

**ДЕЛЕГАЦИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**DELEGATION OF
THE RUSSIAN FEDERATION**

**11-е СОВЕЩАНИЕ ОБСЕ ПО РАССМОТРЕНИЮ ВЫПОЛНЕНИЯ
ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В ОБЛАСТИ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ИЗМЕРЕНИЯ
(Варшава, 2-13 октября 2006 года)**

**Выступление на рабочей сессии № 10
«Демократические институты»
(9 октября 2006 года)**

**ОСНОВНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В 2005-2006 годах избирательное законодательство в Российской Федерации было подвергнуто существенной корректировке. Особого внимания заслуживают следующие законодательные нововведения.

1. Обеспечение реализации активного избирательного права и права на участие в референдуме:

более детально урегулирован порядок регистрации (учета) избирателей (в целях более качественного составления списков избирателей): так, например, определен порядок включения избирателей, находящихся в местах временного пребывания, работающих на предприятиях с непрерывным циклом работы в списки избирателей по месту временного пребывания по их письменному заявлению, поданному не позднее чем за три дня до дня голосования;

предусмотрена возможность проведения досрочного голосования групп избирателей, находящихся в значительно удаленных от помещения для голосования местах, транспортное сообщение с которыми отсутствует или затруднено (в труднодоступных или отдаленных местностях, на полярных станциях и в тому подобных местах), и в связи с этим невозможно провести досрочное голосование в целом по избирательному участку;

определено, что участковая комиссия обеспечивает возможность участия в голосовании вне помещения для голосования избирателям, которые внесены в список избирателей на данном избирательном участке и находятся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых;

установлена возможность включения избирателей, не имеющих регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации, в списки избирателей на избирательных участках специально образованных или определенных решением вышестоящей комиссии для этих целей (если это предусмотрено законом, на основе которого проводятся выборы);

закреплена возможность перенесения времени начала голосования на соответствующем избирательном участке на более раннее время.

Таким образом, дополнительно усилены гарантии реализации гражданами Российской Федерации активного избирательного права.

2. Обеспечение реализации пассивного избирательного права:

положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» о праве кандидата снять свою кандидатуру приведены в соответствие с правовой позицией, высказанной в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2002 года

№ 10-П, согласно которому снять свою кандидатуру по вынуждающим обстоятельствам кандидат вправе и менее чем за три дня до дня голосования;

поддержано предложение отказаться от применения мер ответственности к кандидату (в форме отказа в регистрации) за представление им недостоверных сведений биографического характера (за исключением сведений о неснятой и непогашенной судимости кандидата), поскольку практика в этом вопросе складывалась в сторону необоснованных ограничений прав кандидатов;

с учетом правовой позиции, сформулированной в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2005 года № 245-О, закреплена норма, согласно которой перечисленные в качестве избирательного залога средства возвращаются в соответствующий избирательный фонд в случае снятия кандидатом своей кандидатуры по вынуждающим к тому обстоятельствам;

в избирательное законодательства внесены изменения, согласно которым отказ в регистрации либо аннулирование регистрации списка кандидатов будут возможны только в случае, если число кандидатов, выбывших из списка (за исключением выбывших по вынуждающим к тому обстоятельствам) превысит 50 процентов, а не 25 процентов, как было раньше, от общего числа кандидатов в заверенном списке на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъекта Российской Федерации или в представительные органы местного самоуправления.

Таким образом, заложены основы более демократичного регулирования порядка выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов.

3. Развитие партийной системы в контексте избирательной реформы:

предусмотрен переход к формированию Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации исключительно по пропорциональной избирательной системе (некоторые субъекты Российской Федерации, (например, Санкт-Петербург) также переходят на пропорциональную систему формирования законодательных (представительных) органов государственной власти), при этом предусматривается комплекс мер с целью «приближения» избранных депутатов к своим избирателям (при выборах депутатов Государственной Думы список кандидатов должен быть разделен не менее чем на 100 региональных групп, которым предоставляется бесплатное эфирное время и бесплатная печатная площадь региональными организациями, осуществляющими выпуск средств массовой информации, и которые могут по решению политической партии создать собственный избирательный фонд, депутаты Государственной Думы, избранные по партийным спискам, обязаны поддерживать связь со своими избирателями), а федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «О политических партиях» дополнены положениями о гарантиях пассивного избирательного права граждан, не являющихся членами политических партий;

предусмотрено повышение уровня государственного финансирования политических партий, получивших поддержку избирателей на федеральных выборах (с 50 копеек до 5 рублей за голос одного избирателя), при этом одновременно определены полномочия ЦИК России и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по осуществлению контроля за финансированием политических партий не только в период избирательных кампаний, но и в период между выборами;

регламентировано право политической партии, выдвинувшей список кандидатов, для целей своей избирательной кампании использовать без оплаты из средств своего избирательного фонда недвижимое и движимое имущество (за исключением ценных бумаг, печатной продукции и расходных материалов), находящееся в ее пользовании (в том числе на правах аренды) на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов;

в целях реализации идеи самостоятельного участия политических партий в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления из числа участников избирательного процесса на выборах всех уровней исключены избирательные блоки.

Таким образом, созданы условия для укрепления и развития партийной системы¹, а также для демократизации избирательного процесса за счет преодоления недостатков мажоритарной избирательной системы и усиления позитивного влияния пропорциональной избирательной системы на развитие государственных и общественных институтов.

4. Регулирование информационного обеспечения выборов:

нормы, определяющие содержание предвыборной агитации, порядок ее финансирования, уточнены и приведены в соответствие с правовыми позициями, высказанными в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 года № 15-П², от 14 ноября 2005 года № 10-П³ и от 16 июня 2006 года № 7-П;

¹ При этом следует учитывать правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированную в постановлениях от 15 декабря 2004 года № 18-П и от 1 февраля 2005 года № 1-П, исходя из которой федеральный законодатель связывал получение (сохранение) статуса политической партии с теми общественными объединениями, которые выражают интересы значительной части граждан независимо от региона проживания и действуют на всей или большей части территории Российской Федерации. Такое структурирование политического пространства направлено против дробления политических сил, появления множества искусственно создаваемых (особенно в период избирательных кампаний) малочисленных партий, деятельность которых рассчитана на непродолжительное время и которые в силу этого не способны выполнить свое предназначение в качестве общественного объединения в политической системе общества. В современных условиях, когда российское общество еще не приобрело прочный опыт демократического существования, при том что имеют место серьезные вызовы со стороны сепаратистских, националистических, террористических сил, 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. При этом размывалась бы правовая грань между региональными политическими партиями и партиями, которые фактически формировались бы по признакам национальной или религиозной принадлежности. Такие партии, как указал Конституционный Суд в Постановлении, неизбежно ориентировались бы на преимущественное отстаивание прав соответствующих национальных (этнических) и религиозных групп, что на современном этапе исторического развития искажало бы процесс формирования и выражения политической воли многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации. Кроме того, создание региональных и местных политических партий в каждом субъекте Российской Федерации могло бы привести - принимая во внимание сложносоставной характер Российской Федерации - к образованию множества региональных партийных систем, что чревато превращением формирующейся партийной системы как части политической системы в фактор ослабления развивающейся российской демократии, народовластия, федерализма, единства страны и тем самым - ослабления конституционных гарантий прав и свобод, в том числе самого права на свободу объединения в политические партии, равенства прав граждан на создание и участие в деятельности политических партий на всей территории Российской Федерации. Таким образом, осуществленное в Федеральном законе «О политических партиях» регулирование, по которому статус политической партии могут получить только общенациональные (общероссийские) политические общественные объединения, не только направлено на достижение такой конституционно значимой цели, как формирование в стране реальной многопартийности, на правовую институционализацию партий в качестве важного фактора становления гражданского общества и стимулирование образования крупных общенациональных партий, но и необходимо в целях защиты конституционных ценностей, прежде всего - обеспечения единства страны, в современных конкретно-исторических условиях становления демократии и правового государства в Российской Федерации.

² В указанном постановлении Конституционный Суд, в частности, подчеркнул, что критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели - склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению. В противном случае граница между информированием и предвыборной агитацией стиралась бы, так что любые действия по информированию избирателей можно было бы подвести под понятие агитации, что в

Таким образом, усилены гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах, о кандидатах, о политических партиях.

5. Обеспечение гласности при проведении выборов и снижение возможности фальсификации их результатов:

с учетом современного уровня развития информационных технологий предусматривается внедрение электронного голосования (т.е. голосования без бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе), которое на данном этапе планируется проводить на небольшом количестве избирательных участков (в частности, планируется в порядке эксперимента провести голосование с использованием комплексов для электронного голосования на некоторых избирательных участках при выборах Новгородской областной Думы, а в дальнейшем, при положительном результате эксперимента – и при проведении федеральных выборов);

в целях защиты избирательного бюллетеня от подделки предусмотрена возможность использования специального знака (марки), а также принято решение использовать специальный знак (марку) на федеральных выборах;

введены дополнительные меры административной ответственности для руководителей избирательных комиссий за нарушения порядка подсчета голосов, выдачу заверенной копии протокола об итогах голосования наблюдателям с нарушением закона;

на федеральных выборах не предусматривается направление наблюдателей от общественных объединений (кроме политических партий, участвующих в данных выборах в качестве избирательных объединений), вместе с тем в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» сохранилась норма о том, что законом может быть предусмотрено направление наблюдателей от иных общественных объединений;

силу действующего для представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, запрета неправомерно ограничивало бы конституционные гарантии свободы слова и информации, а также нарушало бы принципы свободных и гласных выборов, при этом наличие либо отсутствие названной цели подлежит установлению судами общей юрисдикции и (или) иными правоприменителями при оценке ими тех или иных конкретных действий как противозаконной предвыборной агитации. Действия, не имеющие целью побудить избирателей голосовать за кандидатов или против них, т.е. не обусловленные объективно подтвержденным умыслом добиться конкретного результата на выборах, не могут рассматриваться в качестве предвыборной агитации. В связи с этим в статье 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закреплено, что действия, совершаемые при осуществлении представителями организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, профессиональной деятельности и указанные в подпункте «а» пункта 2 данной статьи (то есть прямые призывы голосовать за или против конкретных кандидатов, списков кандидатов), признаются предвыборной агитацией в случае, если эти действия совершены с целью побудить избирателей голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них), а действия, указанные в подпунктах «б» – «е» пункта 2 этой статьи, – в случае, если эти действия совершены с такой целью неоднократно.

³ Согласно указанному постановлению Конституционного Суда нормативное содержание права на предвыборную агитацию, в котором воплощаются интересы избирателей, направленные на формирование персонального состава выборного органа публичной власти, включает правомочие участников избирательного процесса, в том числе избирателей, осуществлять агитационную деятельность, имеющую целью побудить голосовать на выборах определенным образом. Поэтому если федеральный законодатель в порядке реализации своих дискреционных полномочий признал возможность голосования на выборах посредством заполнения графы «против всех» в избирательном бюллетене, он обязан урегулировать и проведение соответствующей предвыборной агитации. В условиях отсутствия в избирательном законодательстве формально определенного порядка реализации гражданами права на проведение лично предвыборной агитации против всех кандидатов за счет собственных (не являющихся средствами избирательных фондов) денежных средств норма, предполагающая запрет на проведение предвыборной агитации, направленной против всех кандидатов, гражданами лично за счет собственных денежных средств, представляет собой чрезмерное, не обусловленное конституционно значимыми целями ограничение свободы слова и права на распространение информации в форме предвыборной агитации, не отвечает требованиям определенности и недвусмысленности.

в Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» внесены изменения, предусматривающие в качестве экстремистской деятельности воспрепятствование законной деятельности органов государственной власти, избирательных комиссий, а также законной деятельности должностных лиц указанных органов, комиссий, соединенное с насилием или угрозой его применения.

Таким образом, приняты меры по повышению уровня демократизации выборов, недопущению их срыва и усилению защиты избирательных прав граждан.

В целом завершен переход к новой системе организации местного самоуправления, в рамках которой:

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дополнен положением об обязательности закрепления в законах субъектов Российской Федерации перечня видов избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, при этом конкретная избирательная система, которая должна применяться при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании, самостоятельно определяется в уставе этого муниципального образования исходя из законодательного перечня;

предусмотрена возможность использования института косвенных выборов при формировании представительного органа муниципального района, т. е. не путем избрания на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, а путем делегирования представителей поселений, входящих в состав муниципального района: глав поселений и депутатов представительных органов поселений, избираемых данными органами из своего состава (косвенные выборы);

установлено, что в соответствии с уставом муниципального образования глава муниципального образования может быть избран в ходе проведения муниципальных выборов либо непосредственно представительным органом муниципального образования из своего состава.

Кроме того, осуществлены и другие изменения избирательного законодательства, имеющие концептуальный характер:

исходя из необходимости установления дней голосования, наиболее удобных для избирателей, предусмотрен поэтапный переход к проведению выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления в единые для всей страны дни голосования – второе воскресенье марта и второе воскресенье октября;

отменена форма голосования против всех кандидатов, списков кандидатов;

установлено, что граждане Российской Федерации, имеющие также гражданство иностранного государства, не могут быть избраны в органы государственной власти и местного самоуправления;

установлено, что политическая партия не вправе выдвигать в качестве кандидата на выборах лицо, являющееся членом другой партии.