# Оглавление

## Введение…………………………………………………………………………………………… 3

Глава 1. История принятия закона о выборах…………..……………………………………….. 4

Глава 2. Альтернативы современной избирательной системе………………………………… 11

Глава 3. Проблемы современной избирательной системы……………………………………. 14

3.1. Возможность фальсификации результатов выборов …………………………… 14

3.2. Проблемы организации выборов 1999 года………………………………………18

Глава 4. Возможности контроля за законностью выборов……………………………………. 19

4.1. Совершенствование законодательной базы………………………………………19

4.2. Роль органов прокуратуры в контроле за соблюдением законности выборов…25

Заключение………………………………………………………………………………………...28

Приложение………………………………………………………………………………………..29

Таблица 1. Основные новшества законопроекта по сравнению с Положением

о выборах в Думу 1993 года………………………………………….. 29

Схема 2. Структура избирательных органов Российской Федерации,

оснащаемых средствами автоматизации…………………….………… 30

Список литературы…………………….………………………………………………………… 31

# Введение

Современная избирательная система России очень молода. Она формировалась в сложных условиях: во-первых, правовой вакуум 1993 года, во-вторых, отсутствие серьезных демократических традиций, - сделали избирательный закон 1994 года, вомногом коньюнктурной мерой, реакцией властей на шок результатов выборов 1993 года.

Эти факторы обусловили целый ряд проблемных моментов в избирательном законодательстве России: и концептуальных, и технических, исследование которых актуально в преддверии новых выборов в местные органы власти.

Цель исследования: раскрыть некоторые проблемы избирательного права.

Задачи: 1. Кратко проанализировать историю принятия избирательного закона 94 года.

2. Показать возможность альтернативы современной избирательной концепции.

3. Рассмотреть возможность фальсификации результатов выборов.

4. Показать проблемы и возможности контроля над законностью избирательного

процесса.

Методы исследования: 1. Анализ современной законодательной базы современного изби-

рательного права Российской Федерации.

2. Исследование учебной, научной и публицистической литерату-

ры по проблемам избирательного права.

3. Соотнесение законодательной базы и реального положения дел.

Практическое применение результатов: 1. Материалы исследования могут быть исполь-

зованы в курсе преподавания правовых дис-

циплин в школе.

2. Может быть использован для проведения вне-

учебных мероприятий старших классов посвя-

щенных предстоящим выборам.

Глава 1. История принятия закона о выборах.

Федеральный закон

“Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации”

Принят Государственной Думой 26 октября 1994 года.

Одобрен Советом Федерации 16 ноября 1994 года.

Демократические свободные выборы в органы государственной власти и выборные органы местного самоуправления Российской Федерации являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти. Государство гарантирует свободное волеизъявление граждан на выборах путем защиты демократических принципов и норм избирательного права.

Настоящим Федеральным законом определяются основные гарантии реализации гражданами Российской Федерации их конституционного права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Статья 1. Пределы действия настоящего Федерального закона.

Настоящим Федеральным законом устанавливаются гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации при выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в иные федеральные государственные органы, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и избираемые непосредственно гражданами Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, при выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также при выборах в органы местного самоуправления, проводимых в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации о выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также о выборах в органы местного самоуправления не могут противоречить настоящему Федеральному закону.

Законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные гарантии избирательных прав граждан.

Избирательные права граждан Российской Федерации и их гарантии, установленные настоящим Федеральным законом, а также иными федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не могут быть изменены иначе как путем принятие федерального закона.

Статья 2. Основные термины, используемые в настоящем Федеральном законе.

В настоящем Федеральном законе используются следующие термины: выборы в Российской Федерации – выборы Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в иные федеральные государственные органы, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и избираемые непосредственно гражданами Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также выборы в выборные органы местного самоуправления, действия граждан Российской Федерации, избирательных объединений, избирательных комиссий и органов государственной власти по составлению списков избирателей, выдвижению и регистрации кандидатов, проведению предвыборной агитации, голосованию и подведению его итогов и другие избирательные действия в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации; избирательные права граждан – конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и в выборные органы местного самоуправления;

гарантии избирательных прав граждан – правовые, организационные, информационные и иные средства обеспечения реализации избирательных прав граждан Российской Федерации;

активное избирательное право граждан – право граждан Российской Федерации избирать в органы государственной власти и выборные органы местного самоуправления;

пассивное избирательное право граждан – право граждан Российской Федерации быть избранными в органы государственной власти и в выборные органы местного самоуправления;

избиратель – гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом;

избирательные комиссии – комиссии, организующие проведение выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в иные федеральные государственные органы, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и избираемые непосредственно гражданами Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в выборные органы местногосамоуправления;

кандидат – кандидат на должность Президента Российской Федерации, кандидат в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, кандидат в депутаты органов государственной власти субъекта Российской Федерации, кандидат на должность главы исполнительного органа государственной власти (Президента) субъекта Российской Федерации или в выборный орган местного самоуправления, избираемые гражданами Российской Федерации;

избирательные объединения – общественное объединение, устав которого редусматривает участие в выборах посредством выдвижения кандидатов, которое создано и зарегистрировано в порядке правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не позднее чем шесть месяцев до объявления дня выборов;

избирательный блок – добровольное объединение двух и более общественных объединений, зарегистрированных в порядке, установленном федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, для совместного участия в выборах. Избирательный блок обладает правами избирательного объединения;

список кандидатов – единый список кандидатов, выдвинутый избирательным объединением (избирательным блоком) по выборам в законодательный (представительный

орган государственной власти или выборный орган местного самоуправления;

предвыборная агитация – деятельность граждан Российской Федерации, общественных объединений по подготовке и распространению информации, имеющей целью побудить избирателей принять участие в голосовании за или против тех или иных кандидатов (список кандидатов).

Статья 3. Принципы участия гражданина Российской Федерации в выборах.

Участие гражданина Российской Федерации в выборах является добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление.

Гражданин Российской Федерации, проживающий за ее пределами, обладает всей полнотой избирательных прав. Дипломатические и консульские учреждения Российской Федерации в реализации избирательных прав граждан, установленных настоящим Федеральным законом.

Статья 4. Всеобщее избирательное право.

Гражданин Российской Федерации, достигший 18 лет, вправе избирать, а по достижении возраста, установленного Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, - быть избранным в органы государственной власти и в выборные органы местного самоуправления.

Гражданин Российской Федерации может избирать и быть избранным независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным бъединениям.

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

Законами и иными нормативными правовыми актами законодательных представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные условия приобретения гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, связанные с достижением им определенного возраста или сроком его проживания на определенной территории Российской Федерации (соответственно уровню проводимых выборов). Устанавливаемый минимальный возраст кандидата на может превышать 21 года при выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, 30 лет при выборах главы исполнительного органа государственной власти (Президента) субъекта Российской Федерации и 21 года при выборах в главы местного самоуправления; сроки обязательного проживания на указанной территории не могут превышать одного года.

Ограничения, связанные со статусом депутата, в том числе с невозможностью находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Статья 5. Равное избирательное право.

Избиратели участвуют в выборах в Российской Федерации на равных основаниях.

Статья 6. Прямое избирательное право.

Избиратель голосует на выборах в Российской Федерации за или против кандидатов (списка кандидатов) непосредственно.

Статья 7. Тайное голосование.

Голосование на выборах в Российской Федерации является тайным, то есть исключающим возможность какого-либо контроля за волеизъявление избирателя.

Исследователи выделяют несколько этапов принятия этого закона: Этап 1: От Положения о выборах в Государственную Думу” 1993 года до проекта закона, внесенного президентом РФ. Мировой опыт здесь разнообразен. В одних странах существуют всеобъем общие законы о выборах, в других – выборы проводят на основе сложившейся практики и/или общих положений Конституции при законодательном регулировании отдельных аспектов выборов и избирательных кампаний. В ряде стран избирательные законы издаются вновь или изменяются каждый раз перед соответствующими выборами. Отвечая современным требованиям, российская Конституция задала логику создания специального законодательства о выборах. Президент России изложил свое видение избирательного законодательства в Послании Федеральному собранию 1994 года. В нем говорилось о том, что законы следовало бы разрабатывать, опираясь на критическое осмысление опыта первых многопартийных выборов, исходя из преимущественного участия в выборах крупных политических блоков. Предлагалось увязать между собой выборные законы и закон о политических партиях. Предложения Бориса Ельцина в адрес законодателей основывались на его оценке процесса формирования новой политической системы и опыта выборов 1993 года: слабость и аморфность партий, инерция межгрупповой борьбы, в которой интересы граждан отодвигаются на задний план, значительные недостатки в законодательном обеспечении деятельности партий и СМИ в период избирательной компании. Послание было представлено на совместном заседании обеих палат 24 февраля 1994 года. 16 марта в Государственной Думе голосовались проекты двух постановлений – о Послании президента и о примерной программе законопроектной работы. Постановление о послании принято не было. В утвержденной примерной программе выборные законы были отнесены к числу первоочередных, в качестве субъекта внесения законопроекта был назван президент Российской Федерации. Законопроект был внесен в Государственную Думу 1 ноября 1994 года. Согласно поручению президента основная тяжесть его разработки легла на Центральную избирательную комиссию. Основные новшества законопроекта по сравнению с Положением о выборах в Думу 1993 года мы приводим по трем позициям в виде сводной таблицы *(см. приложение)* со второго по четвертый этап принятия закона о выборах, привел исследователей к выводу, что в случае с принятием закона о выборах заложенные в нашей Конституции “противовесы” не сдержали стремления фракций Государственной Думы обеспечить себе такие правила игры, которые бы давали максимальные гарантии получения депутатских мест в Думе следующего созыва. Таким образом, законодательная база была принята в условиях сложной политической борьбы, и, к сожалению не всегда применяется и исполняется в ходе реальных избирательных кампаний.

Глава 2. Альтернативы современной избирательной системе.

Мажоритарная система имеет одночленные избирательные округа, где побеждает простое большинство голосов. Так происходит в США, Великобритании, Канаде, Австралии и Новой Зеландии, Индии и Японии.

В одночленных округах есть преимущество, заключающееся в возможности объединения десятков мелких партий вокруг одной из двух – консервативной, или лейбористской, республиканской или демократической – традиционных партий.

В странах с пропорциональной избирательной системой используются многочленные округа и места в парламенте распределяются пропорционально проценту полученных голосов в данном округе. В англо-американских одночленных округах победитель получает все места. В многочленных округах победитель получает только причитающийся ему процент голосов.

Пропорциональная избирательная система не дает партиям никакого вознаграждения за то,что эти партии будут держаться вместе. Более того, пропорциональное представительство поощряет даже раскол в партиях и движениях. На выборах 12 декабря 1993 года в Федеральное Собрание в России движение ”Демократическая Россия” выступило четырьмя малыми партиями.

Пропорционально-мажоритарные выборы в один тур при двухпартийной системе дают возможность партиям-лидерам поочередно подниматься на вершину государственной власти. Мажоритарные выборы в два тура позволяют самостоятельно выступать на первом этапе каждой, даже небольшой, партии, что создает условия для формирования многопартийности. Пропорциональная система голосования провоцирует честолюбивые устремления политических лидеров к созданию новых партий. Однако на выборах их намерения ограничиваются получением 5 и выше процентов голосов избирателей. Не набрав их, партия не имеет права быть представлена в парламенте. Многопартийная система России во всех этих отношениях находится еще в стадии формирования.

В российской литературе по правовым вопросам избирательной системы предлагалась следующая альтернатива. Дело в том, что, по мнению Вадима Белоцерковского:

малочисленность состава партий и одновременно их многочисленность делает неизбежной их зависимость от номенклатурно-мафиозных кругов, от госвласти и связанных с нею коммерческих структур, к которым должны идти на поклон карликовые партии. Своими силами и деньгами им почти не возможно пробиться в парламент. В этих условиях большинство депутатов оказывается под жестким контролем указанных кругов и структур, и о демократии уже не может быть и речи. Народ в парламенте оказывается некому представлять. В этой ситуации выход из тупика могла бы дать система выборов по производственному принципу. То есть, когда депутаты выдвигаются и избираются на предпритиях, в учреждениях и объединениях работников – “единоличников” – фермеров, писателей, кустарей, адвокатов, частных предпринимателей. Иначе говоря, речь идет о возвращении к системе выборов первозданных Советов, но не классовой, а на общественной основе, чтобы все слои общества были представлены в законодательных органах власти. Частные предприниматели – пропорционально доле частного сектора в валовом продукте.

При выборах по производственному принципу у кандидатов и партий исчезает необходимость искать поддержки у властей и финансовых структур. Для избирательной кампании по месту работы кандидатам не потребуется ни копейки ! Не менее важно также,

что избиратели всегда будут хорошо знать, за кого они голосуют – ведь это будут их коллеги ! - легко смогут контролировать избранных ими депутатов и отзывать, если депутаты станут защищать чужие интересы. При территориальных выборах избиратели округов, работая в различных местах, сорганизоваться для контроля над депутатами практически не способны. При выборах на производственной основе уже не будет иметь значения, сколько в стране партий, отпадает и проблема кворума избирателей. Невозможной сделается и фальсификация результатов.

Таким образом, выборы на обсуждаемой основе способны подорвать господство номенклатуры и мафии над законодательной властью, а всед за нею – над исполнительной и судебной. Система выборов по производственному принципу уже хорошо отлажены в мире. Они применяются при формировании центральных правлений крупных концернов, имеющих много филиалов, правлений кооперативных объединений и федераций предприятий, принадлежащих работникам. В мире сейчас распространяется мнение, что везде партийно-территориальная система выборов втягивает в кризис, не отвечает современым понятиям о демократии и должна быть реформирована в направлении более прямого представительства различных социальных слоев.

# 

# Глава 3. Проблемы современной избирательной системы.

**3.1. Возможность фальсификации результатов выборов.**

Одной из серьезных проблем избирательной системы является возможность фальсификации итогов выборов. В отношении выборов 1993 года можно привести следующие факты: под скальпелем беспристрастного математического анализа обнаруживаются фальсификации, которые сами фальсификаторы, надо полагать, считали надежно скытыми от общественности. Расчет показывает, что общий объем фальсификации (подброс бюллетеней, приписки в протоколах, незаконное давление на избирателей, особенно эффективное в сельских районах) составил не менее 9-11 миллионов бюллетеней по каждому из голосований.

Таким образом, результатом фальсификации стал каждый пятый официально признанный действительным бюллетень ! В отдельных местах подлоги достигали и куда больших размеров. Оценки показывают, например, что в Камешкирском районе Пензенской области против конституции было добавлено около 60% голосов списочного состава избирателей. В итоге против конституции проголосовало 67,5% от списка! Ровно столько же проголосовало за оппозиционные партии (66,8%).

Из 88 “субъектов” федерации, в которых проходили выборы, фальсификации не затронули или затронули слабо лишь 10-12 регионов. Основной вклад в фальсификацию внесли, насколько можно судить, окружные избирательные комиссии (примерно две трети общего объема подтасовок), остальные приходятся на участковые комиссии. Еще в марте 1994 года рабочая группа по исследованию выборов и референдумов в своем докладе Администрации Президента РФ проводила оценки масштабов фальсификации результатов декабрьских выборов, которые сегодня если и могут быть уточнены, то лишь незначительно. В докладе проводилось количество мандатов, которые должны были бы получить по партийным спискам различные избирательные объединения при честном подсчете результатов в сравнении с тем количеством мандатов, которое им было фактически “выделено”.

Таким образом Россия не “сдурела”, проголосовав за Жириновского. Фальсификация результатов выборов резко исказила отображение реального политического спектра России в зеркале Федерального собрания. Непонимание этого сыграло в политической жизни страны роковую роль: многие ведущие политики, президент в первую очередь, вольно или невольно начали приспосабливать свои программы и поведение под “новое”, якобы радикально изменившееся настроение избирателя. В результате если не избирательская, то “политическая” Россия начала действовать “праветь”, что и завершилось в конце 1994 года чеченской катастрофой. Исследователи оценивают выборы 12 декабря 1993 года как скрытый государственный переворот, совершенный региональной номенклатурой, до сих пор сохраняющей на местах свое влияние и поддержаной антиреформистскими силами в центре.

Манипулирование итогами выборов возможно и с технической точки зрения: 23 августа 1994 года был опубликован не очень замеченный общественностью Указ президента России “ О разработке и создании Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы” (ГАС “Выборы”).

Более тесное знакомство с ситемой “Выборы” вызывает немало вопросов. Первые появляются после изучения схемы организации системы, представленной редакции Коминформ *(см. Приложение. Схема 2).*

Нетрудно заметить, что в схеме не нашлось места представительным органам власти. Ни в центре, ни на местах. Низовые подразделения системы находятся в помещениях городских и районных администраций. Судя по схеме, члены избирательных комиссий, наблюдатели не имеют доступа к автоматизированным рабочим местам, где должна идти важнейшая часть избирательного процесса – введение информации в компьютер. Не найти на схеме и залов для наблюдения за выборами. Члены избирательных комиссий и наблюдатели, представители партий могут быть допущены к наблюдению за подведением итогов выборов, а могут и нет.

Зато в правом нижнем углу схемы указана структура, именнуемая как “Государственные и ведомственные системы”. Как известно эти системы находятся под контролем Федерального агенства правительственной связи и информации (ФАПСИ), следовательно, эта служба будет наряду с Центризбиркомом получать оперативную информацию о ходе выборов.

Таким образом, нетрудно прийти к выводу, что создаваемая Государственная автоматизированная система “Выборы” представляет собой гигантскую информационную сеть, закрытую от общества, рассчитанную только на исполнительную власть и закрытые ведомства.

Главный же вопрос в том, насколько лица и организации, имеющие доступ к системе, способны, получая самую оперативную информацию из избирательных участков, корректировать результаты голосований.

В среднем в России на территории каждой территориальной избирательной комиссии находится 50-70 избирательных участков.

Для введения всей информации в один компьютер, потребуется, по расчетам специалистов, от 6 до 12 часов. Скорее всего, контроль за вводом данных будут осуществлять представители районной избирательной комиссии. А еще, более вероятно – технические сотрудники.

Кроме того, нет сомнений в том, что помещения, в которых будут находиться компьютеры системы, будут иметь статус, как говорят, режимных комнат. И еще неизвестно, кто будет иметь право туда зайти.

Как полагают эксперты, на этапе ввода данных в ЭВМ вполне может быть проведена коррекция результатов выборов. Диктующий оператору может назвать любую цифру, а оператор одним движением клавиши может добавить в любую колонку, к примеру, дополнительных сто бюллетеней. И никакая автоматизированная система защиты, о которых говорили специалисты Коминформа, здесь не поможет.

Дело защиты прав избирателей, необходимо взять в руки самим избирателям. И в первую очередь – их представителям в Государственной Думе. Было бы целесообразным, до начала выборов принять ряд коротких и четких законов, в которых была бы ясно прописана процедура подсчета голосов. В этих законах, к примеру, можно было бы ввести обязательное правило обратной свертки – сопоставление распечатки введенных в компьютер данных с оригинала протоколов участковых избирательных комиссий, обязать немедленно, в течении двух-трех дней после голосования, публиковать сводные таблицы результатов выборов в прессе, установить обязательное проведение выборочных проверок 2-3 процентов избирательных участков для пересчета бюллетеней, и, наконец, принять все же норму, введению которой до сих пор сопротивляется, строжайше запретить предоставление участковых избирательных протоколов, заполненых карандашом или с исправленными цифрами.

Можно с большой долей уверенности говрить, что эффективный общественный контроль за проведением выборов, подкрепленный не менее эффективным законодательством не даст в итоге поводов усомниться в честности проведения предстоящих выборов.

3.2. Проблемы организации выборов 1999 года.

Предстоящие выборы будут проходить в условиях, когда их применение как основного механизма формирования органов власти на всех ее уровнях, поставлено под сомнение некоторыми активными участниками политической жизни.

Эти сомнения порождены, с одной стороны, явным ростом тенденции к применению носителями пассивного избирательного права сомнительных приемов завоевания голосов избирателей, стыдливо именуемых “новыми избирательными технологиями”, а, с другой стороны, - нарастанием политического равнодушия среди значительной части российских избирателей, снижением уровня их активности на выборах как регионального, так и федерального уровня.

Приходится признать, что противостоять такому повороту событий, несущему прямую угрозу основам конституционного строя Российского государства, оказались не вполне готовы не только органы государственной власти; правоохранительные органы, многие избирательные комиссии, но и формирующиеся институты гражданского общества – политические партии, иные политические общественные объединения, а также общественность в целом.

О реальности этой угрозы свидетельствует анализ не только избирательных кампаний декабря 1998 года в Москве, Санкт-Петербурге и Волгограде, но и избирательной кампании по выборам депутатов Законодательного Собрания нашей области в феврале- апреле 1998 года.

В ходе перечисленных избирательных кампаний в “новых избирательных ехнологиях” не было недостатка: имели место и массовый подвоз избирателей к избирательным участкам, и “заключение договоров на агитацию и контрагитацию”, и покупка голосов за 10-15 рублей или за бутылку водки, и так называемые “двойники” зарегистрированных кандидатов, и невиданный всплеск активности избирателей в ходе досрочного голосования, и распространение анонимных листовок, порочащих честь и достоинство кандидатов. Неизвестными доселе лицами был инспирирован скандал, связанный с найденными в лесу фальшивыми избирательными бюллетенями, проявляли завидную активность оснащенные сотовыми телефонами “менеджеры” и “бригады” в черных вязаных шапочках и т.д., и т.п.

Все это свидетельствует о том, что утверждение в нашей стране институтов гражданского общества, в том числе демократической избирательной системы, идет очень трудно, что надежды широкой общественности на относительно быстрый успех в создании и утверждении собственной избирательной системы и необратимость процессов демократизации не оправдываются, что необходимы постепенные и последовательно настойчивые меры по формированию у наших граждан качеств, характеризующих социально активную личность.

**Глава 4. Возможности контроля за законностью выборов.**

**4.1. Совершенствование законодательной базы.**

Сегодня, немедленно, должны быть предприняты самые решительные меры по предотвращению сползания российского общества к угрожающе низкому порогу электоральной безопасности.

Среди этих мер первоочередным должно быть оперативное совершенствование действующих избирательных законов Главным содержанием вносимых законодателем изменений должно быть закрепление в законе таких механизмов, которые бы обеспечивали достаточно полную реализацию гарантий избирательных прав граждан на выборах любого уровня. Эти изменения необходимы для того, чтобы на каждом этапе избирательной кампании появились непреодолимые препятствия тем, кто стремится во власть для обеспечения личных или узко корпоративных интересов, а также тем, для которых не существует моральных и правовых ограничений, которые не в ладах с законом в повседневной жизни и не останавливается перед его нарушением в целях личной победы на выборах или победы своих представителей.

Изменения должны обеспечить присутствие в законе четких и ясных правил, обязательных, прежде всего, для избирательных комиссий всех уровней. Эти правила должны исключать субъективизм в подходах избирательных комиссий, зависимость их решений и действий от какого-либо воздействия со стороны, от конкретного состава комиссии, уровня компетентности ее членов, наличия у них опыта разрешения тех или иных ситуаций и т.д.

Например, порой возникают споры вокруг решений комиссий о приеме документов на регистрацию или об отказе в регистрации кандидатов. Бывает, что при этом высказываются тезисы об “особом” отношении комиссии к конкретному кандидату, к его документам и т.п. Чтобы исключить основания для возникновения подобных ситуаций, в законе надо установить исчерпывающий перечень документов, признаков их действительности и недействительности. Это “введет” и избирательную комиссию, и кандидатов в строго определенные правовые рамки, за пределами которых они попросту не смогут действовать.

Определенность необходима и тем, кто выдвигается в качестве кандидата, и тем, кто их выдвигает и собирает подписи в поддержку выдвижения, а после регистрации занимается вопросами организации агитации и ее финансирования. Не должно быть в законе “лазеек”, которые позволяли бы фальсифицировать подписи избирателей, использовать финансовые средства помимо избирательного фонда, получать преимущества в доступе к средствам массовой информации, проводить агитацию формами и методами, прямо не предусмотренными в законе.

Так, например, предлагается расширить объем сведений о кандидатах, публикуемых в средствах массовой информации для избирателей. При этом кандидате может быть вменено в обязанность сообщать о себе сведения о наличии двойного (иностранного) гражданства, о неснятых или непогашенных судимостях, а также представлять декларацию о доходах за два года, предшествующим выборам, и сведения о наличии собственности (а также в собственности супруга, других близких родственников) имущества, декларируемого согласно законодательству.

Эти предложения далеко не всеми приветствуются. Есть высказывания, что их реализация влечет за собой покушение на частную жизнь граждан, а значит противоречит

положениям Конституции Российской Федерации. Однако, надо обратить внимание на то, что мы речь ведем о выборах в особом социально-политическом институте, в рамках которого избиратели наделяют властными полномочиями тех, кому доверяют. В ходе выборов возникают публично-правовые избирательные отношения, которые обязывают кандидатов реализовывать свое право на избрание согласно тем правилам, что определены избирателями в законах, принятых их представителями в органах власти.

При этом важно то, что конкретные граждане участвуют в выборах как кандидаты исключительно по собственному желанию, а не по принуждению. То есть они добровольно высказывают желание соблюдать установленные законом требования в целях своего избрания. Эта добровольность касается и тех сведений, которые по закону кандидат обязан сообщить о себе.

Как известно, согласно статьи 24 Конституции РФ, сведения о частной жизни гражданина могут быть опубликованы только с согласия самого гражданина. Как видим, это конституционное положение в данном случае соблюдается. Никто не может принуждать гражданина давать согласие выступать в качестве кандидата, а значит – никто не принуждает давать согласие на публикацию сведений, характеризующих его частную жизнь.

Иначе говоря, у каждого гражданина есть конституционная возможность оставить в тайне от общественности сведения о своей частной жизни – просто надо для себя сделать выбор, или вести закрытую от общественности частную жизнь, или идти в публичную деятельность, в том числе баллотироваться на выборах, что требует известной открытости перед обществом. Для того гражданина, который хочет занимать выборную публичную должность, получить депутатский мандат, естественным должно быть признание права избирателей знать о нем больше, чем о частном лице, ведь они делегируют ему право представлять их в органах государственной власти или местного самоуправления.

Более того, публикация этих сведений не только расширит информацию о кандидатах, но и позволит защитить самого кандидата от спекуляции, измышлений, в том числе распространяемых в анонимных материалах, в отношении его прошлого, настоящего. Данное предложение отвечает как запросам большинства избирателей, желающих знать о кандидатах как можно больше, так и интересам самих кандидатов. Представляется, что с целью обеспечения наибольшей достоверности, такие сведения о кандидатах должны публиковать официальные органы в лице, например, избирательных комиссий.

Достаточно острым является и вопрос о равенстве доступа кандидатов, избирательных объединений и блоков к средствам массовой информации, а также равного освещения деятельности всех участников выборов средствами массовой информации. Здесь могут быть реализованы несколько предложений.

Прежде всего, необходимо исключить возможность использования кандидатами из числа лиц, занимающих руководящии посты в органах государственной власти и органах местного самоуправления, преимуществ своего положения. Сегодня закон фактически позволяет таким кандидатам помимо того времени, что выделяется на каналах телерадиокомпаний в установленном законом о выборах порядке, использовать для дополнительного появления на экранах или радиоэфире информационные и тематические программы, давать интервью, пресс-конференции, выступать с комментариями по вопросам, зачастую не связанными с выборами. Другие кандидаты такими возможностями не обладают и, следовательно, неизбежно оказываются в неравных условиях.

Поэтому и предлагается установить в законе правило, согласно которому кандидаты из числа лиц, замещающих государственные или муниципальные должности категории “А” в период со дня регистрации и до дня голосования могут выступать в средствах массовой информации только как кандидаты. То есть в отведенное для этого время наравне с другими кандидатами.

Необходимо ликвидировать и условия возможного неравенства доступа кандидатов к средствам массовой информации, прежде всего к тем, что находятся в частной собственности. Ныне деятельность этих СМИ законом не регулируется. Эти средства могут использовать в неограниченном объеме те кандидаты, что имеют в своем избирательном фонде больше денежных средств по сравнению с другими кандидатами. Такие кандидаты скупают все или почти все “общественно значимое” время на телеканалах и тем самым блокируют возможность распространения информации о своих соперниках.

Кандидаты, избирательные объединения и избирательные блоки, которые ограничены в этих средствах, практически не имеют возможности использовать СМИ за плату, а значит и довести свою программу до сведения избирателей своего округа они не могут или эта задача решается ими лишь отчасти. Эта проблема свидетельствует не только о допущении неравенства условий деятельности всех кандидатов, но и об известном ограничении права избирателей на получение полной информации о всех кандидатах. Решить эту проблему можно установлением в законе пределов времени, предоставляемого на каналах частных СМИ. Эти пределы не должны, очевидно, значительно превышать те объемы времени (печатной площади), что предоставляются кандидатам государственными или муниципальными СМИ.

Предлагается устранить и те перекосы в использовании телерадиоэфира, что заключаются в проведении некоторыми кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками почти исключительно политической рекламы. Как известно, политическая реклама не предназначена для раскрытия содержания программ кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, разъяснения избирателям их отличий от программ конкурентов. Политическая реклама не раскрывает те задачи, что ставят перед собою кандидаты, формы, методы и средства их решения. Значительное превышение доли политической рекламы в предвыборной агитации не дает возможности избирателям сформировать цельное представление о кандидатах, не позволяет сделать им вполне осознанный выбор лучшего из них.

В связи с этим предлагается вернуться к тому положению, что было на выборах 1993-1994 годов, когда доля политической рекламы в использовании телерадиокомпаний, периодических печатных изданий не могла превышать 10% выделенного времени или печатной площади. Такое правило обяжет кандидатов, избирательные объединения, избирательные блоки, их представителей больше внимания уделять содержательной стороне предвыборной агитации, что автоматически расширит объем и спектр информации, необходимой избирателям для осознанного выбора в день голосования.

Выборы 1998 года очень остро поставили вопрос об эффективности правового регулирования досрочного голосования, особенно в крупных населенных пунктах, где это голосование порой сопровождалось попытками воздействия на волеизъявление избирателей, в том числе и прямого их подкупа. В результате таких противоправных действий в ряде случаев был резкий скачок, по сравнению с ранее проведенными выборами, доли тех избирателей, что голосовали досрочно. Безусловно такие факты могут вызывать сомнения в добровольности волеизъявления избирателей, а, следовательно, и в истинности полученных итогов голосования и результатов выборов.

Для того, чтобы свести к нулю возможность повторения подобных действий, предлагается досрочное голосование заменить практикой выдачи открепительных удостоверений тем избирателям, кто в день голосования будет отсутствовать по месту своего проживания и не сможет прийти на избирательный участок, на котором он внесен с списки избирателей. По открепительному удостоверению такой избиратель сможет проголосовать на том избирательном участке, не территории которого он будет находиться в день голосования.

Много вопросов вызывает и практика проведения дополнительных и повторных выборов депутатов Палаты Представителей и представительных органов местного самоуправления. Имеют место случаи, когда такие выборы проводятся безрезультатно несколько раз. В соответствии с законом избирательные комиссии вынуждены организовывать их проведение до замещения свободного депутатского мандата. В то же время в силу и объективных и субъективных причин состав кандидатов не всегда удовлетворяет избирателей, что негативно сказывается на их активности при голосовании.

4.2. Роль органов прокуратуры в контроле за соблюдением законности выборов.

Важное звено в совершенствовании избирательной системы, гарантия защиты избирательных прав в случае их нарушения, работе прокуратуры.

Практика прокурорского надзора за исполнением избирательного законодательства, должна позволить, во-первых, оценить состояние законности в избирательном процессе, во-вторых, определить сильные и слабые стороны в организации прокурорского надзора. Итоги декабрьских выборов в Государственную Думу 1995 года, показали, наибольшее число нарушений избирательного законодательства допускалось при выдвижении и регистрации кандидатов в депутаты – 37,4%. Причем более половины составляют нарушения порядка сбора подписей избирателей в поддержку кандидатов. Наиболее типичные из них – подлог подписных листов (52%).

Немало нарушений на этой же стадии избирательного процесса было связано с незаконным отказом в регистрации кандидатом в депутаты – 24%. Следующим по распрост-

раненности можно считать нарушения, допущенные при реализации права на предвыборную агитацию – 19,5%. Около половины из них приходятся на случаи проведения предвыборной агитации в день, предшествующим выборам – 46%. Нарушения, допущенные при голосовании и определении результатов выборов, составляют 17,9%.

В деятельности прокуроров в период избирательной кампании можно отметить нежелательные тенденции. Фактически на протяжении всего избирательного процесса прокуроры ожидали поступления сообщений о нарушениях избирательного законодательства. Все зарегистрированные нарушения по которым принимались меры прокурорского реагирования, поступили в органы прокуратуры от избирательных комиссий (50%), от граждан (33,3%), от избирательных объединений (3,4%) от кандидатов в депутаты (3,3%), из других источников (10%).

Всякая прокурорская проверка может быть проведена лишь в связи с имеющимися у прокуроров сведениями о нарушениях законов. Однако это вовсе не означает, что, получив информацию о таком нарушении и соответствующим образом отреагировав на нее, прокурор может спокойно дожидаться нового сообщения. Такая позиция не соответствовала бы требованиям Закона о прокуратуре.

Применительно к надзору за исполнением избирательного законодательства понимание требований Закона о прокуратуре должно заставить прокуроров организовать более глубокую проверку, допустим, в тех окружных избирательных комиссиях, где отмечались случаи в приеме документов для регистрации кандидатом в депутаты либо отказывали в такой регистрации. Таким образом, наша избирательная системы нуждается в дальнейшем совершенствовании, которое должно расширять подлинное представительство народа в высших органах власти, усиливать контроль общественности за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации.

# Заключение

Таким образом, в ходе проведенного мною исследования можно сделать следующие выводы:

1. История принятия избирательного закона 1994 года позволяет утверждать, что совре менная избирательная система Российской Федерации несовершенна, и сориентирована на интересы уже существующих партий.
2. Возможности альтернативы мажоритарно-территориальной избирательной системы (например, чисто мажоритарная или сформированная по “производственному” принципу).
3. Результаты выборов в последнее время не застрахованы от фальсификации, так как они не предполагают гласного общественного контроля за проведением итогов.
4. Законность избирательного процесса должна быть под постоянным контролем со стороны правоохранительных органов (в первую очередь прокуратуры).

Итак, современная избирательная система Российской Федерации нуждается в дальнейшем совершенствовании: в освобождении от давления со стороны современных политических партий в пользу демократических принципов.

# Приложение

*(Таблица 1)*

|  |  |
| --- | --- |
| Основные новшества законопроекта | |
| положение 1993 года | законопроект 1994 года |
| 1) соотношение депутатов от одномандатных округов и по федеральному избирательному списку: | |
| 225 на 225 (ст.3) | 300 на 150 (ст.5, ст.11, п.1) |
| 2) двойное выдвижение: | |
| для кандидата, вошедшего в партийный список, допускается выдвижение и в одномандатном избирательном округе  (ст. 23 п.5) | в федеральный список не могут входить кандидаты, выдвигаемые тем же избира тельным объединением в избирательных округах (ст.37 п.5, ст.42 п.1) |
| 3) требования к регистрации федерального списка избирательного объединения: | |
| 100 тыс. подписей в поддержку, не  более 15% может приходиться на  один субъект Федерации (ст.23) | Федеральный список выдвигается съездом (конференцией) (ст.37); 250 тыс. подписей, не более 7% может приходиться на один субъект Федерации; избирательное объединение, преодолевшее 5%-ный барьер на предыдущих выборах, может не собирать подписи в поддержку всех своих кандидатов (ст.70); избирательные объединения должны быть зарегистрированы не позднее чем за шесть месяцев до объявления выборов |

**Список литературы:**

1. Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав Российской Федерации” // Политика и право. Хрестоматия для учащихся общеобразовательной школы. Екатеринбург. 1995 г. С. 26-30.

1. Белоцерковский В.А. При нынешней избирательной системе в России демократии не будет. // Независимая газета. М. 1995 г. 2 ноября. C.1.
2. Любарский К.А. и Собянин А.Е. Фальсификация – 3 // Журнал “Новое время” №15, М. 1995 г. С. 6-13.
3. Мостовщиков В. Выборы 1999 года: проблемы, перспективы, решения. Областная газета. Екатеринбург. 1999 год. 20 января. С.4.
4. Размустов В.Б. История принятия закона о выборах в Думу. // Независимая газета. М. 1995 г. 29 ноября. С. 1-3.
5. Слизинов С.А. и Усольцева А.Е. От выборов до выборов: прокурорская практика. //Журнал “Законность”. М. 1996 г. №6. С.18-22.
6. Чугаев С .П. Электронная система “ВЫБОРЫ” не исключает манипуляции с выборами в России. // Известия. 1995 год. 10 февраля. С.1-2.
7. Шилобод М.И. Партийные системы. // Политика и право. М. “Дрофа” 1995 г. С. 258-261.