злоупотребление полномочиями избирательной комиссии в целях отказа в регистрации неудобного кандидата; влияние на формирование состава избирательных комиссий различного уровня и т.д.

Институциональный ресурс предполагает использование труда подчиненных, т.е. лиц, находящихся в служебной зависимости, для поддержки политических целей, которые разделяет руководство. Сюда же можно отнести использование государственного имущества для односторонних политических целей. Данный вид административного ресурса является, пожалуй, единственным, который получил последовательное отражение в избирательном законодательстве с точки зрения недопустимости злоупотребления им. Среди характерных примеров нарушений следует указать: привлечение государственных служащих к избирательным мероприятиям для сбора подписей, работы в штабах кандидатов и партий, разработки предвыборных документов, проведения предвыборных

исследований, подготовки и распространения агитационных материалов; использование помещений органов власти, государственных и муниципальных предприятий и учреждений для размещения штабов кандидатов и партий, проведения встреч с избирателями, проведения предвыборных мероприятий, хранения агитационных и иных предвыборных материалов (в случаях, когда в доступе к этим ресурсам отказывается альтернативным кандидатам и партиям); использование инфраструктуры офисов органов власти и государственных и муниципальных предприятий и учреждений (телефонные линии, офисные материалы и оборудование, доступ в Интернет, использование компьютерной техники, использование специализированных баз данных).

Медийный (информационный) ресурс представляет собой использование средств массовой информации в целях односторонней агитации в пользу проправительственных политических сил. Например: прямая или косвенная цензура новостей о ходе избирательной кампании; отказ в предоставлении равного эфирного времени или печатной площади; неравное распределение информации за рамками официально выделенного для агитации эфирного времени или печатной площади.

Финансовый ресурс как разновидность административного ресурса предполагает использование для предвыборных целей доминирующих политических сил, бюджетных средств или средств публичных внебюджетных фондов. Примеры: подкуп избирателей за счет публичных фондов; временные социальные выплаты за счет бюджетных средств с агитационными целями (повышений зарплат в бюджетных организациях, повышение пенсий и пособий, а также установление скидок на транспортные услуги, услуги ЖКХ и т.д.); выделение бюджетных средств с проведением платежей по особым статьям бюджета (например, "долгосрочное развитие инвестиционной привлекательности региона" и т.д.) для неофициального расходования этих средств на нужды избирательной кампании отдельных кандидатов и партий.

Силовой ресурс понимается как возможность использования правоохранительных и иных органов, наделенных полномочиями по принуждению. Силовой ресурс может использоваться в целях запугивания, преследования, препятствования деятельности, и даже ликвидации политических

противников. Силовой ресурс включает проведение налоговых и прочих проверок партий и избирательных штабов, а так же препятствование деятельности оппозиционных кандидатов с применением насилия. <...> Характерными примерами злоупотребления силовым ресурсом в ходе избирательных кампаний являются: использование возможностей органов внутренних дел для ареста активистов оппозиционных партий; арест тиражей печатных материалов; препятствование оппозиционным кандидатам и партиям в организации предвыборных митингов.

Прежде, в качестве самостоятельного вида административного ресурса выделялся законодательный ресурс. Он связывался с использованием доминирующими политическими силами своих возможностей по участию в законодательном процессе с целью принятия законов, способствующих продвижению их политических интересов. Среди примеров приводилось создание законодательных барьеров, затрудняющих участие альтернативных кандидатов в выборах, создание такой системы назначений в избирательные комиссии, которая способствует установлению контроля над ними со стороны одной политической партии и т.д. Это действительно имело место на практике. Однако при ближайшем рассмотрении оказывается, что это примеры отнюдь не административного, т.е. управленческого ресурса, здесь отсутствуют злоупотребления полномочиями, и с формальной точки зрения продвижение таких законов является естественным для нормального законодательного процесса. <...>

В связи с тем, что институциональный (организационный) ресурс в приведенной выше классификации распадается по существу на два вида, использование кадрового ресурса и использование государственного имущества, вполне можно их выделить в качестве самостоятельных звеньев классификации административного ресурса соответственно как кадровый ресурс и материальный (имущественный) ресурс. Самостоятельное выделение кадрового ресурса важно для понимания действия механизма злоупотреблений на техническом уровне. Материальный ресурс имеет значение в связи с богатым и многообразным фондом государственного имущества и распространенностью случаев его использования на выборах.

<...> О.В.Михайлова выделяет принудительный ресурс, который в отличие от приведенного выше силового ресурса характеризуется обеспечением массовости явки, а также намеренным искажением результатов голосования². Но в данном случае в примере с обеспечением явки скорее имеет место типичное проявление институционального ресурса, а при фальсификации итогов голосования – регуляторного ресурса. <...>

<...> О.В.Михайлова выделяет административный ресурс должностного типа. Среди примеров нарушений приводятся: совмещение должности чиновника и должности лидера партии, необоснованные ссылки на поддержку со стороны представителей власти, игнорирование нормы о предвыборном отпуске. <...> манипуляции вокруг должностного статуса на федеральных выборах вполне могут выделить этот элемент избирательной стратегии в отдельный тип злоупотребления административным ресурсом. <...> предложенное его наименование как должностного ресурса довольно неопределенно, поэтому можно подумать об ином наименовании – манипуляционно-должностной или статусно-манипуляционный ресурс. <...>

Также можно обратить внимание на имевшую место широкую практику, при которой в целях агитации в пользу известных кандидатов, во-первых, ко дню голосования необоснованно приурочивалось окончание строительства объектов социально-культурного назначения, во-вторых, когда не связанные с выборами массовые общественные мероприятия, организуемые органами власти на бюджетные средства, подчинялись односторонним агитационным целям. <...> есть смысл выделить этот административный ресурс, обозначив его, например, как ресурс агитационной подмены.

<...> Избирательное законодательство связывает решение проблемы злоупотребления административным ресурсом, прежде всего, с гарантированием принципа равенства кандидатов. Действительно, злоупотребление административным ресурсом проявляет себя в виде одностороннего использования в избирательной кампании публичных ресурсов одним из кандидатов, либо в пользу одного из кандидатов.

1. Перечень злоупотреблений институциональным ресурсом: использование организационных, имущественных, кадровых ресурсов, а также авторитета органов власти для предвыборных кампаний отдельных партий и кандидатов.

- Привлечение государственных служащих и служащих бюджетных организаций к избирательным мероприятиям в их рабочее время (сбор подписей; работа в штабах кандидатов и партий; разработка электоральных документов; проведение электоральных исследований; подготовка агитационных материалов; распространение агитационных материалов).

- Использование помещений органов власти в избирательных целях в случаях, когда иные кандидаты не имеют равного доступа к ним (размещение штабов кандидатов и партий; проведение встреч с избирателями; проведение электоральных мероприятий; хранение агитационных и иных электоральных материалов).

- Вовлечение государственных компаний, унитарных предприятий, государственных промышленных предприятий, государственных некоммерческих организаций, институтов и исследовательский центров к участию в избирательной кампании (проведение электоральных исследований для отдельных кандидатов и партий; проведение замеров общественного мнения в интересах отдельных кандидатов и партий; разработка агитационных материалов; публикация агитационных материалов; распространение агитационных материалов).

- Организация мероприятий в рамках избирательной кампании с обеспечением обязательного присутствия на них сотрудников государственных компаний, унитарных предприятий, государственных промышленных предприятий, государственных некоммерческих организаций, институтов и исследовательский центров и т.д.

- Использование инфраструктуры офисов государственных и муниципальных учреждений в избирательных целях отдельных кандидатов и партий в случаях, когда иные кандидаты не имеют равного доступа к ним (телефонные линии, факсовые линии, офисные материалы, офисное оборудование, Интернет, компьютерные системы, базы данных, библиотеки).

- Использование транспортных средств, находящихся в муниципальной собственности бесплатно или со скидками (для местных поездок кандидатов; для

поездок кандидатов на большие расстояния; для поездок сотрудников штабов; для транспортировки агитационных материалов; для транспортировки участников митингов и иных мероприятий; для перевозки избирателей к местам голосования).

- Проведение избирательных мероприятий в рамках официальных командировок, связанных с исполнением служебных обязанностей отдельных кандидатов и представителей партий (встречи с избирателями; появление в региональных и местных СМИ в электоральных целях).

- Заявление о поддержке отдельных кандидатов и партий со стороны государственных служащих категории "А" или заявления отдельных кандидатов и партий о такой поддержке при отсутствии указанных в законе подтверждений (публичные выступления; баннеры и плакаты; брошюры; статьи в СМИ; интервью; аналитические телевизионные программы).

- Использование общественных мероприятий, организуемых государственными или муниципальными органами власти из бюджетных средств для агитации в пользу отдельных кандидатов и партий (кроме мероприятий, предусмотренных в п. 5 статьи 62 Федерального Закона о выборах) (празднования; народные гуляния; рабочие встречи с сотрудниками бюджетных учреждений и предприятий; родительские собрания; спортивные мероприятия; праздничные концерты; встречи ветеранов; детские мероприятия; международные фестивали; кинофестивали; выставки).

2. Перечень злоупотреблений финансовым ресурсом: использование бюджетных средств, средств внебюджетных фондов на нужды избирательной кампании отдельных партий и кандидатов:

- Прямая раздача финансовых средств избирателям.
- Прямое распространение среди избирателей оплаченных из бюджета товаров и услуг.

- Выделение средств на избирательную кампанию сверх изначально заложенных в бюджете сумм без чёткого объяснения и прозрачности расходования.

- Выделение средств на избирательную кампанию по категориям платежей, не предусмотренных утверждённым бюджетом, без чёткого обоснования перераспределения средств внутри бюджета.

- Появление субкатегорий платежей внутри утверждённых бюджетных категорий на избирательную кампанию без чёткого обоснования появления таких субкатегорий.

- Внезапные бюджетные выплаты в ходе избирательной кампании без чёткого обоснования природы данных платежей и подтверждения запланированного характера таких платежей (повышений зарплат в бюджетных организациях; повышение пенсий; повышение пособий по материнству; повышение детских пособий; повышение выплат по нетрудоспособности; повышение стипендий; повышение транспортных компенсаций; повышение расходов на довольствие; скидки на транспортные услуги; скидки на стоимость жилья и квартплату; скидки на электричество, отопление и т.д.; скидки на телефонные услуги).

- Осуществление социально значимых проектов на бюджетные средства без чёткого предварительного обоснования необходимости реализации данных проектов в данные сроки, наличия необходимых бюджетных ресурсов для их осуществления и дальнейшего поддержания, и без подтверждения запланированного характера осуществления данных проектов (строительство и ремонт государственного и муниципального жилья; строительство и ремонт дорог; строительство и ремонт общественных сооружений; строительство и ремонт сооружений системы здравоохранения; строительство и ремонт сооружений образовательного характера; строительство и ремонт сооружений культурного и развлекательного назначения, парков и т.д.; строительство и ремонт сооружений социальной инфраструктуры (дома ветеранов, приюты, и т.д.); строительство и ремонт общежитий; проведение экологических проектов (очистка рек, водоёмов, лесов, и т.д.); проведение здравоохранительных мероприятий; распространение бесплатных лекарств; распространение бесплатных книг, учебников и т.д.; организация общественных мероприятий; организация культурных мероприятий).

- Выделение дополнительных средств бюджетным организациям, государственным компаниям, унитарным предприятиям, государственным промышленным предприятиям, государственным некоммерческим организациям, институтам, исследовательским центрам и т.д. без чёткого обоснования причины

выделения подобных средств и подтверждения запланированного характера подобного выделения.

- Прямое выделение бюджетных средств отдельным кандидатам и партиям с проведением платежей по не специфизированным статьям бюджета (например, "долгосрочное развитие инвестиционной привлекательности региона" и т.д.)
- Использование средств внебюджетных фондов на цели, отличные от заявленных.

3. Перечень злоупотреблений медийным ресурсом: случаи обеспечения преимущественного доступа к СМИ отдельных партий и кандидатов.

- Прямое нарушение медийного и электорального законодательства (отказ в предоставлении равного места и времени в государственных и контролируемых государством СМИ; неравное распределение места и времени в государственных и контролируемых государством СМИ; контроль за содержанием агитационных материалов и цензура со стороны государственных и контролируемых государством СМИ).

- Скрытая реклама в поддержку отдельных кандидатов и партий (повышенная частота появления, цитирования, упоминания отдельных кандидатов и партий в новостных программах; повышенная частота появления отдельных кандидатов и партий в качестве экспертов аналитических программ, в качестве участника или гостя шоу-программ; появление родственников и близких отдельных кандидатов и представителей партий в новостных и иных программах; выпуск в эфир программ, документальных и художественных фильмов подготовленных или снятых при участии или с фокусом на позитивном образе отдельных кандидатов и партий, если они не оплачены из избирательного фонда; непропорциональный фокус в трансляциях со спортивных, социальных и культурных мероприятиях на присутствии на данных мероприятиях отдельных кандидатов и представителей партий).

- Скрытая реклама против отдельных кандидатов и партий (повышенная частота появления негативных материалов в новостных программах; повышенная частота критических сюжетов в аналитических программах; выпуск в эфир программ, документальных и художественных фильмов с фокусом на негативном образе отдельного кандидата или партии).

- Не оплаченное из избирательных фондов производство и распространение информационных материалов на основе докладов о служебной деятельности отдельных государственных служащих и государственных организаций и институтов для использования в интересах отдельных кандидатов и партий).

4. Перечень злоупотреблений силовым ресурсом: неправомерная деятельность правоохранительных и иных органов, наделенных полномочиями по принуждению.

- Арест или препятствования деятельности кандидатов, активистов политических партий.

- Физическое препятствование оппозиционным кандидатам в организации публичных массовых мероприятий.

- Незаконное изъятие тиража печатных агитационных материалов.

- Немотивированное проведение налоговой, пожарной, санитарной проверки штаба политической партии в разгар предвыборной кампании.

- Давление должностных лиц на суд или избирательную комиссию.

- Давление должностных лиц на руководство, редакционный коллектив, отдельных журналистов средств массовой информации.

5. Перечень злоупотреблений регуляторным ресурсом: использование властных полномочий по принятию управленческих решений для продвижения односторонних политических интересов.

- Злоупотребление полномочиями избирательной комиссии в целях необоснованного лишения регистрации кандидата на выборах.

- Использование полномочий по антимонопольному регулированию в целях предотвращения слияния компаний, которое послужило бы к выгоде предпринимателя, финансирующего оппозиционную партию.

- Фальсификация итогов голосования членами избирательных комиссий.

- Сговор кандидата с должностными лицами органов власти в целях получения административной поддержки при организации предвыборных мероприятий.

Тексты к Главе 3. Совершенствование федеральных основ избирательного права и процесса.

§§ 1 - 2. Состояние и основные параметры федерального регулирования избирательных отношений. Упорядочение участия политических объединений в федеральном избирательном процессе.

Ныркова Т.Ю. Становление законодательства об избирательных объединениях: основные аспекты // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. №5. С. 54 - 57.

<...> в эволюции законодательства, регулирующего порядок создания и деятельности избирательных объединений, можно выделить три основных периода.

Первый период охватывает года с 1993 по 1997 (первое полугодие): партийное строительство осуществляется в соответствии с общими ориентирами, обозначенными Конституцией РФ.

Избирательным объединением, в соответствии с Федеральным законом от 6 декабря 1994 г. №56-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", признавалось общественное объединение, которое было создано и зарегистрировано в порядке, установленном федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, не позднее чем за шесть месяцев до объявления дня выборов. При этом в выборах разрешалось участвовать избирательным блокам, которые обладали правами избирательного объединения и создавались путем добровольного объединения двух или более общественных объединений, зарегистрированных в порядке, установленном федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, для совместного участия в выборах. Правовой статус общественных объединений стал закрепляться Федеральным законом от 19 мая 1995 г. №82-ФЗ "Об общественных объединениях". Данный Закон стал первым актом, достаточно четко отразившим взаимоотношения государства и общественных объединений.

Его предписания стали очень важными для формирования на данном этапе политических партий.

Следующий этап охватывает время со второго полугодия 1997 г. по 2011 г. и характеризуется усиливающейся регламентацией по упорядочиванию партийной системы в государстве, созданию предпосылок для правового неравенства политических партий.

В частности, принятый 19 сентября 1997 г. Федеральный закон №124-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" отстраняет от участия в выборах все неполитические объединения. Участниками избирательного процесса становятся политические общественные объединения, которым необходимо зарегистрироваться не менее чем за год до дня голосования, а при досрочных выборах этот срок сокращался до 6 месяцев. Соответствующие изменения вносятся и в Федеральный закон "Об общественных объединениях".

Данные предписания были направлены на предотвращение создания накануне выборов объединений, не имеющих устойчивых идеологических ориентиров и политических ценностей и рассчитывающих только на организацию избирательной кампании своих лидеров <...>.

С целью упорядочивания партийной системы принимается Федеральный закон от 11.07.2001 №95-ФЗ "О политических партиях", который предусмотрел новый подход к понятию политической партии, ориентирующий на достижение следующих целей: выражение политической воли граждан; участие в общественных и политических акциях, выборах и референдумах; представление интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Заметим, что разработчики Закона отказались от категории "политические общественные объединения" и объявили политические партии единственным видом общественных объединений, которые вправе выдвигать списки кандидатов на выборах.

<...> Однако вместе с принятием Федерального закона "О политических партиях" возник ряд проблемных вопросов, связанных с реализацией принципа многопартийности в Российской Федерации, приоритетом прав граждан. Во-первых, вызвали сомнение обоснованность и соразмерность введения минимальной

численности общественного объединения в 10 тыс. человек как обязательного условия для получения статуса политической партии. Во-вторых, почему именно только политическим партиям стала принадлежать центральная роль в осуществлении избирательных прав граждан, несмотря на то что Конституция РФ не содержит какое-либо упоминание об их приоритете в обществе? В-третьих, предметом наибольших дискуссий стало исключение возможности создания межрегиональных, региональных и местных политических партий, не являющихся структурными подразделениями политических партий. По столь спорному вопросу Конституционный Суд РФ выразил следующую позицию, с которой можно согласиться: "...Создание региональных политических партий - поскольку они стремились бы к отстаиванию преимущественно своих, сугубо региональных и местных, интересов - могло бы привести к нарушению государственной целостности и единства системы государственной власти как основ федеративного устройства России".

Очередной виток нововведений, касающихся нового электорального статуса политических партий, связан с принятием Федерального закона от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Среди значимых новелл данного Закона стоит отметить следующее: во-первых, при проведении выборов в органы государственной власти субъектов избирательными объединениями стали признаваться только политические партии, имеющие право участвовать в выборах, а также их региональные отделения или иные структурные подразделения. Во-вторых, предусматривалась возможность регистрации кандидатов, списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями, избирательными блоками без сбора подписей и внесения избирательного залога, если выдвинутый этой партией, блоком список кандидатов был допущен к распределению депутатских мандатов на предыдущих выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ. <...> В-четвертых, предусматривается норма, в соответствии с которой в избирательный блок вправе вступать не более трех избирательных объединений и общероссийских общественных объединений. Впоследствии с изменениями, которые вступали в силу с 01.01.2004, было установлено, что в избирательные блоки могут входить

только избирательные объединения. В связи с этим с 2004 г. участие общественных объединений в составе избирательных блоков было запрещено. Следует отметить, что дальнейшее реформирование избирательного законодательства 2005 г. вновь затронуло правовой статус избирательных объединений, исключив из числа субъектов избирательного процесса избирательные блоки <...>.

В этот же период происходит пятикратное увеличение требований к минимальной численности членства в политической партии. Заметим, что такие требования в дальнейшем привели к значительному сокращению числа политических партий. Одни партии прекратили свое существование за счет слияния с другими партиями, другие - преобразовались в общественные объединения иных организационно-правовых форм, третьи - были ликвидированы по решению Верховного Суда РФ.

Затем предусматривается поэтапное снижение численности членства в политической партии. Так, с 1 января 2010 г. минимальная численность членов политической партии снижается до 45 тыс., при этом в половине субъектов численность региональных отделений должна быть не менее 450 членов, в остальных субъектах - не менее 200 членов, а с 1 января 2012 г. - до 40 тыс., 400 и 150 членов соответственно.

Третий период - с 2012 г. по настоящее время - характеризуется значительным реформированием действующего законодательства, влекущим за собой снижение конституционно-правовых требований к регистрации политических партий и участию их в выборах.

Среди значимых новелл действующего законодательства можно отметить следующее. Во-первых, обязательная численность членов политической партии снижена с 40 тыс. до 500 чел. Во-вторых, понизились требования и к числу региональных отделений политических партий. Партия должна иметь их не менее чем в половине субъектов РФ. В-третьих, изменились требования к формам поддержки кандидатов (списков кандидатов), выдвинутых политическими партиями, - все политические партии освобождались от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы РФ, в органы государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления. Что касается выборов Президента РФ, то сохранено требование о сборе подписей

избирателей партиями, не представленными в Госдуме, законодательных (представительных) органах государственной власти не менее чем в 1/3 регионов. Однако необходимое количество подписей уменьшено.

<...> Результатом проведенных реформ стал значительный рост количества политических партий. Так, по состоянию на 1 января 2015 г. в Минюсте России зарегистрировано 77 политических партий <...>.

Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма, Инфра-М, 2011.

<...> применение пропорциональной модели избирательной системы и присущих ей институтов, в частности так называемого заградительного барьера, не должно приводить к нарушению принципа многопартийности, препятствовать формированию отражающих реальную волю и интересы населения органов народного представительства.

<...> Политические партии как разновидность общественных объединений создаются в целях обеспечения участия граждан РФ в политической жизни общества путем формирования и выражения их политической воли на выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и местного самоуправления. Следовательно, именно реальной способностью политических партий выполнять указанную публичную функцию согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в его Постановлении от 11 марта 2008 г. №4-П, предопределяется выбор критериев, соответствие которым легитимирует их в качестве избирательных объединений. Этим, в свою очередь, предопределяются характер и нормативное содержание обязанностей, которые могут быть возложены законом на политические партии как основных участников избирательного процесса, опосредующих осуществление избирательных прав граждан, и условий их участия в выборах. Вместе с тем, обеспечивая выполнение политическими партиями публичной функции участников избирательного процесса, важнейшим элементом которой является выдвижение кандидатов в депутаты в составе соответствующих списков кандидатов, законодатель связан конституционными положениями о праве на свободные выборы, а также о праве на объединение, гарантии которого распространяются и на политические партии. Это означает, что устанавливаемые законом условия участия

политических партий в выборах не должны приводить к нарушению конституционных прав граждан.

<...> Принимая такое решение, Конституционный Суд РФ исходил из того, что законодатель вправе установить определенный процент выбытия кандидатов из зарегистрированного списка кандидатов, при котором избирательное объединение не может принять участие в выборах. Однако такой процент не может определяться произвольно. Он должен быть весьма значительным и свидетельствовать о фактической неспособности политической партии проявить при выдвижении и регистрации списка кандидатов должную организованность, необходимую в ходе быстротекущего избирательного процесса, когда правоприменительным органам, в том числе судам, ставятся весьма короткие сроки для проверки законности избирательных мероприятий.

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

Джагарян А., Джагарян Н. Право граждан на обжалование итогов выборов - необходимая мера защиты и (или) вызов демократии. Комментарий к Постановлению Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2013 года №8-П // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. №5. С. 113 - 130.

<...> Конституционный спор о праве на обжалование в судебном порядке решений и действий (бездействия) избирательных комиссий, связанных с подсчетом голосов и подведением итогов выборов, приобрел беспрецедентный общественно-политический резонанс. С ответом на поставленный перед Конституционным Судом центральный вопрос, касающийся признания этого права непосредственно за избирателями, в общественной дискуссии связывалось в конечном итоге дальнейшее развитие государственно-политической системы с точки зрения роли в ней человека, как и сам характер российской демократии.

<...> Право на обжалование, которое традиционно рассматривается в качестве важного средства демократического контроля, направленного на пресечение нарушений законности и исправление недостатков в деятельности государственных органов и их служащих, в сфере выборов приобретает характер не только наиболее существенной гарантии избирательных прав граждан, но и

призвано обеспечить в целом надлежащее функционирование конституционного механизма народовластия, полноту реализации народного суверенитета.

<...> Конституционный Суд РФ сформулировал принципиальный вывод о безусловной обязательности признания за гражданами, принимавшими участие в выборах в качестве избирателей, возможности обращаться в суд в защиту своих избирательных прав, нарушенных при установлении итогов голосования на том избирательном участке, на котором эти граждане принимали участие в выборах. Применительно к иным ситуациям, связанным с обжалованием избирателями итогов голосования на более высоком территориальном уровне (в избирательном округе, субъекте Российской Федерации), как и результатов выборов, а также для случаев, касающихся обжалования итогов голосования, результатов выборов другими субъектами, чьи жалобы послужили поводом для конституционного судопроизводства, Конституционный Суд постановил наличие дискреции федерального законодателя.

<...> Суды в разных регионах (Санкт-Петербург, Воронежская и Московская области) и различные по уровню судебной системы (включая Верховный Суд Российской Федерации) отказались рассматривать заявления о защите избирательных прав граждан в связи с допущенными при подведении итогов выборов нарушениями, выразившимися, главным образом, в расхождениях между данными, внесенными в протоколы соответственно участковых и территориальных избирательных комиссий.

Судебные органы проявили единообразное понимание смысла действующего законодательства, установив, что право на обжалование итогов голосования, результатов выборов, а значит, и любых решений и действий (бездействия), связанных с подсчетом голосов, напрямую затрагивает лишь интересы кандидатов, избирательных объединений, связанные с распределением мандатов, замещением выборных должностей. Соответственно, субъектами этого процессуального права как обусловленного целями принудительной реализации определенного материального интереса являются именно и только избирательные объединения, зарегистрированные кандидаты, а также кандидаты, которым было отказано в регистрации. Упоминание же в части первой статьи 259 ГПК Российской Федерации и пункте 10 статьи 75 Федерального закона "Об основных

гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", которыми закреплено право на обращение в суд с заявлениями о защите избирательных прав граждан, иных субъектов, наряду с избирательными объединениями, кандидатами, не означает автоматического признания единых оснований для их обращения в суд. При отсутствии каких-либо специальных оговорок каждый из таких субъектов обращается в суд на основе общих процессуальных принципов и вправе требовать защиты только своего нарушенного права, но не прав третьих лиц или неопределенного круга лиц. Применительно к гражданам это означает возможность обращения в суд в связи лишь с теми нарушениями, которые препятствуют реализации права на участие в голосовании.

<...> Позиция, занятая судами общей юрисдикции, получила в ходе конституционного судопроизводства поддержку представителей стороны, принявшей и подписавшей оспариваемые нормативные акты, а также Министерства юстиции Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

<...> Гражданин во всяком случае не может быть лишен права судебного обжалования решений и действий (бездействия), связанных с подсчетом голосов и установлением итогов голосования на том избирательном участке, на котором он принимал участие в выборах. Это обусловливается не только в наиболее непосредственном виде проявляющимся на этом уровне его электоральным интересом, связанным с правильным учетом поданного голоса, но и тем, что именно по месту голосования у избирателя могут быть реальные возможности по выявлению фактов, которые свидетельствуют о нарушениях, допущенных избирательной комиссией на соответствующих стадиях избирательного процесса (абзац восьмой пункта 4.1 мотивировочной части). Это правомочие гражданина входит в основное нормативное содержание активного избирательного права, и его отрицание, равно как и блокирование реализации этого правомочия, означало бы посягательство на саму суть права граждан избирать в органы государственной власти, органы местного самоуправления, приводило бы к умалению этого права.

<...> Применительно к гражданам, не принимавшим участия в выборах, из Конституции не следует безусловная необходимость признания их права на судебное обжалование итогов голосования, результатов выборов. Об этом свидетельствует последовательное использование Конституционным Судом по тексту Постановления формулы "граждане, принимавшие участие в выборах" для обозначения субъекта права на обращение в суд в связи с нарушениями избирательных прав на стадиях избирательного процесса, следующих за актом голосования. Не вступая в конкретные правоотношения, связанные с волеобразованием народа, населения публично-территориального образования, граждане, не принимавшие участия в выборах, не приобретают с необходимостью публично-правовых функционально-статусных характеристик как непосредственных соучастников процесса формирования общей воли, и, следовательно, отсутствуют безусловные основания для признания за ними юридических качеств носителей интересов (в том числе публичных), касающихся формализации волеизъявления избирателей, объективного учета и оформления его итогов. Строго говоря, таким правом не должен обладать и гражданин хотя бы и получивший избирательный бюллетень, но не изъявивший свою волю путем его заполнения и помещения в ящик для голосования.

<...> В случае если федеральный законодатель сочтет приемлемым расширение предмета судебного обжалования по заявлениям о защите избирательных прав граждан за счет включения в него итогов голосования на более высоком территориальном уровне, чем избирательный участок, на котором обратившиеся в суд избиратели проголосовали, а также результатов выборов, то оправданным является использование дифференцированного подхода к правовому регулированию, в частности, в зависимости от конкретного территориального уровня установления итогов голосования. Применительно к обжалованию итогов голосования на более высоком территориальном уровне обоснованным является введение дополнительных ограничительных условий реализации права на судебную защиту

<...> Как таковые общественные отношения, возникающие по поводу судебной защиты избирательных прав граждан, являются по своему характеру публично-правовыми отношениями, затрагивают интересы значительного числа

граждан, имеют большое социально-политическое значение и предполагают особые меры согласования частных и публичных интересов. Поэтому для придания отношениям подобного рода должной степени формально-юридической определенности недостаточно правовых средств общедозволительного характера, связанных с фиксацией самого по себе права на подачу заявления о защите избирательных прав граждан, а необходимы также иные правовые средства, связанные с процедурно-процессуальным регулированием. Законодатель должен сопровождать нормы, формализующие указанное право, нормами, детально регулирующими основания и пределы судебного обжалования, механизм его реализации, включая способы восстановления нарушенных избирательных прав. Роль специального позитивного регулирования данных отношений становится тем более существенной, если иметь в виду, что его неполнота (недостаточность) не может быть в достаточной мере компенсирована в рамках правозполнительной деятельности, в частности на основе использования аналогии закона и аналогии права. Дела, связанные с защитой избирательных прав граждан, рассматриваются в условиях действующего законодательства по правилам гражданского судопроизводства, которое рассчитано в основном на регулирование порядка разрешения споров, возникающих из частноправовых отношений, и, соответственно, оно строится на принципе диспозитивности, обуславливающим возможность обращения в суд в защиту своих прав и законных интересов. При таких условиях введение специальных норм, направленных на установление порядка реализации процессуальных прав граждан, вытекающих из публично-правовых, в том числе избирательных, отношений, приобретает решающее значение, тогда как их отсутствие, дефицит правового регулирования могут породить двусмысленность в отношении самого по себе существования (формально-юридического признания) соответствующего процессуального права применительно к тому или иному предмету обжалования.

<...> Однако в сложившейся судебной практике применения оспариваемых законоположений произошло полное отрицание права на судебное обжалование решений и действий (бездействия) избирательных комиссий, связанных с нарушениями активного избирательного права граждан после проведения голосования, в том числе отрицание права граждан обратиться в суд с заявлением о

защите избирательных прав, нарушенных при установлении итогов голосования на том избирательном участке, на котором обратившиеся в суд граждане принимали участие в выборах. Тем самым судебная практика не только не ослабила, а, напротив, дополнительно усилила конституционные дефекты этих норм.

<...> Постановление (впредь до внесения изменений в законодательство) прямо запрещает судам общей юрисдикции отказывать в принятии к рассмотрению заявлений граждан в защиту своих избирательных прав, нарушенных при установлении итогов голосования на том избирательном участке, на котором эти граждане принимали участие в выборах (абзац второй пункта 3 резолютивной части).

Соболева А.К. Толкование права на судебную защиту в контексте избирательного законодательства: последнее слово за Конституционным Судом // Актуальные проблемы российского права. 2013. №7. С. 791 - 796.

<...> Право человека на судебную защиту любых нарушенных прав является фундаментальным, неотъемлемым, не подлежащим ограничениям даже в условиях чрезвычайного положения. Статья 56 Конституции России включает ст. 46, гарантирующую право на судебную защиту, в список прав, не подлежащих ограничениям. Без этого уникального права все остальные права становятся иллюзорными. Неслучайно ч. 2 ст. 3 ГПК РФ закрепляет даже недействительность отказа от права на обращение в суд.

Данное право не может быть ограничено и применительно к избирательным правам. Следует обратить внимание на ст. 75 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав...", п. 10 которой устанавливает, что "с жалобами на решения и действия (бездействие), нарушающие избирательные права граждан... могут обратиться избиратели....", и только потом перечисляются другие субъекты обжалования. К сожалению, судебная практика исказила конституционно-правовой смысл данной нормы, и суды стали массово отказывать гражданам-избирателям в судебной защите их активного избирательного права.

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 г. в ч. 2 ст. 1 в качестве стандартов демократических выборов признает не только право гражданина избирать и быть избранным в органы

государственной власти, но и "осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина", а также "гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса". Безусловно, судебная защита является самой действенной гарантией, без нее все другие гарантии могут легко потерять смысл и эффективность.

<...> Статья 16 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 г. закрепила в ч. 1 ст. 16, что "в случае нарушения провозглашенных в настоящей Конвенции стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан, а также законов о выборах лица или лица, чьи права были нарушены, должны иметь право и возможность обжалования и восстановления нарушенных прав в судах..." (выделено мной. - А.С.).

Часть 1 ст. 259 ГПК РФ гласит, что "избиратели... считающие что... действиями... избирательной комиссии... нарушаются избирательные права... граждан Российской Федерации, вправе обратиться с заявлением в суд". Даже буквальное толкование данной нормы говорит о том, что гражданин - избиратель, который "считает, что его права нарушены", имеет право обратиться в суд. Дело суда разобраться, нарушены ли эти права. Но вместо рассмотрения споров по существу суды стали отказывать гражданам в судебной защите избирательных прав, сузив активное избирательное право и право на участие в управлении делами государства лишь до проверки правильности внесения или невнесения фамилии, имени и отчества в списки избирателей.

В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ "права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства". Правоприменительная практика, которой ограничено индивидуальное право избирателей на судебную защиту их права на участие в справедливых, нефальсифицированных, верно отражающих их волеизъявление выборах, не преследует ни одной конституционно значимой цели: это ограничение в данном случае не призвано обеспечить ни безопасность, ни

нравственность, ни здоровье, ни оборону, ни права других лиц. Представители государственных органов в своих выступлениях в Конституционном Суде посчитали, что при пересмотре результатов выборов могут оказаться нарушенными права других лиц, а именно большинства населения, которое в суды не обращалось, а следовательно, довольно итогами выборов и не желает их пересматривать, плюс права кандидатов, которые стали депутатами и которых в случае пересчета голосов новые итоги могут не устроить. Однако эти аргументы не выдерживают критики, поскольку защите подлежат лишь законные интересы граждан: было бы странно исходить из того, что даже гипотетически подлежит защите интерес граждан (пусть даже их большинство) в сфальсифицированных результатах или интерес депутатов, которые стали депутатами вследствие махинаций с голосами и могут потерять свой статус, если голоса будут подсчитаны в точном соответствии с волей избирателей. Подобная казуистика искажает смысл конституционно значимых целей, которые могут оправдать допустимые ограничения прав граждан.

<...> Активное избирательное право не ограничивается лишь участием в голосовании, оно предусматривает вовлеченность избирателя во все стадии избирательного процесса. Кто обладает активным избирательным правом, тот и должен обладать правом идти в суд для его защиты.

<...> нарушение, допущенное на выборах и ставшее известным избирателям соответствующего избирательного участка в результате гласного и открытого проведения выборов, безусловно, должно считаться нарушением индивидуального права каждого конкретного избирателя данного участка на участие в демократических, справедливых выборах, поскольку оно может вызвать искажение его волеизъявления или привести к потере его голоса. Произошло ли это в каждом конкретном случае, должен решать суд с учетом всех обстоятельств дела. Ссылки на тайну голосования в данном случае являются несостоятельными, поскольку важно не то, мой ли голос как избирателя был искажен либо голос моего соседа-избирателя, а то, что мы оба как граждане и как избиратели заинтересованы в том, чтобы выборы прошли честно и победил тот кандидат, который и в самом деле набрал большинство голосов.

<...> Доступность судебного обжалования со стороны избирателей процессуальных нарушений, допущенных при проведении выборов и при подсчете голосов, является гарантией того, чтобы избирательный процесс пользовался доверием. Гарантия судебной защиты нужна для того, чтобы исключить любые подозрения в манипулировании. И, наконец, судебная защита всех аспектов активного избирательного права обеспечит полную и эффективную реализацию установленных избирательным законодательством норм. <...>

Тексты к Главе 4. Проблемы выбора моделей избирательных систем для формирования регионального уровня публичной власти.

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

Черепанов В.А Пропорциональная избирательная система: за и против // Журнал российского права. 2013. №6.

<...> целесообразно отменить обязательность применения пропорциональной избирательной системы на региональных и муниципальных выборах. Федеральными законами установлено, что не менее половины законодательных (представительных) органов субъектов РФ³ <...> избираются по пропорциональной избирательной системе.

<...> решение об обязательном введении пропорционального представительства на уровне законодательных органов субъектов РФ "является переходным, оно в большей степени продиктовано желанием федерального законодателя усилить представительство федеральных политических партий в региональных парламентах, нежели логикой самой Конституции Российской Федерации. Принцип федерализма предполагает, чтобы избирательные системы субъектов Российской Федерации строились на основе не унификации их главных параметров, а максимального учета особенностей субъектов Федерации".

Отмена принудительной "пропорционализации" региональных и

³ Федеральным законом от 02.11.2013 №303-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" установлено обязательное избрание по пропорциональной системе не менее 25% депутатов законодательного (представительного) органа субъекта.

муниципальных выборов позволит регионам сформировать собственные избирательные модели на основе рамочных федеральных норм с учетом местной специфики, достоинств и недостатков той или иной избирательной системы, как это и должно быть при правовом регулировании по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

<...>

Назарова И.С. Наиболее важные аспекты развития избирательной системы в контексте теории народного представительства // Конституционное и муниципальное право". 2011. №12.

В теории и практике конституционализма процесс формирования избирательных систем оценивается как имеющий объективные основания, не лишенный в то же время определенного влияния субъективного фактора. В российской конституционной практике едва ли не доминирующим фактором модернизации избирательной системы выступает законодательная политика. С учетом данного обстоятельства трансформация избирательной системы в значительной мере детерминирована практикой законодательства в данной сфере.

<...> Внесенными Федеральным законом от 3 декабря 2008 г. №249-ФЗ изменениями в ст.4 Федерального закона от 6 октября 1999 г. "Об общих принципах организации и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в субъектах РФ введена мажоритарно-пропорциональная система выборов в законодательные (представительные) органы власти. По этой модели не менее половины депутатских мандатов распределяются между списками кандидатов от политических партий.

Наверное, небезосновательно утверждение о том, что данное положение Закона способствует формированию реальной базы для развития процессов политического структурирования населения, агрегирования интересов избирателей, участия партий в выборах и представления интересов избирателей в органах государственной власти и местного самоуправления. Логичным был бы в этой связи вывод о том, что введенная избирательная система содействует дальнейшей

партизации в регионах и созданию действенной системы представительства интересов.

Однако, по данным Центризбиркома РФ, на региональных выборах в 2005 - 2007 гг. абсолютное большинство мест в legislatures субъектов Федерации получили представители партии "Единая Россия".

<...> подтверждается наличие прямой связи между учрежденным федеральной властью типом (моделью) избирательной системы и составом (представительством) региональных legislatures. При этом не имеет значения то обстоятельство, что усиление однородности ("политической одноцветности") законодательных (представительных) органов власти не сопряжено с усилением социально-политической однородности (совпадением интересов) среди разных групп населения региона. В этой связи вопрос о том, способна ли региональная законодательная власть представлять общие интересы или же она будет обращена на себя, представляя интересы определенных групп, - не является предметом теории. Можно лишь предположить, что данная модель устройства законодательного органа власти усиливает риск принятия законодательных решений не путем поиска согласия, учета мнений меньшинства в парламенте, но главным образом путем подчинения одних интересов в угоду другим, представляемых как "общие интересы". В этом случае увеличивается риск принятия некачественных законов с точки зрения их соответствия общественным ожиданиям. <...>

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

<...> Что касается порядка выборов депутатов региональных парламентов, то он регламентирован законодательными актами как федерального, так и регионального уровня. <...> Вместе с тем следует отметить тенденцию смещения пропорции детального регламентирования порядка избрания депутатов регионального парламента с регионального на федеральный уровень, что явилось следствием проводимой централизации избирательных отношений, что в целом унифицирует, а также организационно позитивно повлияет на эффективность

проведения региональных.

Важнейшим аспектом правовой оценки порядка формирования депутатского корпуса является аргументированное предпочтение того или иного вида избирательных систем. Большинство субъектов РФ на региональных парламентских выборах прежде использовали мажоритарную избирательную систему, и только некоторые (Красноярский край, Свердловская область) использовали смешанную мажоритарно-пропорциональную систему. Причем до 1993 г. субъекты РФ самостоятельно определяли избирательные системы, которые использовались при проведении региональных выборов.

Однако федеральный законодатель в интересах становления многопартийной системы закрепил обязательное введение пропорциональной системы на выборах региональных парламентариев. <...> Такой подход, как отмечалось, в определенной мере ограничивает самостоятельность субъектов РФ в формировании региональных органов государственной власти, что противоречит ст.10, 11, 77 Конституции РФ.

Определяя оптимальный вариант, заметим, что каждая избирательная система имеет свои достоинства и недостатки. Среди достоинств пропорциональной системы нельзя не признать ее более демократичный характер и возможность эффективного представления политических групповых интересов в парламенте. При своем предпочтении избиратель будет руководствоваться программными установками политической партии, а не только личностными характеристиками кандидатов. Однако очевидными ее недостатками являются возможность прохождения в региональный парламент не всегда известных, компетентных и не всегда желаемых для избирателя кандидатов, излишняя политизированность депутатского корпуса, а также относительно высокое количество недействительных бюллетеней.

Между тем мажоритарная система, как представляется, имеет целый ряд объективных преимуществ, среди них - ее результативность (всегда есть победитель) и предметность (конкретность предпочтения избирателя), ее прозрачность и упрощенность подведения итогов голосования, ее связанность с избирателями. Потому не случайно большинство субъектов РФ после появления у них возможности выбора вида избирательной системы предпочли именно

мажоритарную систему. Однако отсутствие юридических средств воздействия избирателей на депутата во многом заставляет надеяться на его добросовестность, и здесь партийная дисциплина депутатов, избранных по пропорциональной системе, выглядит привлекательнее.

Поэтому представляется целесообразным законодательно закрепить возможность самостоятельного выбора избирательной системы субъектами РФ, имеющими однопалатный парламент, а субъектам, имеющим двухпалатный парламент, сохранить требование Федерального закона относительно формирования не менее половины одной палаты парламента по пропорциональной системе, предоставив право формирования одной из палат парламента полностью по пропорциональной системе. <...>

§ 2. Модели приведения к должности главы субъекта РФ.

Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Губернаторы в системе российской федеративной государственности: нормативно-доктринальные подходы Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2013. №3.

<...> Главы субъектов Российской Федерации по своим формально-юридическим, а также социально-политическим и историко-правовым характеристикам занимают важное место в механизме осуществления не только собственно регионального, но и общегосударственного управления. <...>

Не случайно еще Н.М. Карамзин указывал на то, что России нужны 25 честных губернаторов, а не конституция, имея в виду, что даже самые лучшие юридические конструкции реализуются не сами по себе, а через деятельность конкретных лиц, от которых зависит претворение в жизнь конституционных принципов и ценностей. Вместе с тем эффективность решения стоящих перед главами субъектов Российской Федерации публичных задач может быть достигнута только на основе безусловного следования Конституции РФ, ее букве и духу, поскольку именно Конституция определяет как социально-целевые установки их практической деятельности, так и принципиальные начала формирования их статусных характеристик.

<...> В зарубежных странах - как федеративных, так и унитарных, имеющих

в своем составе автономные образования, - порядок наделения полномочиями глав соответствующих публично-территориальных единиц нередко регулируется непосредственно в конституции (основном законе) государства. Среди таких федеративных государств следует назвать, например, Австрийскую Республику (ст. 101 Федерального конституционного закона), Аргентинскую Республику (ст. 122 Конституции), Королевство Бельгию (ст. 122 Конституции), Федеративную Республику Бразилию (ст. 28 Конституции), Боливарианскую Республику Венесуэлу (ст. 160 Конституции), Республику Индию (ст. 155 Конституции), Союз Коморских Островов (Коморский Союз) (ст. 7 Конституции), Малайзию (ст. 71 Конституции), Мексиканские Соединенные Штаты (ст. 166 Политической конституции), Федеративную Республику Нигерию (ст. 178 Конституции), Исламскую Республику Пакистан (ст. 101 Конституции), Сент-Кристофер и Невис (ст. 102 Конституции), Южно-Африканскую Республику (ст. 128 Конституции). Что же касается унитарных государств, то этот вопрос получил свое разрешение, например, в ст. 136, 137 и 140 Конституции Республики Азербайджан - применительно к Нахичеванской Автономной Республике, ст. 152 испанской Конституции - применительно к автономным сообществам, ст. 122 Конституции Итальянской Республики - в отношении областей, ст. 230 и 231 Конституции Португальской Республики - для автономных областей, ст. 136 Конституции Украины - применительно к Автономной Республике Крым.

Однако подобный подход не является общепринятым, и в ряде государств вопросы, касающиеся наделения полномочиями глав субъектов федерации (автономных образований), не затрагиваются на уровне конституции либо отнесены самой конституцией к ведению субъектов федерации (автономных образований). Это можно обнаружить, в частности, в законодательстве Австралии, Боснии и Герцеговины, Федеративных Штатов Микронезии, Объединенных Арабских Эмиратов, Соединенных Штатов Америки, Швейцарской Конфедерации, Федеративной Демократической Республики Эфиопии.

Конституция РФ не содержит конкретных положений о главах субъектов Российской Федерации и, соответственно, непосредственно не регламентирует конкретные способы замещения этой должности. Это предполагает, что вопросы правового статуса глав субъектов Российской Федерации, включая формирование

этих органов, решаются законодателем на основе достаточно широкой свободы усмотрения, которая тем не менее не является абсолютной, а ограничивается конституционными принципами и основами. Это прежде всего: а) общие конституционные характеристики российской государственности как демократической федеративной правовой республиканской и светской, основанной на политическом многообразии и многопартийности <...>; б) конституционные требования, предъявляемые к организации и деятельности публичной власти <...>; в) конституционное разграничение регулятивных полномочий по организации системы органов региональной государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами <...>; г) конституционные начала политической свободы личности, связанной с участием граждан в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей в органах государственной власти субъектов Российской Федерации <...>. Законодатель, будучи вправе использовать различные модели наделения полномочиями глав субъектов Российской Федерации и осуществлять в зависимости от конкретных условий переход от одной модели к другой, связан принципиально едиными конституционными критериями (требованиями) правомерности принимаемых решений, которые соответственно подвержены конституционно-судебному контролю.

<...> Российскому законодательству известны уже четыре различные модели замещения должности главы субъекта Российской Федерации. Весьма примечательно, что каждая из них становилась предметом самостоятельной оценки со стороны Конституционного Суда РФ и была признана по своей сути не противоречащей Конституции РФ. Не все решения Конституционного Суда РФ принимались единодушно, что свидетельствует об остроте дискуссий и сложности поставленных проблем. В научной литературе также <...> сложился широкий спектр мнений, нередко не только не совпадающих между собой, но и взаимоисключающих. <...>

2.1. Модель назначения губернаторов Президентом РФ

Прежде всего, уместно отметить, что законодательство Российской Федерации, действовавшее до принятия Конституции РФ 1993 г., характеризовалось возможностью использования различных вариантов наделения полномочиями глав исполнительной власти (президентов) республик в составе

Российской Федерации, с одной стороны, и глав иных публично-территориальных образований - с другой. Применительно к республикам предусматривалась возможность установления порядка избрания высших должностных лиц (глав исполнительной власти) в республиканских конституциях и законах; напротив, порядок формирования областной, краевой администрации - в том числе соответственно способ замещения должности руководителя администрации - подлежал определению на уровне закона Российской Федерации (ст. 132.1 и 136.5 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации - России от 12 апреля 1978 г., в ред. от 10 декабря 1992 г.). При этом способ замещения должности главы краевой, областной администрации в начале 1990-х годов неоднократно изменялся. Сначала это были прямые выборы населением, затем наделение полномочиями краевым, областным Советом народных депутатов путем согласования большинством голосов представленной Президентом РФ кандидатуры; наконец, в рамках реализации "поэтапной конституционной реформы" было закреплено назначение глав администраций Президентом РФ по представлению Председателя Совета Министров - Правительства РФ.

Модель президентского назначения была воспринята на первоначальном этапе и после вступления в силу Конституции РФ 1993 г. Так, <...> предусматривалось, как и ранее, назначение на должность и освобождение от должности глав администраций, применение к ним мер дисциплинарной ответственности указами Президента РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Вопрос о назначении выборов главы администрации, пока иной порядок не будет установлен федеральным законодательством, также должен был решаться Президентом РФ. Возникшая неопределенность в вопросе о соответствии такого правового регулирования Конституции РФ послужила основанием для рассмотрения Конституционным Судом РФ по инициативе Государственной Думы Российской Федерации и Курганской областной Думы одного из первых дел, связанных с порядком замещения должности главы субъекта Российской Федерации.

<...> Оспариваемые же нормативные положения, как полагали заявители, существенно ограничивают конституционно закрепленную компетенцию субъектов Российской Федерации по самостоятельному формированию органов

государственной власти и тем самым вступают в противоречие со ст.11 и ч.1 ст.77 Конституции РФ. <...> Конституционный Суд РФ в Постановлении от 30 апреля 1996 г. №11-П не нашел оснований для признания позиции заявителей обоснованной, признав конституционность нормативного акта Президента РФ. <...>

По мнению Конституционного Суда РФ, правовое регулирование организации системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации должно осуществляться именно на уровне федерального закона <...>. Но на момент издания оспариваемого Указа Президента РФ надлежащая законодательная база по этому вопросу создана не была и соответствующий федеральный закон отсутствовал. Поэтому Президент РФ, являющийся гарантом Конституции РФ и призванный обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, был вправе своим нормативным актом восполнить пробел в правовом регулировании - впредь до принятия необходимого законодательного акта <...>.

Указ Президента РФ не отрицает принцип выборности глав исполнительной власти, а конкретизация этого принципа может осуществляться соответствующими нормами уставов и избирательных законов субъектов Российской Федерации <...>

Один из принципиальных выводов, следующих из Постановления от 30 апреля 1996 г. №11-П, заключается в том, что Российская Федерация вправе в целях обеспечения в конкретных социально-исторических условиях согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти вводить иные, отличные от прямых выборов населением, способы наделения полномочиями глав субъектов Российской Федерации, при том, что у субъектов Российской Федерации должна оставаться определенная свобода усмотрения, позволяющая им принимать собственное, конкретизирующее те или иные федеральные нормы, законодательство. Не менее важным является и вытекающее из общей логики постановления фактическое признание Конституционным Судом РФ правомерности одновременного использования в разных субъектах Российской Федерации на основе федерального законодательства различных моделей замещения должности главы субъекта Российской Федерации в зависимости от самостоятельного волеизъявления

конкретного субъекта Российской Федерации, в частности прямых выборов населением и назначения Президентом РФ.

2.2. Прямые выборы губернатора непосредственно населением

В том же 1996 г. перед Конституционным Судом РФ был поставлен и иной вопрос, касающийся правового регулирования способов замещения должности главы субъекта Российской Федерации. Администрация Алтайского края подвергла сомнению с точки зрения соответствия Конституции РФ, наряду со многими другими, положение Устава (Основного Закона) Алтайского края, согласно которому глава администрации края избирается краевым Законодательным Собранием.

Правовые позиции Конституционного Суда РФ, сформулированные по этому делу в Постановлении от 18 января 1996 г. №2-П, обычно интерпретируются в предельно категоричной, не во всем соответствующей реальному содержанию форме. Сложилось устойчивое представление о том, что Конституционный Суд РФ в названном Постановлении якобы вывел из Конституции РФ универсальную концепцию правового статуса главы субъекта Российской Федерации с точки зрения порядка наделения его полномочиями. Сторонники такого подхода придерживаются той точки зрения, что поскольку приведенное уставное положение признано неконституционным, то никакой иной способ замещения названной должности, кроме избрания самим населением, не может признаваться совместимым с Конституцией РФ, причем не имеет значения, на каком территориальном уровне правовой системы этот иной способ установлен и в рамках какой конкретной схемы организации региональной государственной власти он применяется. <...>

В Постановлении от 18 января 1996 г. №2-П Конституционный Суд РФ не рассматривал и, соответственно, не разрешал вопросы, касающиеся допустимости установления иных, отличающихся от прямых выборов населением, способов замещения должности главы субъекта Российской Федерации как в другой системе регионального законодательства (при наличии более сбалансированных отношений между законодательным и исполнительными органами государственной власти), так и на уровне федерального законодательства. Не исследовалась и проблема универсального (общего) соотношения между полномочиями граждан по участию в

процедуре замещения должности главы субъекта Российской Федерации и нормативным содержанием конституционного права избирать и быть избранными в органы государственной власти.

Принятое Конституционным Судом РФ решение, безусловно, исключает использование тех способов замещения должности главы субъекта Российской Федерации, которые приводили бы к утрате исполнительной властью субъекта Российской Федерации самостоятельности в системе разделения властей на уровне субъекта Российской Федерации; одновременно оно свидетельствует о признании Конституционным Судом РФ прямых выборов в качестве наиболее демократического способа приведения соответствующих должностных лиц к власти. Однако названное Постановление ни в коей мере не может рассматриваться как предопределяющее применение прямых выборов населением в качестве единственно возможного, безальтернативного способа наделения глав субъектов Российской Федерации полномочиями<...>

2.3. Комбинированная модель наделения губернатора полномочиями: выборы законодательными (представительными) органами власти субъектов Российской Федерации с участием Президента РФ

Следующее обращение Конституционного Суда РФ к проблеме замещения должности главы субъекта Российской Федерации состоялось в рамках Постановления от 21 декабря 2005 г. №13-П в связи с оценкой изменений, внесенных в правовое регулирование порядка формирования органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации Федеральным законом от 11 декабря 2004 г. №159-ФЗ Вместо установленных Федеральным законом от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в первоначальной редакции прямых выборов населением глав субъектов Российской Федерации было предусмотрено их наделение полномочиями законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации по представлению Президента РФ.

Впервые в данном Постановлении правовое регулирование способа замещения должности главы субъекта Российской Федерации проверялось Конституционным Судом РФ в порядке так называемого конкретного

нормоконтроля, т.е. в связи с предполагаемым нарушением в отношении заявителя конституционных прав и свобод человека и гражданина в конкретном деле. Поставившие под сомнение вновь установленный порядок наделения полномочиями глав субъектов Российской Федерации граждане - заявители по данному делу полагали, что оспариваемые законоположения противоречат Конституции РФ, поскольку неправомерно ограничивают конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти. Кроме того, заявителями указывалось на нарушение, по их мнению, конституционных принципов разделения властей, разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, а также конституционного регулирования полномочий Президента РФ. Однако проверку оспариваемых норм на соответствие этим требованиям Конституции РФ Конституционный Суд РФ в силу природы конкретного нормоконтроля мог осуществлять только в связи с решением вопроса о наличии или отсутствии нарушения конституционных прав граждан на участие в управлении делами государства путем избрания своих представителей в органах государственной власти.

<...> Проверяя конституционность вновь установленного правового регулирования и учитывая изменения социально-исторического и правового контекста, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 21 декабря 2005 г. №13-П признал, что введенная модель наделения полномочиями глав субъектов Российской Федерации в принципиальном плане не расходится с Конституцией РФ, в том числе с теми ее положениями, которыми предопределяются принципы формирования высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и на которых основаны выраженные им ранее.

<...>

Во-первых, глава субъекта Российской Федерации, входя в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации и являясь, по существу, главой исполнительной власти субъекта Российской Федерации, одновременно является звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации и в этом качестве ответственен за обеспечение высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации исполнения на территории этого субъекта Российской Федерации не только его конституции (устава), законов и иных

нормативных правовых актов, но и Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Во-вторых, по своему статусу это должностное лицо в силу принципа единства системы государственной власти находится в отношениях субординации непосредственно с Президентом РФ, который как глава государства, избираемый посредством всеобщих прямых выборов, обеспечивает согласованное функционирование всех органов государственной власти на основе взаимосвязанных положений ст. 19 (ч.1 и 2), 77 (ч.1), 78 (ч.4) и 80 (ч.1 и 2) Конституции РФ. В таком качестве глава субъекта Российской Федерации участвует не только в отношениях на уровне соответствующего субъекта Российской Федерации, реализуя полномочия в пределах предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и в рамках исключительного ведения субъектов Российской Федерации, но и в отношениях, имеющих общедоказательное значение, - в той мере и постольку, в какой и постольку такое участие предусмотрено и допускается федеральными законами, иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти.

В-третьих, в силу выявленной конституционно-правовой природы института главы субъекта Российской Федерации с учетом того, что, как вытекает из Конституции РФ, органы государственной власти в субъектах Российской Федерации формируются в основном на тех же принципах, что и федеральные, Конституционный Суд РФ пришел к выводу о том, что наделение гражданина Российской Федерации полномочиями главы субъекта Российской Федерации возможно не только посредством прямых выборов населением субъекта Российской Федерации. При этом Конституционным Судом РФ учитывалось, что Конституция РФ, провозглашая свободные выборы наряду с референдумом высшим выражением власти многонационального народа Российской Федерации и закрепляя избирательные права граждан и право на участие в референдуме, в то же время не рассматривает выборы в качестве единственно допустимого механизма формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации; допускает в целях уравновешивания таких основ российской государственности, как демократия, суверенитет, государственная целостность и

федерализм, возможность различных вариантов наделения полномочиями органы и должностных лиц публичной власти, непосредственно не поименованных в Конституции РФ в качестве избираемых.

В-четвертых, Конституционным Судом РФ было установлено, что право принимать участие в прямых выборах главы субъекта Российской Федерации и быть избранным на эту должность не закреплено в качестве конституционного права гражданина Российской Федерации, нет такого права и в числе тех общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, которые в Конституции РФ не названы. Следовательно, эта возможность по своему нормативному содержанию не является необходимым элементом ни конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти, ни иных конституционных прав, и поэтому исключение федеральным законодателем из числа правомочий гражданина по участию в процедуре наделения полномочиями главы субъекта Российской Федерации права избирать и быть избранным на эту должность посредством прямых выборов не может рассматриваться как ограничение конституционного права и тем самым - как нарушение ст.32 и 55 Конституции РФ.

В-пятых, полномочие Президента РФ вносить в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации кандидатуру на должность главы субъекта Российской Федерации соотносится с его конституционным статусом главы государства, который является непосредственным представителем всего народа Российской Федерации, но оно должно осуществляться на основе сбалансированного сочетания конституционных принципов единства системы исполнительной власти в Российской Федерации и самостоятельности субъектов Российской Федерации в установлении системы своих органов государственной власти и их формировании. Названное право Президента РФ само по себе не может рассматриваться как нарушающее принципы разделения властей и федерализма, поскольку окончательное решение о наделении гражданина Российской Федерации полномочиями главы субъекта Российской Федерации принимается именно законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

<...> проверяемый порядок наделения полномочиями главы субъекта Российской Федерации, не противоречащий Конституции РФ, предопределен

конкретно-историческими условиями и не может рассматриваться как раз и навсегда заданный. Это нашло свое подтверждение в последующем развитии соответствующей законодательной базы.

2.4. Комбинированная модель наделения губернатора полномочиями: прямые выборы населением с использованием дополнительных инструментов подтверждения поддержки кандидатов и президентских согласительных процедур

Весной 2012 г. правовое регулирование порядка наделения полномочиями глав субъектов Российской Федерации претерпело существенные изменения. По инициативе Президента РФ <...> было установлено избрание главы субъекта Российской Федерации на прямых выборах населением, но при этом введены определенные дополнительные условия регистрации кандидата на соответствующую должность, выдвинутого политической партией или в порядке самовыдвижения. В качестве обязательного условия регистрации кандидата предусмотрена необходимость получения им поддержки со стороны от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации, в числе которых должны быть от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на муниципальных выборах их глав, при том что кандидат должен быть поддержан указанными лицами не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации. Кроме того, законодательно закреплена возможность проведения Президентом РФ по его инициативе и в установленном им самим порядке консультаций с политическими партиями, выдвинувшими кандидатов, а также с кандидатами, выдвинутыми в порядке самовыдвижения.

Конституционность этого правового регулирования была оспорена в Конституционном Суде РФ группой депутатов Государственной Думы <...> оспариваемое правовое регулирование направлено на развитие форм демократического участия населения в управлении делами государства и как таковое, безусловно, расширяет представительство в процессе наделения полномочиями глав субъектов Российской Федерации различных политических сил. При этом Конституционный Суд РФ опирался на свои ранее выработанные

подходы, что в достаточной степени подробно отражено непосредственно в самом тексте принятого решения. Вместе с тем он не мог не учитывать специфические характеристики вновь установленного порядка наделения полномочиями глав субъектов Российской Федерации, а также изменения, произошедшие в общей системе отраслевого законодательства, конкретизирующего конституционные принципы организации политической системы общества (муниципального, партийного и иного). Среди таких изменений следует обозначить прежде всего упрощение порядка и условий создания политической партии, в частности снижение требования к минимальной численности политической партии до пятисот членов; отмену для всех без исключения политических партий требования обязательного сбора подписей избирателей для регистрации кандидатов на выборах, за исключением выборов Президента РФ; введение ограничений на применение пропорциональной избирательной системы в малочисленных поселениях, следствием чего является снижение зависимости состава представительных органов соответствующих муниципальных образований от политических партий. <...>

В принципиальном плане Конституционный Суд РФ исходит из того, что сложившиеся в практике конституционного правосудия подходы к правовому статусу главы субъекта Российской Федерации дают основания для вывода о возможности различных форм участия в процедуре наделения полномочиями этого должностного лица как субъектов публичной власти, в частности Президента РФ и законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, так и граждан Российской Федерации. Речь идет о том, что поскольку само по себе замещение должности главы субъекта Российской Федерации - как некая обобщающая юридическая конструкция, характеризующая приведение главы субъекта Российской Федерации к власти, - не обязательно должно сводиться только к прямым выборам и может происходить также иным способом, в том числе существенно отличающимся по своему характеру от избрания гражданами Российской Федерации, то вполне возможно и допустимо определенное сочетание (совмещение) в рамках установленного порядка замещения этой должности элементов, характерных для различных процедур - как собственно выборных, так и других, от выборов отличающихся. Поэтому

федеральный законодатель, даже приняв решение об использовании в качестве основной (базовой) модели избрание главы субъекта Российской Федерации на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании гражданами Российской Федерации, тем не менее не лишен возможности сопроводить эту модель дополнительными требованиями, включая и такие, которые не характерны для избрания органов народного представительства (законодательных (представительных) органов государственной власти) и иных выборных органов.

В частности, при установлении порядка выдвижения и регистрации кандидатов на должность главы субъекта Российской Федерации федеральный законодатель может вводить специальные предварительные условия, несоблюдение которых позволяет исключить из избирательного процесса лиц, не пользующихся необходимой поддержкой, при том что конкретные формы (способы) подтверждения поддержки кандидатов на эту должность должны учитывать особенности конституционно-правового статуса главы субъекта Российской Федерации, характер и круг решаемых им публичных задач <...>

Привлечение выборных лиц местного самоуправления к процедуре наделения полномочиями главы субъекта Российской Федерации обусловлено прежде всего наличием устойчивых взаимоотношений между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, в рамках которых региональные органы государственной власти, включая главу субъекта Российской Федерации, обладают достаточно широкими и существенными возможностями воздействия на местное самоуправление <...>

Конституционным Судом РФ была признана правомерность участия в процедуре наделения полномочиями главы субъекта Российской Федерации Президента РФ, поскольку это в принципиальном плане обусловлено самой природой конституционно-правовых взаимоотношений соответствующих субъектов публичной власти с Президентом РФ, их субординационным характером. Однако такое участие - в форме консультаций - не может предполагать принятие Президентом РФ юридически обязывающих решений. Данная процедура, резюмируется в Постановлении, в силу прямого указания закона имеет именно консультативный характер и не является обязательным элементом механизма

выдвижения и регистрации кандидата на соответствующую должность, а решение вопроса об участии в избирательном процессе того или иного кандидата не ставится в зависимость от ее результатов. <...>

3. Правовые позиции Конституционного Суда РФ как нормативно-доктринальная основа совершенствования порядка наделения полномочиями губернаторов

<...> Допуская в принципиальном плане различные модели наделения полномочиями глав субъектов Российской Федерации, Конституционный Суд РФ, кроме всего прочего, исходит из того, что в современном зарубежном конституционном праве федеративных государств и государств, имеющих в своем составе автономные образования, нет устоявшихся единообразных подходов к решению этого вопроса. Формы (способы) наделения полномочиями глав субъектов федерации (автономных образований) различаются в разных странах, в связи с чем говорить о наличии в этой сфере сложившихся международно-правовых (региональных) стандартов не приходится. Так, в ряде государств используется модель назначения на указанную должность решением главы государства или субъекта, непосредственно перед ним ответственного (Республика Индия, Канада, Португальская Республика, Исламская Республика Пакистан, Сент-Кристофер и Невис). Напротив, в таких странах, как Аргентинская Республика, Федеративная Республика Бразилия, Боливарианская Республика Венесуэла, Итальянская Республика, Мексиканские Соединенные Штаты, Федеративная Республика Нигерия, Союз Коморских Остров (Коморский Союз), главы субъектов федерации (автономных образований) избираются непосредственно населением соответствующих публично-территориальных единиц. Кроме того, практикуется наделение указанных должностных лиц полномочиями решениями законодательных (представительных) органов субъектов федерации (автономных образований) либо по своему усмотрению (Австрийская Республика, Королевство Бельгия, Федеративная Республика Германия, Южно-Африканская Республика), либо по представлению главы государства (Азербайджанская Республика - применительно к премьер-министру Нахичеванской Автономной Республики, Республика Таджикистан - применительно к Горно-Бадахшанской автономной области <...>).

Реализация в рамках Конституции РФ различных моделей наделения полномочиями глав субъектов Российской Федерации обусловлена сложным процессом становления в России правовой демократической государственности и необходимостью согласования изменяющихся, не совпадающих между собой частных и публичных, а также местных, региональных и общенациональных интересов. <...>

Тексты к Главе 5. Муниципальные реформы и проблемы выбора моделей формирования органов местного самоуправления.

§ 1. Тенденции формирования системы органов муниципальной власти.

Ярошенко А.А. Проблемы реформы организации системы органов местного самоуправления в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. №7.

В части определения общих принципов организации системы органов местного самоуправления новый Закон⁴ в целях обеспечения единообразия организационной системы местного самоуправления приводит практически исчерпывающий перечень ее форм.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" 1995 г. признавал большую самостоятельность муниципалитетов в сфере определения структуры органов местного самоуправления. Так, в соответствии со ст. 14 указанного Закона к органам местного самоуправления относились выборные органы, являющиеся обязательными, и иные органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований. Структура таких органов определялась населением самостоятельно. Закон 2003 г. более детально определяет систему местных органов власти. В перечень органов местного самоуправления ст. 34 нового Закона включает представительный орган, главу муниципального образования, местную администрацию и контрольный орган. Значимость первых трех органов для осуществления самоуправленческих отношений подчеркивается требованием об их обязательном наличии, хотя по смыслу ст. 38 Закона без контрольного органа

⁴ Имеется в виду Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

муниципалитетам также не обойтись.

Что касается представительного органа, необходимо отметить, что его структура, порядок формирования и компетенция получили в новом Законе более подробное закрепление.

В первую очередь это проявляется в следующем: в соответствии с Федеральным законом 1995 г. правовое регулирование возможности осуществления полномочий представительного органа собраниями (сходами) граждан и соответствующие условия такого "замещения" относилось к ведению субъектов. В Законе 2003 г. условия определены на федеральном уровне - полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек. Даже незначительное изменение указанного числа избирателей, скажем, в результате демографических колебаний, не говоря уж об исторических традициях и иных местных особенностях, не позволяет изменить федеральный императив.

Расширение сферы федерального регулирования проявляется и в определении численного состава представительного органа. В соответствии со ст. 15 Федерального закона 1995 г. численный состав представительного органа местного самоуправления подлежал определению уставом муниципального образования. Закон 2003 г. не оставляет здесь достаточного поля для регионального или местного нормотворчества, поскольку ст. 35 нового Закона императивно устанавливает численность депутатов.

Единообразие в определении численного состава депутатов представительного органа наряду с позитивной оценкой в связи с сокращением избыточного количества депутатов в ряде муниципалитетов несёт и определенный негативный оттенок. Прежде всего, он связан с нереализованностью основного признака самоуправления - учёта местных традиций и особенностей населением при формировании структуры и состава муниципальных органов.

<...> Не менее значимыми являются новеллы, определяющие статус главы муниципального образования.

В первую очередь это касается обязательности такого органа и наделения его федеральным законом собственной компетенцией по решению вопросов местного

значения. К компетенции главы относятся представительские функции, промульгация нормативных правовых актов представительного органа, издание собственных правовых актов и инициатива созыва внеочередного заседания представительного органа.

Правовое положение и взаимоотношения главы муниципального образования с представительным органом новым Законом императивно связываются с порядком его избрания.

Глава муниципального образования избирается либо населением муниципального образования, либо представительным органом муниципального образования из своего состава. Право определения порядка избрания главы в уставе муниципального образования является одной из немногих диспозитивных норм нового Закона в части регулирования "общих принципов" системы органов самоуправления. Однако Закон императивно определяет взаимоотношения главы и представительного органа: в случае избрания на муниципальных выборах глава либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и является его председателем, либо возглавляет местную администрацию, а в случае его избрания представительным органом муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования. Совмещение функций председателя представительного органа муниципального образования и главы местной администрации не допускается.

<...> Новеллой в нормативном закреплении в системе органов местного самоуправления местной администрации является в первую очередь факт самой обязательности такого органа, причем независимо от численного состава избирателей или иных факторов. Целью создания местной администрации по смыслу ст. 37 Закона 2003 г. является наряду с решением вопросов местного значения осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Руководство администрацией отнесено на принципе единоначалия к компетенции главы местной администрации, которым может быть глава муниципального образования либо лицо, назначаемое по контракту по результатам

конкурса.

<...> Закон 2003 г. практически исчерпывающим образом определил систему местного самоуправления.

Вместе с тем ст.131 Конституции России устанавливает, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Указанное обстоятельство подтверждается, в частности, позицией, приведенной в Определении Конституционного Суда от 21 февраля 2002 г. №26-О "Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Курганской областной думы о проверке конституционности п. 3 ст. 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Исходя из конституционного смысла, указывает Конституционный Суд, местное сообщество может вообще не предусматривать в своем уставе должность главы муниципального образования - выборного должностного лица, так как из Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 130) вытекает обязательность наличия лишь выборных органов местного самоуправления муниципальных образований. Иные органы и должностные лица местного самоуправления образуются в соответствии с уставами муниципальных образований.

Кряжков В.А. Выборы в системе местного самоуправления: конституционно-правовая модель, тенденции и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2011. №9. С. 53 - 56.

<...> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" открывает новые тенденции относительно выборов и выборных органов в системе местного самоуправления. Одна из таких тенденций - замещение в отдельных случаях равного всеобщего и прямого избирательного права косвенными или квазиизбирательными процедурами и, соответственно, формирование подобным образом не выборных, а квазिवыборных (квазипредставительных) органов местного самоуправления. Указанным способом, например, допускается формирование представительного органа муниципального района, который согласно Федеральному закону №131-ФЗ может состоять из глав поселений, входящих в состав данного района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из

своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства, определяемой в установленном порядке (п. 1 ч. 4 ст. 35). Несмотря на то что переход на эту систему увязывается с позицией квалифицированного большинства представительных органов, расположенных в границах соответствующего муниципального района (ч. 5 ст. 35), наблюдается достаточно быстрое увеличение числа представительных органов муниципальных районов, сформированных путём делегирования (если в 2005 г. таковых было 98, то к октябрю 2010 г. их стало 255).

Указанный Федеральный закон также предусматривает, что главы муниципальных образований могут быть избраны (в соответствии с уставом данного образования) представительным органом муниципального образования из своего состава (п. 1 ч. 2 ст. 36).

Подобное правовое регулирование:

- во-первых, затрагивает (в сравнении с прошлыми условиями - уменьшает) конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления;

- во-вторых, входит в противоречие с российским избирательным законодательством, которое не знает непрямого (косвенного) избирательного права;

- в третьих, ведёт к тому, что в России допускается особый вид местного самоуправления, в системе которого могут отсутствовать прямые выборы и представительные органы, сформированные на их основе; более того, не исключена ситуация отсутствия в муниципальном районе вообще выборов (посредством всеобщих прямых выборов) органов местного самоуправления.

Констатация названных обстоятельств, на мой взгляд, позволяет утверждать, что законодательство, признающее возможным существование местного самоуправления без выборов и выборных органов, выхолащивает суть данного самоуправления, входит в противоречие с требованиями Конституции РФ (ч. 2 ст. 130) и Европейской хартии местного самоуправления (ч. 2 ст. 3).

Вместе с тем суды исходят из того, что установленный Федеральным законом от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ порядок формирования районного представительного органа путём делегирования не нарушает избирательных прав

граждан и не противоречит международным нормам. При этом в обоснование данной позиции приводится довод о том, что граждане реализуют право избирать, участвуя в выборах первичных (поселковых, сельских, городских) органов местного самоуправления. Следуя такой логике, можно обосновать и лишение граждан избирать органы государственной власти субъекта РФ (что уже сделано относительно их высших должностных лиц) с учётом того, что данные граждане реализуют свое право избирать Президента РФ и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Законодательство, легализующее косвенный способ формирования муниципальных органов, оспаривалось в Конституционном Суде РФ. В частности, это делал гражданин В.А. Андрианов, который в своём обращении в Суд требовал признать неконституционным п. 1 ч. 2 ст. 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" о допустимости определения уставом муниципального образования возможности избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава. По формальным основаниям гражданину было отказано в принятии его жалобы к рассмотрению Судом (Определение от 13 октября 2009 г. №1249-О-О).

В Конституционном Суде РФ гражданином Н.М. Савостьяновым было оспорено и положение указанного Закона о возможности формирования представительного органа муниципального района путем делегирования (п. 1 ч. 4 и ч. 5 ст. 35). Заявитель полагал, что нормы, позволяющие отказываться от прямых выборов населением представительных органов власти, нарушают его право на осуществление местного самоуправления, а также право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления.

Конституционный Суд, однако, не согласился с позицией заявителя. В Постановлении от 18 мая 2011 г. №9-П, принятом по жалобе Н.М. Савостьянова, Суд пришёл к выводу, что установленный порядок формирования представительного органа муниципального района, применяемый на альтернативной основе и предусматривающий вхождение в состав этого органа лиц, получивших свои полномочия напрямую от населения, не нарушает конституционные права граждан. При этом Суд признал необходимым для

федерального законодателя конкретизировать механизм изменения порядка формирования указанного представительного органа, предусмотрев решение данного вопроса при более активном участии граждан, а также возможность последующего возврата от делегированного способа формирования представительного органа к избранию его депутатов на выборах.

Таким образом, важно подчеркнуть, что Конституционный Суд, хотя и признает допустимым формирование представительного органа муниципального района путём делегирования, не возводит такой порядок в абсолют, исключает из числа членов данного органа тех, кто не получил свои полномочия напрямую от населения, нацеливает на создание правовых условий, обеспечивающих возврат к избранию депутатов районного представительного органа на выборах.

§ 2. Избирательные системы, применяемые для формирования муниципальных представительных органов.

Васильев В.И., Помазанский А.Е. Законодательное регулирование избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах // Журнал российского права. 2010. №8.

Вопрос о виде избирательной системы, применяемой на выборах в конкретном муниципальном образовании, остаётся до сих пор дискуссионным, сопровождаемым спорадическими попытками ввести в практику выборов представительных органов муниципальных образований всех типов если не пропорциональную, то по крайней мере смешанную (мажоритарно-пропорциональную) избирательную систему. Вряд ли стоит сомневаться в том, что намерения перевести выборы представительных органов местного самоуправления на избирательные системы, по которым формируются федеральные и региональные законодательные органы, направлены на укрепление единства государственного руководства через каналы партийного влияния на деятельность местного самоуправления. Однако это слабо согласуется с конституционным принципом самостоятельности местного самоуправления, предполагающим и организационную самостоятельность муниципалитетов.

Согласно ч. 1 ст.131 Конституции РФ структура органов местного

самоуправления определяется населением самостоятельно, а согласно п. 4 ч. 1 ст.44 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон №131-ФЗ) порядок формирования представительных органов муниципальных образований определяется уставами муниципального образования.

Тем не менее, Президентом РФ на одном из заседаний Государственного совета поставлена задача развития политической конкуренции на муниципальном уровне. Однако местное самоуправление вряд ли можно считать политической организацией: оно не занимается политической деятельностью. Как и местное самоуправление в подавляющем большинстве зарубежных стран, оно ведает местными хозяйственными и коммунальными делами, обеспечивает социальную поддержку определённых слоёв населения (во Франции, например, законом прямо запрещалось муниципалитетам принимать какие-либо политические декларации или заявления). Это, конечно, не означает, что нужно отстранять политические партии от муниципалитетов, но логичнее всего, с нашей точки зрения, было бы участие этих партий в соревновании кандидатов на выборах в мажоритарных округах, особенно в муниципальных образованиях с небольшим числом избирателей.

В принципиальном плане муниципальным выборам больше подходит мажоритарная избирательная система. Пропорциональная система отдаляет депутатов от избирателей, ослабляет их прямые контакты, которые в наибольшей мере обеспечиваются выборами депутатов именно по мажоритарной системе, поскольку в этих условиях можно полнее учитывать настроения, волю, мнения, нужды, потребности конкретных людей и их малых групп. Пропорциональная система выборов подходит больше для крупных муниципальных образований, особенно для крупных городских округов, где депутаты отдалены от избирателей и избиратели практически не знают их в лицо, но и здесь списки кандидатов в депутаты необязательно должны состояться только политическими партиями.

В небольших по численности населения муниципальных образованиях с малым числом избирателей и депутатов практически невозможно распределение мандатов согласно количеству голосов, полученных партийными списками. Широко известен случай проведения выборов в представительный орган сельского

поселения Хомутино (Увельский район Челябинской области), насчитывающий 10 депутатов, по пропорциональной избирательной системе. Это была явная пародия на выборы, когда 1262 избирателя голосовали за закрытые списки партии "Единая Россия", КПРФ и ЛДПР, составленные под диктовку местного "хозяина" - директора санатория, от воли которого зависело получение работы многими избирателями. Только в местную ячейку партии "Единая Россия" за один день было набрано 260 человек - пятая часть взрослого населения села. В депутаты прошли все "нужные" люди и не прошел ни один из "оппозиционеров" - критиков директора санатория.

В отличие от федеральных и региональных выборов на муниципальных выборах согласно подп. 25 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (далее - Закон о гарантиях избирательных прав) избирательными объединениями выступают не только политические партии и их структурные подразделения, но и иные общественные объединения, уставы которых предусматривают возможность их участия в выборах. Именно эти общественные объединения должны играть все большую роль на муниципальных выборах, включая в разумных пределах и политическую составляющую местного самоуправления. Однако в соответствии с новой редакцией подп. 25 ст. 2 указанного Федерального закона, утвержденной Федеральным законом от 5 апреля 2009 г. №42-ФЗ, они могут участвовать в выборах депутатов представительных органов муниципальных образований только в одномандатных и (или) многомандатных избирательных округах. Выдвигать свои списки кандидатов при пропорциональной системе и соревноваться с политическими партиями они не вправе. Таким образом, продвижение на муниципальный уровень пропорциональной системы фактически "выдавливает" общественников из избирательного процесса. Это отнюдь не способствует развитию демократии на муниципальном уровне, где она больше всего нужна и где она наибольшим образом адекватна природе местного самоуправления.

Кроме того, следует учитывать положение п. 3.1. ст.32 Закона о гарантиях избирательных прав о том, что, если законом субъекта РФ предусмотрено, что в представительном органе муниципального образования все депутатские мандаты

распределяются между списками кандидатов пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков, законом субъекта РФ должны быть предусмотрены гарантии права реализации гражданами Российской Федерации, не являющимися членами избирательных объединений, быть избранными депутатами представительных органов муниципального образования. К сожалению, правоприменительная практика показывает, что это законодательное положение фактически остаётся на бумаге. Причина тому не только его декларативность, но и нежелание региональных органов её преодолеть. Данное положение содержится в небольшом числе законов субъектов РФ. Например, в Законе Карачаево-Черкесской Республики от 3 июля 2006 г. №44-РЗ "О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований и иных выборных должностных лиц местного самоуправления в Карачаево-Черкесской Республике" установлено, что в случае, если уставом городского округа или муниципального района будет предусмотрено, что выборы депутатов представительного органа проводятся по пропорциональной системе, избирательные объединения вправе выдвинуть в составе списков кандидатов граждан Российской Федерации, не являющихся членами данного избирательного объединения, причем указанные граждане могут составлять не более 50% от числа кандидатов, включённых в список кандидатов.

Но и в этом единственном случае вряд ли можно рассматривать попадание в список кандидатов как гарантированную возможность. Речь идёт о праве избирательного объединения решить этот вопрос так, как оно считает нужным. Между тем реализация в соответствующих формах указанной нормы Федерального закона позволила бы на муниципальном уровне сочетать решение как общих задач данного муниципального образования, так и более конкретных, приближённых к непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения. Но для этого надо, чтобы в указанном Федеральном законе шла речь не о расплывчатом "праве" избирательного объединения включать или не включать в списки кандидатов граждан, не состоящих в рядах данного объединения, а об обязанности делать это, либо нужно оставлять за независимыми кандидатами квоту депутатских мест, за которые они могли бы бороться в качестве "самовыдвиженцев".

Не стоит забывать при этом о ст. 19 Конституции РФ, где говорится, что

государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от его принадлежности к общественным объединениям, а право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления отнесено Конституцией РФ к основным правам и свободам человека и гражданина.

Проблемы применения пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах почти однозначно связаны с проблемами использования смешанной избирательной системы, в которой сочетаются элементы пропорциональной и мажоритарной избирательных систем. <...>

К 1 июня 2010 г. большинство субъектов Российской Федерации внесло изменения в свои законы о муниципальных выборах в соответствии с новыми нормами Федерального закона №131-ФЗ о применении на выборах различных видов избирательных систем. Однако приверженность традиционной мажоритарной системе сохранилась в 18 субъектах РФ. В их законах определено, что на муниципальных выборах применяется только эта система.

Можно констатировать, что у части субъектов РФ наблюдается тенденция сопротивления прямым установлениям Федерального закона №131-ФЗ в целях сохранения на муниципальных выборах мажоритарной избирательной системы как наиболее приемлемой и подходящей при формировании представительных органов муниципалитетов всех видов. В то же время большинство субъектов РФ приняли законы, которыми устанавливается, что, кроме мажоритарной (абсолютного и относительного большинства), на муниципальных выборах может применяться пропорциональная (с открытыми и закрытыми списками кандидатов) и смешанная - мажоритарно-пропорциональная (с различной долей кандидатов, баллотирующихся по спискам избирательных объединений) избирательные системы. Причем более чем в 2/3 субъектов РФ (исключая те, где оставлена мажоритарная система) возможно применение всех трёх избирательных систем: мажоритарной, пропорциональной и смешанной, а примерно в 1/3 - двух избирательных систем: мажоритарной и смешанной.

В Федеральном законе №131-ФЗ указывается, что законом субъекта РФ могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях, перечень которых является открытым. При этом он

включает главные условия, к которым относятся численность избирателей в муниципальном образовании и вид муниципального образования.

Анализ региональных законов субъектов РФ о муниципальных выборах показывает, что пределы усмотрения субъектов РФ при определении применения устанавливаемых ими избирательных систем в муниципальных образованиях весьма широки. Законами устанавливается численность избирателей в муниципальных образованиях безотносительно к видам муниципальных образований, виды муниципальных образований безотносительно к численности проживающих в них избирателей, наконец, сочетание видов муниципальных образований и численности избирателей (иногда населения) в них. Тенденция здесь заключается в том, что в сельских и городских поселениях применяется мажоритарная избирательная система абсолютного или относительного большинства или - реже - смешанная система (иногда и пропорциональная); в городских округах и муниципальных районах - смешанная и пропорциональная. В ряде случаев смешанная или пропорциональная избирательные системы устанавливаются только для городских округов, причем иногда с условием наличия в них значительного числа зарегистрированных избирателей - свыше 150 тыс. (Краснодарский край), 100 тыс. (Приморский край, Рязанская область), 80 тыс. человек (Белгородская область). В отдельных законах для городских округов устанавливается только смешанная избирательная система, если число избирателей в этих округах составляет не менее 20 тыс. человек (Тульская область).

В некоторых законах субъектов РФ о муниципальных выборах указывается, что в муниципальных образованиях (безотносительно к их виду) с числом избирателей не менее 100 тыс. человек применяется смешанная избирательная система, а в остальных муниципальных образованиях - мажоритарная избирательная система. Такой способ призван учесть особенности условий в различных муниципальных образованиях.

Поскольку в Федеральном законе №131-ФЗ установлено, что применение той или иной избирательной системы в конкретном муниципальном образовании определяется уставом этого муниципального образования, вряд ли оправданно в законе субъекта РФ точное указание муниципалитета, в котором должна использоваться данная избирательная система. Тем не менее, в первоначальной

редакции законов некоторых субъектов РФ, регулирующих применение избирательных систем на муниципальных выборах, прямо указывались муниципальные образования, где должна использоваться данная избирательная система. Например, в Законе Нижегородской области о выборах депутатов представительных органов муниципальных образований говорилось, что в городах областного значения (Нижний Новгород, Дзержинск, Арзамас) не менее $1/3$, но не более $1/2$ от установленного числа депутатов представительного органа муниципального образования избирается по единому муниципальному округу. В новой редакции Закона этого субъекта РФ такой детализации нет. Единственным из действующих законов субъектов РФ, где сохранилось указание конкретного муниципального образования, на выборах представительного органа которого действует определённая избирательная система, является Закон Ставропольского края. В нём прямо записано, что уставом муниципального образования, являющегося административным центром субъекта РФ, устанавливается, что при проведении выборов депутатов представительного органа этого муниципального образования применяется пропорциональная избирательная система.

Субъекты РФ нередко определяют в своих законах численность депутатов, избираемых по спискам и по мажоритарным округам при смешанной избирательной системе, вид округов (одномандатные или многомандатные) при мажоритарной системе, определяют, какая должна применяться избирательная система, если она не указана в уставе муниципального образования, и некоторые другие условия применения видов избирательных систем.

Наиболее приемлемым, дающим возможность оптимального учёта местных условий и особенностей является определение региональным законом в общей форме всех разновидностей избирательных систем, применяемых в данном субъекте РФ, с предоставлением самим муниципальным образованиям возможности выбрать наиболее подходящую из них и закрепить её в уставе (например, так сделано в Законе о муниципальных выборах в Республике Бурятия).

Следует заметить, что в числе объективных, существенных условий применения пропорциональной или смешанной избирательных систем могло бы определяться наличие или отсутствие на местах подразделений политических партий или других избирательных объединений. Однако такого условия нет ни в

одном законе субъекта РФ о муниципальных выборах.

И Федеральный закон №131-ФЗ, и многие законы субъектов РФ о муниципальных выборах, касаясь вопроса об избирательных системах, используют формулировки "могут применяться", "могут проводиться по таким-то избирательным системам". Такая осторожность объясняется коллизией некоторых норм избирательного законодательства. Трудности возникают, в частности, в связи с тем, что п. 2 ч. 4 ст. 35 Федерального закона №131-ФЗ предусматривает, что в представительном органе муниципального района число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать $\frac{2}{5}$ от общей численности депутатов представительного органа района. В то же время п. 4 ст. 18 Закона о гарантиях избирательных прав устанавливает, что одномандатные или многомандатные округа должны образовываться с соблюдением примерного равенства одномандатных избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10%, а в труднодоступных или отдаленных местностях - не более чем на 30%.

Если при выборах представительного органа муниципального района применяется мажоритарная система, нередки ситуации, когда число депутатов, избираемых от одного поселения при соблюдении принципа равенства избирательных округов, предусмотренного Законом о гарантиях избирательных прав, превышает $\frac{2}{5}$ от общего числа депутатов представительного органа муниципального района. Таким образом, нарушаются требования Федерального закона №131-ФЗ.

Эта коллизия разрешается нередко в пользу одного закона при нарушении другого. В некоторых же субъектах РФ нашли выход из положения. Хотя здесь представительные органы муниципальных районов избираются по мажоритарной системе, на выборах некоторых из них применяются смешанная или пропорциональная избирательные системы. Оговорки, которые при этом делаются в законах субъектов РФ (Краснодарский край, Новосибирская, Воронежская, Архангельская области), таковы: если в муниципальных районах, в которых при применении мажоритарной системы число депутатов, избираемых от одного поселения, может превысить $\frac{2}{5}$ установленной численности представительного

органа муниципального района, применяются пропорциональная или смешанная системы. Таким образом, введение пропорциональной или смешанной избирательных систем служит способом преодоления противоречий двух федеральных законов, но отнюдь не связано с объективной необходимостью применять их в данном муниципальном районе.

Если для установления избирательных систем в сложившихся муниципальных образованиях существуют достаточно подробные законодательные установления (хотя не всегда достаточно последовательные), то порядок определения избирательных систем на выборах представительных органов во вновь образуемых муниципальных территориях определён не по всем параметрам. Не всегда однозначно трактуется и сам термин "вновь созданные муниципальные образования".

При подготовке Федерального закона №131-ФЗ уже существовали возникшие ранее муниципальные образования со статусом, определённым для них Федеральным законом от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". И хотя статус этих муниципальных образований существенно изменился, вряд ли можно считать их вновь созданными. Скорее, их можно определить как обновлённые муниципальные образования (по составу и характеристике действующих на их территориях органов местного самоуправления и по другим свойствам). Что касается вновь созданных в это время муниципальных образований, то ими были многие поселенческие, главным образом сельские, муниципальные образования.

После того как Федеральный закон №131-ФЗ вступил в силу, ко вновь образованным муниципальным образованиям следует относить те, которые появились или могут появиться в соответствии с условиями, определёнными в этом Федеральном законе. На основании ч. 8 ст. 13 Федерального закона №131-ФЗ создание вновь образованных муниципальных единиц является следствием преобразования муниципальных образований в случаях объединения двух и более поселений, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований; объединения двух и более муниципальных районов, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований; разделения поселения, влекущего образование двух и более поселений, а также разделения муниципального района.

Кроме этого, создание вновь образованных поселений в соответствии с ч. 1 ст. 13.2 Федерального закона №131-ФЗ осуществляется в населённых пунктах, расположенных на межселенных территориях.

Объективная специфика и особенности правового положения вновь образованного муниципального образования состоят в том, что на момент его создания в нём отсутствуют органы местного самоуправления. Их предстоит сформировать, причём для того, чтобы определиться, какова должна быть их структура, согласно ч. 5 ст. 34 Федерального закона №131-ФЗ необходимо проведение местного референдума (в муниципальных образованиях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек - схода граждан). При отсутствии предусмотренной Федеральным законом №131-ФЗ инициативы граждан о проведении местного референдума структура органов местного самоуправления определяется представительным органом вновь образованного муниципального образования после его избрания.

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 85 Федерального закона №131-ФЗ численность представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных образований и сроки их полномочий, которые не могут быть менее двух лет, а также порядок формирования представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных районов (путём прямых выборов или путём представительства от поселений), дата выборов вновь образованных муниципальных образований устанавливаются законом субъекта РФ. Данная статья имела ещё в первоначальной редакции Закона и не изменилась после внесения в Федеральный закон №131-ФЗ Федеральным законом от 21 июля 2005 г. №93-ФЗ поправок, установивших возможность разнообразия избирательных систем на муниципальных выборах. Этот очевидный пробел в ст. 85 Федерального закона №131-ФЗ можно было бы восполнить, опираясь на принцип организационной самостоятельности местного самоуправления, путём решения вопроса об избирательной системе на местном референдуме, где определяется структура органа местного самоуправления вновь созданного муниципального образования. Однако этого сделано не было, и практика пошла другим путём.

В ряде случаев субъекты РФ в содержание своих законов <...> добавили положение о виде избирательной системы для её применения на выборах

представительного органа вновь созданного муниципального образования. Данный порядок применяется в республиках Саха (Якутия) и Тыва. При этом в Законе содержится оговорка, что, если соответствующим законом указанные положения не определены, представительный орган муниципального образования первого созыва избирается по смешанной избирательной системе с закрытыми списками кандидатов.

В других субъектах РФ нормы, устанавливающие вид избирательной системы, применяемой на выборах депутатов представительных органов во вновь образованных муниципальных образованиях, прямо отражены в законах о муниципальных выборах субъектов РФ. Как правило, выборы в указанные органы местного самоуправления проводятся по мажоритарной избирательной системе. Данный подход используется, например, в Республиках Адыгея и Дагестан, Оренбургской, Самарской, Ульяновской и Кемеровской областях.

По Закону Ивановской области от 26 ноября 2009 г. №130-ОЗ "О муниципальных выборах" выбор применяемой избирательной системы зависит от типа муниципального образования. Этим Законом выборы депутатов представительного органа первого созыва вновь образованного поселения проводятся по мажоритарной избирательной системе относительного большинства. Выборы депутатов представительного органа первого созыва вновь образованного муниципального района и городского округа проводятся по смешанной избирательной системе.

Никаких объективных обстоятельств для установления особого порядка выборов представительных органов вновь образованных муниципальных образований в принципе не существует. Демократичнее было бы, если бы представительный орган такого муниципального образования согласно воле избирателей, выраженной на местном референдуме, избирался по той системе, которая больше подходит данному муниципальному образованию.

Суммируя изложенное, можно сделать несколько общих выводов.

1. Законы ряда субъектов РФ расходятся с федеральным законодательством. Данными законами на муниципальных выборах предусматривается применение традиционной мажоритарной системы (с различными модификациями), хотя Федеральный закон №131-ФЗ предполагает необходимость установления законами

субъектов РФ нескольких избирательных систем (включая пропорциональную и смешанную), из которых конкретные муниципалитеты выбирают наиболее подходящую к их условиям. При данных обстоятельствах требуются дополнительные усилия федеральных контрольных и надзорных органов для приведения законов субъектов РФ в соответствие с Федеральным законом №131-ФЗ. Однако это был бы односторонний, в известном смысле формальный подход, не учитывающий внутренних противоречий самого Федерального закона №131-ФЗ.

2. Сохраняя мажоритарную систему выборов, субъекты РФ обеспечивают возможность реализации отзыва депутатов, который практически неприменим при смешанной и пропорциональной избирательных системах. Институт отзыва депутатов закреплён в Федеральном законе №131-ФЗ и соответствует демократической природе местного самоуправления, как власти, наиболее приближенной к населению и зависимой в своих действиях от воли избирателей. В связи с этим необходимо определиться в приоритетности либо института отзыва, либо пропорциональной и смешанной избирательных систем и соответствующим образом изменить Федеральный закон №131-ФЗ. Длительное существование противоречивых норм Федерального закона №131-ФЗ дискредитирует этот акт, затрудняя применение его норм органами местного самоуправления.

Существует мнение, что отзыв депутатов представительного органа местного самоуправления очень трудно применить из-за сложностей его процедуры. Действительно, на практике отзывы депутатов чрезвычайно редки, поэтому следует подумать над упрощением процедуры отзыва. Нельзя столь долго оставлять этот институт в качестве демократической декорации и при этом печалиться о том, что население не участвует в осуществлении местного самоуправления.

3. Требуется внимания законодателя противоречие некоторых норм Федеральных законов от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Речь идёт о принципе равенства представительства избирателей, закреплённом в избирательном Федеральном законе, и о правиле, установленном Федеральным законом о местном

самоуправлении, согласно которому число депутатов, избираемых в представительный орган муниципального района от одного поселения, не может превышать 2/5 от установленной численности представительного органа муниципального района. <...>

4. Признавая важность присутствия партий на муниципальных выборах для последовательного решения проблемы политической структуризации общества и усиления единства государственного руководства, не следует забывать о конституционном принципе самостоятельности местного самоуправления, укрепления его "горизонтальных" отношений с населением. В связи с этим следует признать предпочтительным выдвижение партийных кандидатов в одномандатных округах и борьбу партий за своих кандидатов в этих округах наряду с кандидатами, выдвинутыми непартийными общественными организациями, отстаивающими интересы конкретных муниципальных образований, и независимыми кандидатами-самовыдвиженцами.

5. Необходимо установление федеральным и региональным законодательством реальных организационных гарантий для осуществления права граждан РФ быть избранными депутатами в условиях, когда законом субъекта РФ предусматривается, что в представительном органе муниципального образования все депутатские мандаты распределяются между списками кандидатов пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым списком.

Коростелева М.В. К вопросу о формировании представительного органа муниципального образования // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. №4. С. 10 - 14.

<...> в системе органов, формируемых на муниципальном уровне, представительным принадлежит ведущая роль. Под представительными органами, как правило, подразумевают избираемые народом Российской Федерации (либо его частью (населением представляемой единицы)) на определенный срок, призванные выражать волю народа (его части), действующие от имени и по поручению представляемого субъекта коллегиальные формирования, выполняющие на уровне Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования публично-властные полномочия, установленные Конституцией и законодательством Российской Федерации, основной функцией которых является

представительство народа (его части) в правотворческой деятельности, участие в формировании других органов и контроле за иными элементами механизма публичной власти.

Но на муниципальном уровне органы, имеющие статус представительных, согласно положениям Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ не всегда формируются путём избрания населением муниципального образования, т.е. путём прямых выборов. Так, представительный орган муниципального района может как избираться на муниципальных выборах на основе прямого избирательного права, так и состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства.

Поэтому под представительным органом местного самоуправления следует понимать коллегиальный орган публичной власти, формируемый на определенный срок на муниципальных выборах населением муниципального образования либо (в определённом федеральным законом случае и установленном им порядке) путём делегирования уполномоченными на то представителями местных сообществ, представляющий интересы населения муниципального образования и несущий перед ним ответственность.

По данным ЦИК РФ, если в 2005 г. путём делегирования было сформировано 98 представительных органов муниципальных районов, то в 2009 г. эта цифра увеличилась до 199 (10,98%). По мнению членов ЦИК РФ, увеличение в два раза количества представительных органов муниципальных районов, сформированных путём делегирования в их состав глав поселений и депутатов представительных органов поселений, способствовало разрешению так называемой проблемы двух пятых. Она заключается в том, что в ч. 4 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ закреплено, что на прямых выборах в представительный орган муниципального района число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района. Сложности с соблюдением этой нормы, по мнению ряда исследователей, объективно подталкивают к отказу от использования прямого избирательного права.

Хотя следует отметить, что в подавляющем большинстве муниципальных районов, сформированных в субъектах Российской Федерации, представительные органы формируются путём прямых выборов (по данным Федеральной службы государственной статистики, на 1 января 2011 г. в России было 1824 муниципальных района).

В частности, ни в одном из 33 муниципальных районов Волгоградской области модель формирования представительного органа путём делегирования представителей от поселений, расположенных на территории района, не применяется. Не получила она распространения и в остальных субъектах Южного федерального округа.

Одной из причин этого можно обозначить то, что явным недостатком модели является ситуация "отстранения" жителей муниципального образования от самого процесса формирования представительного органа муниципального района и, как следствие, утрата непосредственного контроля граждан за его деятельностью (хотя это отчасти компенсируется реальной возможностью глав городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района, напрямую влиять на деятельность представительного органа и корректировать её в соответствии с интересами своих поселений).

Также выбор способа формирования представительного органа муниципального района путём делегирования представителей поселений влияет на перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и на межбюджетные отношения между районом и поселениями, входящими в его состав. Согласно ч. 4 ст. 53 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ расходы бюджетов муниципальных районов, в которых формирование представительных органов муниципальных районов осуществляется аналогичным образом, на решение вопросов местного значения межмуниципального характера в случаях, установленных уставом муниципального района, могут осуществляться за счёт межбюджетных субсидий на решение вопросов местного значения межмуниципального характера, предоставляемых из бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

<...> В случае невыполнения органом местного самоуправления поселения

решения представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района в части перечисления межбюджетных субсидий в бюджет муниципального района сумма межбюджетных субсидий взыскивается за счёт доходов от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, подлежащих зачислению в местный бюджет, в порядке, определяемом финансовым органом муниципального района с соблюдением общих требований, установленных Министерством финансов Российской Федерации.

Представляется, что в силу обозначенных причин чаще представительные органы муниципальных районов формируются так же, как и в других муниципальных образованиях, - путём проведения прямых выборов.

Виды избирательных систем (т.е. условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов - допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов), которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, равно как и порядок их применения, устанавливаются законом субъекта Российской Федерации, в соответствии с которым уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании.

<...> Надо отметить, что в чистом виде пропорциональная избирательная система для формирования представительных органов местного самоуправления не получила широкого применения. Так, в Волгоградской области пропорциональная система выборов при избрании депутатов <...> применялась только в трёх муниципальных образованиях. Из них одно имеет статус муниципального района (Ленинский муниципальный район, 16 депутатских мандатов), одно - статус городского округа (один из самых крупных городов Волгоградской области - Волжский с численностью 230 тысяч избирателей, 30 депутатских мандатов). Третье муниципальное образование - город Ленинск, имеющий статус городского поселения (15 депутатских мандатов). Наиболее распространенной являлась мажоритарная избирательная система (из 5 оставшихся городских округов Волгоградской области смешанная избирательная система применялась лишь в

одном - городском округе Камышин).

<...> На практике применение пропорциональной и смешанной - мажоритарно-пропорциональной - избирательных систем оправданно прежде всего в крупных муниципальных районах и городских округах, представительные органы которых не так малочисленны, как в поселениях. Присутствие в представительных органах депутатов - членов федеральных политических партий позволяет вырабатывать оптимальные решения, отвечающие общегосударственным и региональным интересам, а наличие среди депутатов беспартийных граждан, кандидатуры которых были включены в списки кандидатов либо по их собственной инициативе, либо по инициативе общественных объединений, не позволяет игнорировать собственно местные нужды и потребности населения муниципального образования.

<...> Фактически в сельских и городских поселениях применяется в основном именно мажоритарная избирательная система, и скорее в качестве исключения - пропорциональная, применение которой при небольшом числе депутатских мандатов сопряжено с возможностью нарушения принципа равенства при определении результатов волеизъявления избирателей, поскольку не исключает получения одинакового числа депутатских мест в представительном органе муниципального образования избирательными объединениями, за списки кандидатов которых подано существенно различающееся число голосов избирателей. Более того, в случае участия в муниципальных выборах значительного числа избирательных объединений использование пропорциональной системы при малом числе депутатских вакансий в представительном органе поселения вообще может сделать невозможным определение результатов выборов и тем самым, по существу, блокировать использование института выборов в качестве высшего непосредственного выражения народовластия.

Поскольку, таким образом, при незначительном числе депутатов применение для формирования представительного органа муниципального образования правил пропорциональной избирательной системы не исключает получение недостоверных результатов, искажение волеизъявления избирателей, потерю или фактическую передачу голосов между списками кандидатов, что может поставить

под сомнение легитимность сформированного в таких условиях выборного органа публичной власти, федеральный законодатель в целях установления гарантий избирательных прав граждан обязан определять критерии (пределы) использования пропорциональной избирательной системы и метод распределения депутатских мандатов, обеспечивающие достоверность волеизъявления избирателей и справедливость выборов в органы публичной власти.

Но необходимые гарантии, направленные на устранение риска искажения воли избирателей, выраженной на проводимых на основе пропорциональной избирательной системы выборах в представительные органы поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов, федеральным законодателем не установлены.

Поэтому надлежащие гарантии, связанные с условиями допустимости применения пропорциональной избирательной системы, обязаны обеспечивать непосредственно субъекты Российской Федерации. Возможность применения пропорциональной избирательной системы на выборах в представительные органы местного самоуправления сельских поселений должна ставиться в зависимость от численности населения и числа депутатов, чтобы не создавать при проведении выборов на основе пропорциональной избирательной системы в поселениях с малочисленным населением и малым числом депутатов возможность отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения равенства избирательных прав граждан.

<...> Сельские поселения, которые, как правило, малочисленны по составу населения, в силу объективных закономерностей более приспособлены для самоуправления, нежели крупные муниципальные образования. Потенциал личного участия жителей сельских поселений в местных делах более высок, и депутаты их представительных органов находятся в прямых, непосредственных отношениях с избирателями. Этому в оптимальной степени соответствует их избрание с применением мажоритарной избирательной системы. <...> Что же касается возможного перехода к формированию представительных органов таких муниципальных образований полностью по партийным спискам, то в настоящее время это представляется нецелесообразным. Для такого перехода необходимо не только позволить гражданам свободно объединяться в политические партии при

минимальном вмешательстве в этот процесс государства, но и наличие реально функционирующих партий и иных общественных объединений, в совокупности адекватно отражающих интересы различных социальных групп.

§ 3. Модели замещения должности главы муниципального образования.

Симонова С.В., Кириенко Г.С. Организационные модели местного самоуправления в Российской Федерации: размышления об эффективности // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. №4. С. 18 - 22.

Выбор структуры органов местного самоуправления муниципального образования ограничен моделями, которые предусмотрены Федеральным законом от 6 октября 2003 года №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон N 131-ФЗ), и зависит от вида муниципального образования.

В зависимости от реализуемой в муниципальном образовании модели организации местного самоуправления различными будут правовое положение органов местного самоуправления и статус их должностных лиц. Проведём сравнительный анализ моделей и сформулируем предложения по наиболее эффективной организации структуры органов местного самоуправления.

Представительный орган избирается населением, глава муниципального образования избирается населением.

Достоинством данной модели является наиболее демократичный способ избрания главы муниципального образования, содействующий повышению его легитимности в рамках структуры органов местного самоуправления. Данной моделью в максимальной степени реализуются основные принципы местного самоуправления: непосредственное участие населения в формировании органов местного самоуправления, ответственность высшего должностного лица местного самоуправления перед населением и др.

В случае избрания на муниципальных выборах глава муниципального образования либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию.

Установление выборности представительного органа подчеркивает особый

правовой статус представительного органа, который, в частности, проявляется в том, что данный орган обладает значительным влиянием на процессы формирования местной администрации, обеспечивает выражение воли населения муниципального образования. Кроме того, представительный орган муниципального образования в соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 74.1 Федерального закона №131-ФЗ вправе удалить главу муниципального образования в отставку в случае дачи два раза подряд неудовлетворительной оценки деятельности, высказанной по результатам ежегодного отчёта главы перед представительным органом муниципального образования.

Формально независимые друг от друга органы местного самоуправления будут тщательно следить за исполнением каждым своих полномочий, что будет способствовать повышению эффективности исполнения ими вопросов местного значения. Вместе с тем данная модель может приводить к конкуренции в разграничении полномочий, поскольку на муниципальном уровне отсутствует целостная концепция разграничения вопросов местного значения между соответствующими органами местного самоуправления, а Федеральным законом №131-ФЗ и уставами муниципальных образований указанный вопрос не всегда урегулирован.

Представительный орган избирается населением, глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава.

Особенностью рассматриваемой модели является применение системы непрямых (косвенных) выборов главы муниципального образования посредством выдвижения главы из состава представительного органа.

При этом положение главы в структуре органов местного самоуправления является более зависимым от деятельности представительного органа. Например, в рамках правотворческого процесса глава муниципального образования, будучи председателем представительного органа, становится "связанным" принятыми таким органом правотворческими решениями и практически не может наложить вето на них в случае несогласия с ними.

В то же время соединение должностей председателя представительного органа и главы муниципального образования в одном лице ослабляет

представительный орган, поскольку глава муниципального образования не имеет возможности напрямую управлять местной администрацией и решать вопросы местного значения. Глава муниципального образования, возглавляющий представительный орган муниципального образования, лишён большинства исполнительно-распорядительных полномочий, поскольку они реализуются главой местной администрации по контракту.

Общий недостаток моделей организации местного самоуправления, в которых должность главы муниципального образования и председателя представительного органа муниципального образования или руководителя местной администрации замещает одно лицо, заключается в невозможности разделения ответственности, в её размывании между высшим должностным лицом и органом местного самоуправления. В результате приходится констатировать наличие у главы муниципального образования, избранного непосредственно населением на муниципальных выборах (и являющегося главой муниципального образования), большей независимости и автономии от представительного органа, нежели у главы муниципального образования, избранного представительным органом муниципального образования.

Статус сити-менеджера в модели "глава муниципального образования - председатель представительного органа".

В случае председательства главы муниципального образования в представительном органе руководство местной администрации возлагается на сити-менеджера, назначаемого по контракту на конкурсной основе.

"Слабость" главы отражает специфику данной модели: за главой в основном закрепляются представительские и оперативно-исполнительные функции. Представительный орган обладает большим объёмом полномочий в сфере управления, в хозяйственных, финансовых и кадровых вопросах. Также представительный орган назначает сити-менеджера.

Недостатком данной модели является отсутствие механизмов влияния жителей, проживающих на территории муниципального образования, на сити-менеджера, поскольку согласно части 6.1 статьи 37 Федерального закона №131-ФЗ он подконтролен и подотчётен представительному органу муниципального образования. В этой связи представительный орган играет ключевую роль в

формировании местной администрации, а в отношении сити-менеджера фактически выполняет функции представителя нанимателя.

При такой модели в системе муниципального управления заложен конфликт интересов. Глава муниципального образования (одновременно - председатель представительного органа) является высшим должностным лицом местного самоуправления. Глава местной администрации (сити-менеджер) распоряжается финансовыми средствами и местным бюджетом.

Кроме того, отсутствует сформированный институт ответственности. При избрании главы власть персонифицирована, поскольку он единолично несёт ответственность за положение дел в муниципальном образовании. В то же время сити-менеджер неподотчётен населению, которое при этом не может непосредственно влиять на проводимую им политику.

Можно назвать следующие достоинства данной модели:

- 1) привлечение к работе на должность сити-менеджера, а также сотрудников местной администрации компетентных специалистов;
- 2) осуществление контроля за деятельностью сити-менеджера вплоть до инициирования процедуры досрочного прекращения его полномочий;
- 3) повышение ответственности главы местной администрации.

Глава муниципального образования - глава местной администрации (исполнительно-распорядительного органа).

Данная модель является наиболее распространенной моделью организации местного самоуправления. В рамках указанной модели глава муниципального образования, будучи избранным населением, в полной мере обладает независимостью в принятии собственных решений, самостоятельно и единолично осуществляет руководство местной администрацией, в том числе формирует её кадровый состав.

Тем не менее, подчеркивая недостатки данной модели, нельзя не признать, что при её использовании у главы местной администрации сконцентрированы ключевые полномочия для организационного и политического влияния на развитие муниципального образования.

Глава муниципального образования - председатель представительного органа муниципального образования, представительный орган муниципального

образования формируется методом делегирования.

Особенность рассматриваемой модели заключается в специфике формирования представительного органа муниципального района. Согласно части 4 статьи 35 Федерального закона №131-ФЗ представительный орган муниципального образования либо избирается на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, либо может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства. При использовании данной модели формирования представительного органа муниципального района глава муниципального образования всегда исполняет полномочия его председателя.

Несмотря на то что следствием применения данной модели является осложнение выполнения функций представительства, ослабление связей с избирателями, можно отметить, что подобный способ формирования представительных органов муниципальных районов обладает рядом существенных преимуществ:

- 1) сокращает расходы бюджета муниципального образования, так как позволяет полностью отказаться от проведения муниципальных выборов;
- 2) обеспечивает более полное взаимодействие между муниципальным районом и входящими в его состав поселениями;
- 3) снижает вероятность возникновения конфликтов между органами местного самоуправления муниципального района и поселений, что позволяет обеспечить эффективное решение вопросов местного значения и переданных отдельных государственных полномочий;
- 4) при таком способе ни одно поселение не будет иметь абсолютного большинства в представительном органе муниципального образования, что позволит избежать лоббирования при принятии управленческих решений.

Отдельного рассмотрения заслуживает модель, при которой *местная администрация муниципального района реализует полномочия местной администрации поселения, являющегося административным центром*

муниципального района.

В соответствии с частью 2 статьи 24 Федерального закона №131-ФЗ уставами муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, может быть предусмотрено образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения. В этом случае в поселении, являющемся административным центром муниципального района, местная администрация не образуется.

К положительным сторонам данной модели можно отнести:

- 1) снижение бюджетных расходов на содержание органов местного самоуправления поселений;
- 2) сокращение количества муниципальных служащих за счёт исключения структурных подразделений администраций, дублирующих функции;
- 3) повышение эффективности работы органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, в том числе за счет объединения кадрового состава и бюджетов муниципальных образований;
- 4) повышение эффективности использования бюджетных средств;
- 5) предотвращение конфликтных ситуаций между органами местного самоуправления муниципального района и поселения.

К числу недостатков данной модели следует отнести:

- 1) снижение возможностей влияния населения и представительного органа поселения на организацию деятельности и решения, принимаемые местной администрацией муниципального района;
- 2) высокий потенциал для возникновения организационных проблем при реализации решений представительного органа поселения, обеспечении взаимодействия представительного органа поселения с местной администрацией муниципального района;
- 3) снижение уровня контроля со стороны представительного органа поселения над реализацией полномочий по решению вопросов местного значения местной администрацией муниципального района;
- 4) снижение возможностей осуществления финансового контроля со стороны контрольно-счётных органов поселения над деятельностью местной

администрации муниципального района по исполнению бюджета поселения;

5) в федеральном законодательстве остаётся неурегулированным вопрос обратной передачи полномочий от администрации муниципального района поселению с созданием им самостоятельной местной администрации.

Глава муниципального образования - глава местной администрации (исполнительно-распорядительного органа) и представительного органа муниципального образования.

В части 2 статьи 34 Федерального закона №131-ФЗ предусмотрена возможность формирования исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения.

Установление возможности совмещения функций главы муниципального образования, главы исполнительно-распорядительного органа и председателя представительного органа муниципального образования в сельских поселениях (как правило, малочисленных) может объясняться прежде всего тем, что в небольших муниципальных образованиях отсутствует необходимость содержания многочисленного аппарата органов местного самоуправления.

Положительный эффект от введения такой модели заключается в том, что она позволяет существенно экономить средства местного бюджета на содержание аппарата, при этом содействует созданию механизма, способного оперативно и своевременно реагировать на возникновение конкретной проблемы и принимать в ускоренном порядке необходимые организационно-управленческие решения без проведения процедур дополнительного согласования, устранять недостатки в работе органов местного самоуправления.

В то же время можно выделить и недостатки. Прежде всего, отсутствие установленных федеральным законодателем параметров поселений, в рамках которых допустимо введение такой модели, не будет способствовать их единообразному построению в пространственных рамках субъектов Российской Федерации, а также не может воспрепятствовать их введению в муниципальных образованиях, где такие модели будут явно неоправданными (например, если

численность населения составляет более тысячи человек).

Кроме того, при данном способе муниципального управления существует опасность сосредоточения всех полномочий главой муниципального образования.

Представительный орган не создаётся, глава муниципального образования руководит сходом.

В соответствии с частью 3 статьи 35 Федерального закона №131-ФЗ представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек. В данном случае полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан. Согласно части 2 статьи 36 Федерального закона №131-ФЗ в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек глава муниципального образования избирается на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования, и исполняет полномочия главы местной администрации.

Наличие рассматриваемой модели организации муниципального управления является обоснованным, поскольку численность населения, проживающего в таком поселении, вполне позволяет решать многие вопросы местного значения без посредничества специально созданного для выражения их интересов органа (представительного органа местного самоуправления). При этом соответствующая модель способствует существенной экономии средств местного бюджета, которые могут быть потрачены на создание и содержание системы органов местного самоуправления.

В числе недостатков рассматриваемой модели муниципального управления можно назвать:

- 1) сложность организации схода, связанная с необходимостью участия в нём не менее половины жителей муниципального образования;
- 2) невысокий уровень принятия правотворческих решений.

Учитывая изложенное, отметим, что каждая из рассмотренных нами моделей отражает специфику конкретного муниципального образования и зависит от его вида, занимаемой территории, численности населения. Именно поэтому так сильно различаются правовое положение органов местного самоуправления

муниципальных образований и статус их должностных лиц.

Перечисленные модели организации местного самоуправления являются базовыми, на практике они могут совмещаться с учётом целей и задач по оптимизации муниципального управления. Например, модель "глава муниципального образования - председатель представительного органа" может совмещаться с моделью "местная администрация муниципального района реализует полномочия местной администрации поселения, являющегося административным центром муниципального района".

При этом, по нашему мнению, наиболее сбалансированной и эффективной является модель организации местного самоуправления, которая предполагает избрание на муниципальных выборах главы и представительного органа муниципального образования. В свою очередь, глава муниципального образования возглавляет местную администрацию. Наличие ключевых полномочий по организационному, финансовому и политическому влиянию главы будет способствовать повышению эффективности осуществления муниципальным образованием вопросов местного значения, которое будет компенсировано наличием широких полномочий представительного органа муниципального образования вплоть до удаления главы муниципального образования в отставку.

§ 4. Проблемы всеобщности выборов и партийного участия на муниципальном уровне.

Ванев О.Н. К проблеме участия политических партий в муниципальных выборах // Конституционное и муниципальное право. 2012. №4. С. 50 - 54.

<...> Общепринятой точкой зрения является то, что "политические партии в сложившихся демократических политических системах выполняют функции посредников между государством и обществом, аккумулируют и реализуют интересы граждан".

Конституционный Суд Российской Федерации констатировал, что "политические партии... содействуют по смыслу статьи 13 Конституции Российской Федерации процессу волеобразования народа... что, в свою очередь, требует согласованного функционирования избирательной системы и

многопартийной политической системы, способной адекватно выражать интересы и потребности общества... так и в... представительных органах муниципального образования".

<...> 14 марта 2010 г. в 542 муниципальных образованиях Красноярского края состоялись выборы в органы местного самоуправления. В крае прошли 887 избирательных кампаний, в том числе 363 кампании по выборам глав муниципальных образований, из которых 98,3% (357) составляли выборы глав поселенческого уровня. Депутаты представительных органов избирались в 524 муниципальных образованиях, в том числе в 14 городских округах, 40 муниципальных районах и 470 сельских, городских поселениях.

Стоит отметить некоторые особенности выборов в Красноярском крае 14 марта 2010 г. <...> особенностью прошедших выборов является то, что в преддверии выборов большинством представительных органов городских округов и муниципальных районов края (52 из 61, или 85,2%) были приняты решения об изменении типа избирательной системы при проведении выборов депутатов представительного органа. Мажоритарная система выборов заменена на смешанную (пропорционально-мажоритарную).

<...> Соотношение депутатов, избираемых по общетерриториальному округу по партийным спискам, и депутатов, избираемых по одно- или многомандатным избирательным округам, в основной массе городских округов и муниципальных районов (31 из 52, или 59,6%) составляет 1:1, либо количество мандатов, замещаемых по пропорциональной и мажоритарной системам выборов, различается на 1 мандат.

То есть мы видим, что смешанная система (пропорционально-мажоритарная) позволяет актуализировать политический потенциал местных сообществ, привнести на муниципальный уровень политические дискуссии, связанные с различными партийными программами. <...> анализ интернет-сайтов краевых региональных политических партий показывает, что местные (муниципальные) партийные проекты развития территорий или проекты реформирования муниципальной власти отсутствуют в краевых программах партийного строительства. Это позволяет нам утверждать, что партии на сегодняшний день готовы лишь участвовать в выборах органов местного самоуправления, но не

формулировать или предлагать местную политику <...>

Выборы депутатов представительных органов городских округов и муниципальных районов по пропорционально-мажоритарной системе выборов проходили в 47 муниципальных образованиях. <...> На выборах депутатов представительных органов городских округов и муниципальных районов распределялось 1085 депутатских мандатов, в том числе 534 мандата по пропорциональной системе (от политических партий), 551 мандат по мажоритарной системе.

Трудно не согласиться с мнением Конституционного Суда Российской Федерации о том, что "на практике применение пропорциональной и смешанной - мажоритарно-пропорциональной - избирательных систем оправданно прежде всего в крупных муниципальных районах и городских округах..."

Партии, представленные в Государственной Думе, приняли активное участие в выдвижении кандидатов и на должности глав городских, сельских поселений, а также депутатов представительных органов поселенческого уровня. <...> В отличие от городских округов и муниципальных районов, которые в подавляющем большинстве перешли на смешанную (пропорционально-мажоритарную) систему выборов в представительные органы, в муниципальных образованиях поселенческого уровня в основном сохранена мажоритарная система.

<...> Рассматривая результаты участия политических партий в муниципальных выборах и изменение федерального законодательства, можно сделать следующие выводы.

<...> в связи с введением пропорциональной или смешанной системы выборов депутатов представительных органов на уровне муниципальных районов и городских округов увеличилось влияние политических партий, фактически они стали основными "поставщиками" кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления. Кроме того, региональная политическая элита через избирательные кампании получила контроль над местными элитами.

<...> на поселенческом уровне муниципальная власть тоже становится партийной, к сожалению, монопартийной. Однако существует еще сильная инициатива со стороны граждан, проявляющих интерес к развитию местного самоуправления на своих территориях. Поэтому применение на поселенческом

уровне пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) создает "риск искажения волеизъявления избирателей, отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения равенства избирательных прав граждан" <...>.

Тексты к Главе 6. Проблемы гарантий недопущения и устранения нарушений избирательного законодательства

§ 1. Основные классификационные признаки и виды нарушений избирательного законодательства.

Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М.: Норма, Инфра-М, 2010. § 4.

Конституционно-правовая и иные виды ответственности за нарушение избирательного законодательства.

В советское время проблемы ответственности за нарушение законодательства о выборах до конца 1980-х гг. имели в значительной мере теоретическое значение. Кандидат находился в полной зависимости от инициаторов выдвижения и избирательных комиссий. Юридически инициатор выдвижения кандидата в депутаты (общественная организация, трудовой коллектив, собрание граждан по месту жительства, собрание военнослужащих) мог в любой момент до дня голосования отменить свое решение о выдвижении кандидата в депутаты, что влекло отмену решения избирательной комиссии о регистрации соответствующего кандидата. Комиссия могла отменить регистрацию кандидата и по собственной инициативе. Центральная избирательная комиссия по выборам в Верховный Совет СССР в силу ч. 2 ст. 58 Закона СССР от 6 июля 1978 г. "О выборах в Верховный Совет СССР" могла отказать в регистрации, признать выборы недействительными, "если в ходе выборов или при подсчете голосов либо определении результатов выборов по округу имелись нарушения", т.е. столь серьезные последствия могли быть за любые нарушения указанного Закона, хотя на практике до применения таких санкций дело обычно не доходило. Практиковалось юридически добровольное снятие кандидатами своих кандидатур посредством подачи соответствующих заявлений в избирательные комиссии.

В последующие годы институт ответственности за избирательные правонарушения развивается, но со значительным отставанием от развития норм, излагающих как позитивные правила поведения на выборах, так и запреты. В итоге многие правила поведения и запреты не обеспечены мерами ответственности за их нарушения. Так, например, достаточно детально урегулированы порядок учета избирателей, составления их списков, порядок подсчета избирательных бюллетеней, порядок выдачи копий протоколов об итогах голосования и о результатах выборов, но ответственность за нарушение этих правил либо не установлена, либо неэффективна в силу невозможности реализации механизма привлечения к ответственности. Такой подход влечет неадекватность правового регулирования потребностям выборов. Возникла проблема обеспечения свободных демократических выборов в условиях действия либерального, недемократического избирательного законодательства.

<...>

Основной вид ответственности за избирательные правонарушения - **конституционно-правовая ответственность**. Между тем в теории продолжаются дискуссии о том, имеется ли такая ответственность вообще. На практике она существует, признана Конституционным Судом РФ и другими судами, но набор мер конституционно-правовой ответственности в избирательном праве неадекватен потребностям свободных выборов. Многие меры конституционно-правовой ответственности вытеснены административно-правовыми санкциями. Разумеется, не следует отказываться и от административно-правовой, и от уголовной ответственности за избирательные правонарушения и преступления. Однако при введении тех или иных мер юридической ответственности целесообразно выходить за рамки конституционно-правовой ответственности в тех случаях, когда их действительное использование неэффективно воздействует на общественные отношения.

Можно назвать следующие основные меры конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения: признание Конституционным Судом РФ избирательного закона или его отдельных положений неконституционными; признание Конституционным Судом РФ неконституционным не вступившего в силу международного договора РФ в

области избирательных прав граждан; признание Конституционным Судом РФ издания акта, регулирующего выборы, не входящим в компетенцию соответствующего органа государственной власти; отмена акта избирательной комиссии судом или вышестоящей избирательной комиссией; отказ в заверении списка кандидатов; отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов; аннулирование регистрации кандидата, списка кандидатов; исключение из списка кандидатов; отказ в регистрации уполномоченного кандидата, политической партии; отказ в выдаче разрешения на открытие специального избирательного счета; удаление наблюдателя, члена участковой избирательной комиссии из помещения для голосования; признание выборов недействительными; расформирование (досрочный роспуск) избирательной комиссии.

Развитие конституционного права обуславливает необходимость как расширения мер конституционно-правовой ответственности, так и тщательного регулирования процедур. В настоящее время не исчерпаны многие резервы конституционно-правовой ответственности. Целесообразно теоретически проработать и закрепить в законодательстве значительно больший спектр таких мер. Речь могла бы идти: о лишении или приостановлении избирательного права гражданина; досрочном прекращении полномочий доверенных лиц, наблюдателей за виновное поведение, включая удаление их из помещения для голосования; приостановлении регистрации; лишении права ведения агитации на определенный срок или в определенных изданиях; приостановлении на определенный срок операций на специальном избирательном счете; введении конституционно-правовых штрафов в денежной форме; принудительном списании средств со специального избирательного счета и др.

<...>

Климова Ю.Н. Понятие избирательного правонарушения и комплексный подход к анализу мер ответственности, установленных избирательным законодательством // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. №2.

Действующее российское законодательство закрепляет меры юридической ответственности за нарушение избирательных прав участников выборов. Однако данные статистики свидетельствуют об увеличении из года в год количества

фактов нарушения избирательного законодательства. При этом эффективность правоприменения норм материального права оставляет желать лучшего. Одним из факторов, продуцирующих рост негативных явлений в сфере избирательного процесса, является отсутствие в науке и практике комплексного подхода при проведении научного анализа и в реализации норм прежде всего избирательного, административного и уголовного законодательства, предусматривающих основания и меры юридической ответственности за нарушение прав участников выборов.

<...> определимся с содержанием терминов "избирательное правонарушение" и "правонарушение в сфере избирательного процесса".

Д.В. Орлов⁵ среди существенных признаков юридической ответственности за избирательные правонарушения (термин "избирательные правонарушения" указанный автор использует в широком смысле слова, трактуя его как противоправное виновное деяние (действие или бездействие), причиняющее вред избирательным правоотношениям и запрещенное законом под угрозой наказания) выделяет следующие: политико-правовое состояние лица; в основе юридической ответственности лежит совершение избирательного правонарушения (конституционного или административного правонарушения, преступления). Как видим, автор указанный термин "избирательные правонарушения" использует в широком смысле слова, трактуя его как противоправное виновное деяние (действие или бездействие), причиняющее вред избирательным правоотношениям и запрещенное законом под угрозой наказания.

С нашей точки зрения, дефиниция "избирательные правонарушения" имеет более узкое значение, которое, в частности, применяется в эталонной концепции избирательной системы субъекта РФ А.П. Сунцова. Правонарушения в избирательной системе субъекта РФ вообще и избирательные правонарушения в частности не следует, по мнению учёного, смешивать с нарушениями закона, существенными нарушениями избирательного закона, нарушениями избирательного закона без признаков существенности, объективно (внешне) противоправными деяниями, отклонениями и отступлениями от норм закона.

⁵ См.: Орлов Д.В. Институт юридической ответственности за избирательные правонарушения в современной России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007. С. 14.

Существенное нарушение избирательного закона согласно упомянутой концепции - это выразившееся в нарушении норм (нормы) избирательного права, прямо закреплённое (не просто запрещённое) в законе деяние, влекущее меры восстановления правопорядка, а при наличии субъективных признаков состава правонарушения - меры уголовной, административной, конституционной и другой ретроспективной юридической ответственности. Следовательно, оно охватывает понятия "правонарушение" и "объективно-противоправные деяния". Так, при случайном превышении предельной величины доли недостоверных и недействительных подписей среди подписей, подвергшихся проверке (либо, например, числа кандидатов, исключённых из списка), отмена регистрации - это мера восстановления порядка, а само превышение - объективно-противоправное деяние. При наличии умысла указанные действия правонарушителя могут быть квалифицированы как фальсификация избирательных документов, и к нему могут быть применены меры уголовной ответственности и ответственности, предусмотренной законодательством (скажем, штраф и отмена регистрации).

Следует согласиться с тем фактом, что не всякое нарушение избирательного закона, объективно имеющее место, является наказуемым мерами уголовно-правовой, административно-правовой ответственности. Более того, ряд избирательных прав и процедур остаётся необеспеченным даже мерами конституционно-правовой (избирательно-правовой) ответственности. Именно такое нарушение избирательного закона, которое не обеспечено никакими мерами воздействия, можно, с нашей точки зрения, отнести к несущественным нарушениям закона (не ввиду степени их общественной опасности, а ввиду отсутствия позиции законодателя по закреплению конкретных мер ответственности).

С учётом сказанного можно дать следующее определение избирательного правонарушения - это виновно совершённое противоправное деяние (действие или бездействие) субъекта избирательного процесса (физического или юридического лица), за совершение которого следуют меры восстановления нарушенных прав и меры ответственности, установленные нормами избирательного законодательства.

Правонарушение в избирательной сфере (или правонарушение в сфере избирательного процесса) - это детерминированное условиями избирательного

процесса виновно совершённое противоправное деяние (действие или бездействие) деликтоспособного субъекта избирательной кампании, за которое нормами как избирательного, так и уголовного, административного, гражданского или конституционного (уставного) закона установлена ответственность.

В научной литературе анализируются различные меры конституционно-правовой ответственности в избирательном процессе. В законодательстве употребляются следующие термины: "отказ в регистрации", "отмена регистрации", "отмена решения избирательной комиссии". Ввиду ограниченного объёма настоящей статьи рассмотрим на примере отказа в регистрации подходы к применению основных изложенных положений.

Отмену решения о регистрации кандидата в научной литературе относят к мерам указанной ответственности. С другой стороны, нет единого мнения в отношении правовой природы права избирательных комиссий отказывать кандидатам и избирательным объединениям в регистрации по широкому спектру оснований. Так, с точки зрения В.В. Лапаевой, отказ в регистрации по таким основаниям, как представление в избирательную комиссию недостоверных сведений, - "это не санкция за правонарушение". То есть в данном случае мы имеем дело с несущественным нарушением закона.

С тем, чтобы чётко разграничить, что следует отнести к санкциям избирательного права, следует решить правовую проблему соотношения вины и ответственности.

Анализ оснований отказа в регистрации <...> позволяет утверждать, что не все из указанных в норме случаи можно рассматривать в качестве меры ответственности. Следует отличать случаи виновных деяний, повлёкших отказ в регистрации, от невиновного поведения кандидатов или избирательных объединений, когда в их действиях нет ни умысла, ни неосторожности. Так, вполне вероятна ситуация случайного превышения предельной величины доли недостоверных и недействительных подписей среди подписей, подвергшихся проверке, либо числа кандидатов, исключённых из списка.

Что касается таких оснований отказа, как несоблюдение требований к выдвижению кандидатов или списков кандидатов, а также отсутствие среди документов, представленных для регистрации, документов, необходимых в

соответствии с законом, иным законом для регистрации кандидата, то здесь хотя и предполагается, что кандидат знает или должен знать закон (а значит, осознает или должен осознавать совершаемые им действия), однако отсутствует признак противоправности. Кандидат не выполнил минимум законодательных требований, с тем чтобы приобрести права. Следовательно, эти случаи также не следует относить к мерам ответственности. Таким образом, мы вполне поддерживаем вывод А.П. Сунцова в той части, что с субъективной стороны правонарушение в избирательной системе характеризуется наличием вины.

С другой стороны, виновное в нарушении норм права поведение субъектов избирательных правоотношений может повлечь за собой применение к нему санкций иных отраслей российского законодательства и одновременное применение норм об отказе в регистрации как санкции, вытекающей из установления факта недолжного поведения. Так, кандидат может сознательно превысить предельный размер расходования средств или использовать средства помимо избирательного фонда (ст. 5.18 КоАП РФ или ст. 141.1 УК РФ), использовать преимущества своего должностного или служебного положения (ст. 5.45 КоАП РФ или ст.285 УК РФ), грубо нарушить запрет сбора подписей в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен (ст. 5.47 КоАП РФ).

Однако далеко не всегда при наличии в действиях лиц составов административных нарушений или преступлений заинтересованные субъекты избирательного процесса используют механизм ответственности, установленной избирательным законодательством (в частности, обращаются в суд с заявлением об отмене регистрации), что особенно ярко демонстрирует региональная практика.

Следует также учитывать ещё одно обстоятельство, имеющее значение при применении комплексного подхода в изучении мер юридической ответственности за нарушение избирательных прав: не каждое нарушение обеспечено иными (помимо предусмотренных избирательным законодательством) мерами юридической ответственности и тем более выдержано соотношение в избирательном законодательстве между характеристикой вины, вредностью деяния и мерами ответственности. <...>

§ 2. Объединение усилий участников избирательного процесса в предотвращении избирательных правонарушений. Роль предвыборной агитации. Реклама как средство самоутверждения политических элит.

Тогузаева Е.Н. Пропаганда, агитация и политическая реклама: проблемы и противоречия правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2014. №12. С. 2742 - 2745.

Федеральный закон от 13 марта 2006 г. "О рекламе" <...> не распространяется на политическую рекламу, в том числе предвыборную агитацию и агитацию по вопросам референдума. Из данного правила можно заключить, что законодатель умышленно обозначает политическую рекламу как более ёмкое понятие, включающее в себя и различные виды агитации (предвыборную и по вопросам референдума). А соответственно, политические деятели, проводя свои политические кампании, могут не соблюдать нормы Федерального закона "О рекламе", поскольку такие нарушения не повлекут для них правовых последствий.

Такое толкование, на наш взгляд, будет противоречить некоторым нормам других нормативных актов, в том числе избирательному законодательству, в котором политическая реклама нормативно не отождествляется с агитацией.

Ещё меньше юридически закреплённых различий между политической рекламой и пропагандой, хотя, исключая политическую рекламу из поля регулирования Федерального закона "О рекламе", законодатель фактически приближает, а может быть, и отождествляет политическую рекламу с пропагандой. Если учесть, что легального определения последней нет, об их сходствах и различиях мы можем формулировать лишь теоретизированные выводы. Политическая реклама осуществляется, как правило, политическими деятелями и выражается в форме либо политической агитации, либо политической пропаганды.

Политической рекламой нередко подменяется социальная реклама в силу повышенной "политизированности". Существует мнение, <...> что законодательно произошло отождествление политической рекламы не только с предвыборной агитацией, но и, по сути, с рекламой социальной. С данным мнением можно согласиться, учитывая то, что социальная реклама, распространяемая от лица государства, одновременно может быть и политической.

В свою очередь, А.М. Маркович в своём диссертационном исследовании

предлагает ни социальную рекламу, ни политическую рекламой не называть, признать такие сведения справочно-информационными, предвыборной агитацией или иными общественно значимым сообщениями, мотивируя эту позицию тем, что подобная информация не направлена на продвижение объекта рекламирования на рынке в целях систематического получения прибыли от его реализации, а значит, не является рекламой.

И реклама, и пропаганда, и агитация, являясь разновидностями информационного взаимодействия субъектов коммуникации, побуждают к конкретному действию лица, к участию в каких-либо действиях и имеют цели, отличные от целей коммерческой рекламы, то есть извлечение прибыли в результате продвижения товара или услуги на рынке. Пропаганда, политическая реклама и агитация представляют собой различные формы рекламных коммуникаций с элементом навязывания и воздействия на сознание.

Политологи и PR-менеджеры могут разграничить указанные выше понятия по формам и способам создания, воздействия на сознание людей, желаемому результату, приемам, которыми пользуются создатели агитационного материала, политической рекламы либо пропаганды, однако в правовом поле никаких чётких критериев для их разграничения нет, что не может положительно сказываться на правоприменительной практике.

<...> исследуя агитацию и её виды, считаем возможным выделить:

- предвыборную агитацию и агитацию по вопросам референдума <...>;
- по критерию правомерности: агитацию противоправную (нарушающую требования закона) и правомерную;
- по субъектам, осуществляющим агитационную деятельность: агитацию, проводимую гражданами, кандидатами, избирательными объединениями, общественными объединениями;
- по методам и приемам реализации: прямую и косвенную агитацию;
- по формам проведения: агитацию, проводимую коллегиально (например, дискуссия, шествие) или единолично (пресс-конференция одного лица, интервью).

Употребляемый в Федеральном законе "О рекламе" термин "политическая реклама" фактически не встречается больше в российских нормативных актах <...>. Тем не менее, анализ норм избирательного законодательства показывает

отсутствие должного правового регулирования политической рекламы в современном российском законодательстве, поскольку в данной сфере законодатель предпочитает использовать термин "предвыборная агитация", практически полностью подменяя им термин "политическая реклама". <...>

§ 3. Доверие к итогам выборов в российском обществе и на международном уровне. Судебные пути обеспечения избирательных процедур (проблемы совершенствования).

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

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

<...> судебная защита избирательных прав граждан за постсоветский период сделала большие шаги вперед. Начав с возможности судебного обжалования только невключения и неточностей в списке избирателей, законодательство серьезно расширило предмет судебного обжалования. Однако нестабильность избирательного законодательства, изменение круга выборных органов и должностных лиц, особенности судебного процесса, необходимость высокого уровня профессионализма, груз политической составляющей выборов препятствуют единству судебной практики по делам, возникающим из избирательных правоотношений. Решение этой стратегической задачи должно быть в центре внимания законодателя, Конституционного Суда РФ и судов общей юрисдикции. В качестве промежуточных задач целесообразно:

- закрепить позитивный запрет в законодательстве на подведомственность арбитражным судам дел, возникающих из избирательных правоотношений, в том числе и из отношений по гарантированию избирательных

прав граждан и партий, имея в виду непригодность арбитражного процесса для рассмотрения данной категории дел;

- в случае создания административных судов названные дела могли бы быть отнесены к их компетенции, а в настоящее время следует приветствовать специализацию судей на избирательных спорах;

- значительное число правонарушений на выборах не становятся предметом судебных оценок по мотивам неподсудности из-за отсутствия, по мнению суда, нарушений избирательных прав заявителя, что необоснованно снижает пределы защиты избирательных прав граждан в судебном порядке, ограничивает доступ к правосудию. Целесообразно факт нарушения избирательного законодательства считать достаточным основанием для реализации политической партией права на судебную защиту избирательных прав граждан, изменив соответствующим образом правила подсудности;

- неоправданное дробление судами правоотношений на выборах препятствует фиксации нарушений избирательных прав и их эффективному восстановлению в период избирательной кампании. Избирательное законодательство и судебная практика не выработали объявленных Конституционным Судом РФ компенсаторных механизмов в пользу кандидата при невозможности восстановления его незаконно нарушенных избирательных прав;

- законодателю и судам при привлечении к конституционно-правовой и административной ответственности нужно определиться с необходимостью установления вины правонарушителя, разграничить объекты правонарушений, в особенности за подкуп избирателей, нарушение правил предвыборной агитации;

- применение таких мер ответственности, как отказ в регистрации, отмена регистрации кандидата, списка кандидатов, должно быть либо исключено вообще, либо допустимо только за неоднократные умышленные нарушения избирательного законодательства;

- колебание судебной практики между формальным пониманием норм избирательного законодательства и поиском смысла не способствует единообразному их применению на выборах. Целесообразно отказаться от применения мер конституционно-правовой ответственности за формальные правонарушения, закрепив позитивно в избирательном праве в соответствии с

правовой позицией Европейского суда по правам человека принцип пропорциональности ответственности установленным законом целям, соответствия ответственности содеянному.