

подчинения лишь на федеральных выборах. На региональных и муниципальных выборах подчинения нет и поэтому не совсем ясно, почему формирование должно происходить так, как предлагается. Участие в формировании избирательного органа муниципального образования комиссии субъекта Федерации нарушает Конституцию – ведь в ее статье 12 говорится, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Взаимоотношения комиссий разных уровней существенно меняет предлагаемый порядок назначения председателей избирательных комиссий субъекта Федерации и муниципального образования. Он предусматривает соподчиненность и зависимость комиссий, что явно вступает в противоречие с их природой и назначением.

Нельзя согласиться и с предлагаемым порядком сбора подписей. По проекту, законами субъектов Федерации могут быть установлены сбор подписей в специально отведенных для этого местах и их нотариальное удостоверение. Все это существенно затрудняет сбор подписей, делает его для кандида-

тов с ограниченными организационными и финансовыми возможностями фактически нереальным. Тем самым единственным основанием для регистрации кандидата в депутаты становится залог. Не означает ли установление такого порядка косвенное введение «имущественного ценза»?

Еще одна концептуальная новелла проекта закона – введение уведомительного порядка предоставления консалтинговых услуг. По сути дела, предлагается ввести лицензирование этого вида деятельности, что не предусмотрено гражданским законодательством. Кроме того, как бы не хотелось авторам проекта, эта мера отнюдь не приведет к уменьшению применения «черных» технологий и более строгому соблюдению избирательного законодательства. Его результатом может быть лишь монополизация рынка политического консалтинга крупными фирмами.

Новый порядок намечается и при организации голосования досрочно и в день выборов. В частности, предлагается предусмотреть в специальных законах возможность голосования по почте и по доверенности. Но разве можно при этом не

учитывать, что голосование по доверенности нарушает принцип непосредственного, то есть личного участия в выборах, а голосование по почте увеличивает возможность подтасовки итогов голосования и может стать еще одной «черной» технологией, направленной на фальсификацию выборов.

Как показывает практика, на выборах нередко возникает проблема исполнения судебных решений, предписывающих внести изменения в те или иные избирательные законы. Причем вступление в силу этих изменений возможно уже только в следующей кампании, даже если применяемая норма противоречит федеральному законодательству.

В новой редакции закона сделана попытка урегулировать эту проблему. Однако положение о том, что данное правило не распространяется на изменения и дополнения, направленные на устранение несоответствия федерального закона, закона субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования Конституции Российской Федерации, а также на устранение пробелов в правовом регулировании, сводит на нет ограничение по введению измене-

КАКИЕ ПРАВА СВОБОДНЫЕ, ЧЕСТНЫЕ И

В настоящее время в Государственной Думе ведется активная работа над новой редакцией Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Но за множеством частных проблем без внимания может остаться один из главных вопросов: что

такое собственно избирательные права граждан? И какие именно права нам хотят гарантировать? Рассмотрим один случай из выборной практики.

Избирательная комиссия обсуждала в общем-то частный вопрос: признавать ли недействительными избирательные бюллетени досрочно проголосовавших избирателей.

Суть проблемы состояла в том, что одному кандидату было сначала отказано в регистрации, потом он был зарегистрирован по решению суда, были напечатаны новые бюллетени с его фамилией, а затем регистрация этого кандидата была вновь отменена и его фамилия вычеркнута из новых бюллетеней. Важно здесь то, что часть избира-

ний и дополнений в период проведения избирательной кампании. Если же по ходу кампании правила будут меняться, ее невозможно будет провести в строгом соответствии с федеральным законодательством, и само законодательство можно будет использовать как еще одну избирательную технологию. Помимо этого законопроект не определяет, что такое «пробел в правом регулировании». На наш взгляд, целесообразно вводить в действие изменения и дополнения только в том случае, если состоялось решение суда и в соответствии с этим решением.

Стоит заметить, что в проекте существенно переработана глава, касающаяся гарантий предвыборной агитации. Теперь она называется «Гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах». Однако многие вопросы, возникающие в процессе проведения выборов, так и остались не урегулированными.

Более того, некоторые новые нормы сложны и не очень-то понятны. Например, одно из свойств информационных материалов в соответствии с новой редакцией — «объективность». С нашей

точки зрения, недопустимо использовать в законе понятия, которые не имеют четкого определения. Ряд статей нельзя отнести к правовым нормам, например статью 38, в которой говорится, что информационное обеспечение способствует гласности выборов.

Вызывает удивление пункт 6 статьи 39, который гарантирует журналистам, участвовавшим в работе по освещению хода избирательной кампании, невозможность увольнения по инициативе администрации. Здесь не определено, на какой основе участвует журналист в этой работе: по поручению избирательной комиссии, по договору с кандидатом или на иной основе.

В статье, посвященной агитации, делается попытка определить действия, которые подпадают под определение агитации. Но, во-первых, здесь перечислены не все ее формы, а во-вторых, последний пункт статьи — «иные действия» — сводит на нет всю эту попытку.

Еще одно замечание. Согласно проекту представителям церкви запрещено принимать участие в агитационных мероприятиях. При этом авторы, видимо, не учли, что в соответствии с Конституцией

России религиозные объединения отделены от государства и уже в силу конституционных требований не участвуют в агитационной кампании.

Расширив круг лиц, которым запрещено заниматься агитацией, разработчики так и не определили, что является для должностных лиц категории «А» агитационной деятельностью. Исходя из смысла ряда норм проекта освещение в средствах массовой информации деятельности этой категории лиц, связанной с исполнением ими своих должностных обязанностей, не признается агитацией, что вряд ли правильно.

К сожалению, проект закона не вносит ясности в порядок обжалования нарушений избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. В нем присутствует основание для отмены результатов выборов в случае, если нарушения, допущенные в ходе избирательной кампании, не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей. Но кто определяет достоверность или недостоверность результатов волеизъявления, по каким критериям и т.д., остается по-прежнему неясным.

ОБЕСПЕЧИВАЮТ СПРАВЕДЛИВЫЕ ВЫБОРЫ

Аркадий ЛЮБАРЕВ,
Межрегиональное
объединение избирателей

телей проголосовала досрочно старыми бюллетенями, которые принципиально не отличались от бюллетеней нового образца: в последних значился еще один кандидат, но его фамилия из них была вычеркнута.

В ходе обсуждения у членов комиссии обнаружилось два разных подхода к решению возник-

шей проблемы. Странники первого подхода исходили из определения недействительного бюллетеня как бюллетеня, из которого неясно волеизъявление избирателя, и предлагали решать вопрос о действительности заполненных избирателями старых бюллетеней на общих основаниях (то есть считать действительными старые

бюллетени, если по ним волеизъявление можно установить).

Второй подход предполагал простое решение: раз бюллетени были перепечатаны, то те, старые, надо признавать недействительными или бюллетенями не установленного образца — это два варианта в сущности одного и того же подхода. И сторонники данного

подхода оказались в большинстве. Особый шарм ситуации придавала откровенно проявляемая сторонниками такой позиции забота о том, чтобы избиратели, получившие старые бюллетени, считались проголосовавшими.

В этом эпизоде очень ярко проявилось доминирующее в сознании организаторов выборов представление об активном избирательном праве как о праве избирателя получить избирательный бюллетень, поставить в нем некую отметку в определенном месте и опустить его в ящик для голосования. Дальнейшая судьба такого бюллетеня, то есть голоса избирателя, уже к праву избирателя как будто бы отношения не имеет.

Вспоминаются два эпизода четырехлетней давности. В одном случае члены участковой комиссии проявили головотяпство, вскрыв

стационарный ящик до окончания времени голосования, после чего вышестоящая комиссия заставила их признать все бюллетени, находившиеся в том ящике (315 штук), недействительными. В другом – участковая комиссия позволила одному избирателю проголосовать за восьмерых своих соседей. А потом вышестоящая комиссия на этом основании заставила признать недействительными все 770 бюллетеней, поданных избирателями этого участка.

Начиная с 1995 г. наше избирательное законодательство содержит норму, согласно которой, если в переносном ящике окажется больше бюллетеней, чем имеется заявлений на голосование вне помещения, все бюллетени в этом ящике признаются недействительными. Постоянно раздаются предложения распространить эту норму и на стационарные ящики:

если в них окажется больше бюллетеней, чем выдано избирателям, надо, мол, признавать недействительными и все бюллетени, извлеченные из этих ящиков.

Между тем даже в отношении переносных ящиков такая норма представляется излишне жесткой. Одно дело, когда выдано, скажем, 10 бюллетеней, а в ящике обнаружили сотню. И другое дело – когда вместо 10 оказалось 11. Оправданно ли лишение голоса этих 10 избирателей? Если же пытаться распространить данный принцип на стационарные ящики, то получится, что из-за одного неизвестно откуда взявшегося бюллетеня можно лишиться права голоса две тысячи избирателей.

Беда в том, что понятие «избирательные права граждан» в законе, который, судя по его названию, должен эти права гарантировать, по сути никак не расшифровывается.

О СТАТУСЕ



Артур ЖИЛЯЕВ,
Омская академия МВД РФ

В ходе последних парламентских и президентских выборов в России институт международного наблюдения за ходом голосования получил свое развитие. Это подтверждается как активностью самих наблюдателей, так и деятельностью Центральной избирательной комиссии РФ, обеспечившей необходимые условия для свободной реализации ими полномочий, предусмотренных российскими законами.

В целом отечественное законодательство о выборах соответствует принципам и нормам международного права и гарантирует этой категории участников избирательного процесса возможность осуществления независимого наблюдения и объективного выражения личного и коллективного мнения по итогам своей работы. Вместе с тем в ходе подготовки и проведения голосования выяви-

лась потребность в уточнении их правового статуса.

Прежде всего, следует переосмыслить само понятие иностранного (международного) наблюдателя, содержащееся в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Согласно статье 2 Закона иностранный (международный) наблюдатель – это лицо, представляющее иностранную или международную организацию, приобретающее право на осуществление наблюдения за подготовкой и проведением выборов и референдумов в Российской Федерации в соответствии с установленным законом порядком.

Проблема заключается в том, что оба понятия – иностранный и международный – рассматриваются как тождественные, хотя

Включает ли данное понятие право избирателя на то, что его голос будет учтен в соответствии с его волеизъявлением?

Могут ли юристы ответить на один простой вопрос? Представим, что десять бюллетеней, поданных за одного кандидата, были подсчитаны как поданные за другого. Чьи права при этом оказались нарушены? Этих десяти избирателей? Всех избирателей, проголосовавших за «обиженного» кандидата? Или всех избирателей данного избирательного округа?

По-видимому, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» выстроен неправильно. Оставим в стороне вопрос, стоит ли в одном законе объединять *избирательные права* и *право на участие в референдуме*. Главное – логика изложения норм закона должна

иметь в качестве отправной точки определение избирательных прав. И далее уже устанавливать, какие *избирательные процедуры* должны гарантировать конкретные избирательные права.

В новой редакции закона названия большей части глав начинаются со слов «гарантии прав граждан». Но суть от этого не изменилась. Возьмем, к примеру, главу 7, в которой говорится, в частности, о праве граждан на получение информации о выборах. Заметим, что право на получение информации в понятие «избирательные права», которое дано в статье 2, не включено. Между тем право гражданина избирать должно обязательно включать в себя его право получать достоверную и объективную информацию о кандидатах. И гарантиям этого права должна быть посвящена отдельная глава.

Не меньше проблем и с *пассивным избирательным правом*. Если бы законодатели рассматривали отказ в регистрации и отмену регистрации кандидата как действия, ограничивающие его пассивное избирательное право, очевидно, перечень оснований для таких действий оказался бы намного короче.

Закон включает в понятие «избирательные права» помимо активного и пассивного права также право граждан участвовать в выдвижении кандидатов, в предвыборной агитации и в наблюдении за проведением выборов. Эти права не являются конституционными, но они важны для обеспечения свободных, честных и справедливых выборов. И об этих правах тоже должно быть написано отдельно.

Вот на какие размышления наводит короткий эпизод из заседания избирательной комиссии.

НАБЛЮДАТЕЛЕЙ

сопоставление их значений, закрепленных в законодательстве о выборах, с нормами законодательства, регулирующего другие сферы общественных отношений, позволяет сделать вывод, что таковую можно выявить не всегда. Два критерия могут служить основанием для деления наблюдателей на иностранных и международных: чьи интересы представляет данный субъект и каков его собственный статус.

Рассматривая второй критерий, следует признать, что статус лиц, относящихся к категории «иностранцы», косвенно регулируется российским законодательством и основывается на определении, которое дается в Законе СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР» от 24 июня 1981 года. Безусловно, к ним относятся только те лица,

которые не являются гражданами Российской Федерации и имеют доказательства принадлежности к гражданству иностранного государства. Они могут получить разрешение на въезд в Российскую Федерацию и впоследствии быть аккредитованы Центральной избирательной комиссией РФ (для граждан некоторых государств разрешение на въезд не требуется, так как у России с этими странами имеются соглашения о безвизовом режиме пересечения границы). Вместе с тем из смысла понятия «международные» (с учетом первого критерия) следует, что к таковым могут быть отнесены не только иностранцы, но и граждане Российской Федерации, лица с двойным гражданством и, теоретически, лица без гражданства. Например, в случаях, когда иностран-

ная неправительственная организация вносит в Центризбирком предложение о направлении приглашения для получения аккредитации от ее имени гражданину России, обладающему достаточным авторитетом для осуществления такого рода деятельности.

Еще одним аспектом рассматриваемой проблемы является то, что на основании Федерального закона «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. российское общественное объединение может приобрести статус международного, если в соответствии с его уставом в иностранных государствах создано и осуществляет свою деятельность хотя бы одно его структурное подразделение. Исходя из этого оно будет иметь право предлагать свои кандидатуры для аккредитации в качестве международных наблюдателей при