

С этого номера редакция открывает заочный лекторий для активистов политических партий и движений, членов избирательных комиссий, работников средств массовой информации, органов государственной власти и муниципальных органов. Цикл материалов под рубрикой «Лекторий» поможет составить системное представление о действующем избирательном законодательстве, технологиях проведения избирательных кампаний, российском и зарубежном опыте в этой области. Предполагается осветить такие темы, как современные избирательные системы, активное и пассивное избирательное право, общественный контроль на выборах, статус политических партий и движений, стратегия и тактика избирательной кампании, формирование имиджа кандидата, методы работы с избирателями, нестандартные ситуации при подготовке и проведении выборов, ответственность за нарушения избирательного законодательства и другие. Надеемся, что полученные знания помогут кандидатам и организаторам выборов эффективно проводить избирательные кампании и добиваться успеха. Отрывает заочный лекторий вводная лекция **доктора юридических наук, профессора Московской государственной юридической академии Владимира Фадеева.**

ДЕМОКРАТИЯ И ВЫБОРЫ

*«Простой человек в демократическом государстве царствует с помощью закона и права голоса»
(Эсхин, афинский оратор, IV век до н.э.)*

Выборы относятся к основным, базовым институтам современной демократии. Всеобщие, свободные и периодические выборы составляют необходимую предпосылку демократии. Вместе с тем свои функции выборы в полной мере могут осуществить лишь в условиях демократии. Коренные начала и идеи демократии определяют требования, предъявляемые к выборам в современном государ-

стве, обуславливают принципы избирательного процесса и основные гарантии избирательных прав граждан. Таким образом велика не только социальная ценность выборов, их место и функции в общей системе демократии, но и взаимосвязь и взаимодействие выборов и других демократических институтов для утверждения демократических начал в организации и управлении обществом и государством.

Демократия - результат эволюционного исторического процесса. При этом понятие «демократия» в разные времена означало порой нечто совершенно разное, в него вкладывался неодинаковый смысл. За многие века, в течение которых обсуждалась природа демократии, философы, политологи, юристы так и не смогли по существу прийти к согласию по многим вопросам, касающимся существа проблемы.

Вместе с тем большинство ученых не подвергало сомнению положение о том, что стержнем всякой демократии является народовластие, хотя даже такой последовательный идеолог демократического правления, как Руссо, считал, что она может быть осуществлена лишь при особо счастливых и исключительных обстоятельствах: «Если брать понятие демократии во всей строгости его значения, то истинной демократии никогда не было и не будет. Демократия, собственно говоря, приходится богам, а не людям». Поэтому не удивительно, что некоторые современные ученые пытаются по-новому подойти к решению вопроса о содержании понятия «демократия». Так, один из известнейших философов современности Карл Поппер в своем фундаментальном труде «Открытое общество и его враги» отвергает как неуместные любые попытки определить, что «демократия» означает «в действительности» или «по существу» «власть народа». Под демократией К. Поппер понимает «не какую-то неопределенную «власть народа», или «власть большинства», а многообразные общественные институты (и в первую очередь, всеобщие выборы, т.е. право народа смещать свое правительство), позволяющие осуществлять общественный контроль за деятельностью и отставкой правительства, а также, не применяя насилия, проводить реформы даже вопреки воле правителя».

Выдающиеся мыслители древности Платон и Аристотель рассматривали демократию как форму правления, различая формы правления в зависимости от того, правит ли один, немногие или весь народ. Понятие демократии в античном мире, по сути, совпадало с понятием непосредственного народовластия, когда народ управлял государством через общее народное собрание, которому принадлежала верховная власть. Поэтому та политическая система, которая существовала в античных демократических государствах, может быть определена с помощью термина «прямая демократия» в отличие от господствующей сейчас «представительной демократии». Встречающиеся иногда высказывания, что демократия в античных государствах не была в полном смысле прямой, а скорее «изолированной формой» представительной демократии, не более чем изощренная игра ума (см.: Античная демократия в свидетельствах современников. М., 1996). Вместе с тем выборы,

как способ замещения общественных должностей, широко использовались в античных демократиях. Слово «кандидат» пришло к нам из Древнего Рима: в день выборов знатные римляне, добивавшиеся должности консула, надевали белоснежный плащ - «кандиду». Отсюда и произошло слово «кандидат», означающее человека, претендующего на занятие какой-либо должности. Белый цвет одежды говорил о чистоте намерений и чистой совести будущего консула. Способы избрания высших должностных лиц были разные: в Древней Греции часто использовались выборы по жребию. Это давало равную возможность гражданам, обладавшим избирательными правами, быть избранными на тот или иной пост. Практика античной демократии давала примеры, свидетельствующие о подвижности и изменчивости демократии как формы правления. Так, Аристотель в своем труде «Политика» (книга четвертая) выделял несколько видов демократии, называя при этом наихудшим тот, при котором под видом господства народа правит кучка демагогов при отсутствии твердых законов, заменяемых постоянно изменяющимися предписаниями.

В средние века появляются первые ростки представительной системы: на основе королевских советов (съездов феодальных сеньеров при дворе короля, в которых вассалы участвовали по собственному праву, представляя лишь себя лично) возникают сословно-представительные учреждения. Возникновение представительной системы связывают с тем моментом, когда представители городов (третье сословие) получают доступ в королевский совет. Однако надо учитывать, что сословное представительство по существу не было политическим представительством в современном понимании. Это еще не представительная демократия, ибо речь шла не о политическом представительстве народа, а о представительстве сословно-корпоративном. Представители осознавали себя не представителями народа в целом, а представителями сословий. Поэтому сословные представительные учреждения были выражением не народных, а сословных прав и привилегий: сознание единства корпоративного появилось раньше сознания государственного и национального единства. Следуя принципам римского права, средневековое представительство утверж-

дало полную зависимость представителя от представляемых. Представитель, в его тогдашнем понимании, являлся по существу поверенным, исполняющим волю пославших его. Свобода представителей была связана инструкциями и наказами от избирателей, преступить которые они были не вправе. Такая форма взаимоотношений депутата и избирателей определяется понятием «императивный мандат».

В советский период развития нашего государства в основе взаимоотношений депутата и избирателей лежала концепция именно императивного мандата: избиратели были вправе давать наказания, требовать отчета и отзываться депутата. Однако, эти права избирателей во многом носили формальный характер. Сегодня элементы императивного мандата (подотчетность, возможность отзыва депутата, выборных должностных лиц) присущи системе местного самоуправления, а также допускаются на уровне субъектов Федерации (например, возможность отзыва высшего должностного лица субъекта Федерации в случае, если это предусмотрено законодательством субъекта Федерации). Депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации обладают свободным депутатским мандатом: они не связаны наказами избирателей, которые не вправе также их отзываться.

Теоретические основы для более широкого понимания демократии были разработаны в XVIII веке: демократия рассматривается уже не только как форма правления, при которой народ непосредственно законодательствует и управляет, но и как форма государства, в котором верховная власть принадлежит народу, а формы правления могут быть разными (демократическая, аристократическая, монархическая). Идея принадлежности верховной власти народу получает свое развитие в классической теории народного суверенитета, одним из родоначальников которой был Руссо. Однако он выступал против идеи представительства, считая демократию возможной только в виде непосредственного народовластия. По его мнению, народ, избирающий представителей, свободен только в момент голосования: как только выборы заканчиваются, он становится рабом. Согласно Руссо, суверенитет - это осуществление всеобщей воли народа («власть, управляемая общей волей, называется суверенитетом»). Человек делается свободным через участие во власти и как

«часть» суверена. Суверенитет не может быть представлен кем бы то ни было: сущность его состоит в общей воле, а она может быть выражена только народом. В противном случае это подмена общей воли (в ее образовании непременно должны участвовать все) волей частной. Если у Руссо народ должен сам законодательствовать и управлять, то Монтескье, другой крупный идеолог демократии XVIII века, один из родоначальников теории разделения властей, считал, что народ не способен к этому. Однако, по мнению Монтескье, народ умеет делать другое: выбирать лучших для законодательства и управления. Деятели Великой Французской революции (Мабли, Сиейес) сумели эти два подхода свести в одну доктрину. Они взяли в качестве основного лозунга идею Руссо о понятии народного суверенитета как общей воли народа, но органом выражения общей воли признали народное представительство.

В XVIII веке еще не было условий, благоприятных для демократизации выборов, ибо развитие этого демократического института неразрывно связано с развитием других институтов демократии и прежде всего института прав и свобод человека и гражданина. Всеобщее избирательное право - непременное условие современной демократии - утверждается лишь в XX веке. Так, в 1832 г. в Великобритании право голоса имели лишь 5% населения старше двадцати лет. Из политической жизни исключались женщины, а также значительное число мужчин в силу различных цензов. Хотя Новая Зеландия допустила женщин к участию в общенациональных выборах уже в 1893 г., а Австралия - в 1902 г., во многих странах, считавшихся демократическими, избирательные права женщинам были предоставлены лишь в начале 20-х гг. двадцатого века, а в Бельгии, Франции, Швейцарии - только после Второй мировой войны. В России женщины получили право голоса на выборах в Учредительное Собрание, которые проходили в 1917 году.

В XIX и XX веках демократия становится господствующим политическим лозунгом. Ее развитие во многом определяется принципами правового государства, практикой его формирования. Вместе с этим приходит и более сложное понятие демократии: с ней стали связывать не только представление об основах организации и осуществления

власти, но и о форме правового государства, в котором власть «связана» правом, о правах и свободах человека как высшей ценности и др. Возрастает и роль выборов в условиях формирующего-

глашение всяких свобод и всеобщего избирательного права имеет само по себе некоторую чудесную силу направлять жизнь на новые пути. На самом деле то, что в таких случаях водворяется в жизни, обычно



ся демократического правового государства: расширяются их функции, усиливается значение выборов в процессе демократизации общества, легитимации власти в государстве.

Конечно, надо учитывать, что каждая реально действующая демократическая система не в полной мере отвечает критериям «идеальной» демократии как высшей цели демократического процесса. Содержащееся в статье 1 Конституции Российской Федерации определение российского государства как демократического и правового отнюдь не означает, что это государство таким является. Конституция закрепляет правовые гарантии, правовые предпосылки развития российского государства как демократического и правового, а также необходимость движения по этому пути.

Проблемы, которые здесь возникают, хорошо известны науке; о них в свое время писали, в частности, крупные отечественные философы и юристы, вынужденные эмигрировать из России после событий октября 1917 года (И.А. Ильин, П.И. Новгородцев и др.). Так, П.И. Новгородцев в одной из своих последних работ «Демократия на распутье» (1923 г.) писал: «Нередко думают, что провоз-

называется не демократией, а, смотря по обороту событий, или олигархией, или анархией... Мысль о том, что с разрушением старых устоев тотчас же водворяется истинная свобода, принадлежит анархической, а не демократической теории... Современные исследователи демократии единодушно признают, что как более поздняя и сложная форма политического развития она требует и большей зрелости народа. По существу своему... демократия есть самоуправление народа, но для того, чтобы это самоуправление не было пустой фикцией, надо, чтобы народ выработал свои формы организации. Это должен быть народ, созревший для управления самим собой, сознающий свои права и уважающий чужие, понимающий свои обязанности и способный к самоограничению. Такая высота политического сознания никогда не дается сразу, она приобретает долгим и суровым опытом жизни».

Достижение демократических высот невозможно без так называемой *демократической легитимации*, обеспечивающей связь власти с волей народа. Легитимация публичной власти (парламента, президента и др.) обеспечивается всеми механизмами прямой демократии, но прежде всего и главным образом их

важнейшим элементом - всеобщими выборами. Народ, как совокупность политически активных граждан, выражающих свою волю на выборах, обеспечивает демократическую легитимацию власти в государстве. Легитимация власти либо исходит либо непосредственно от народа, который избирает органы публичной власти (государственные и муниципальные), либо восходит к нему в конечном счете, когда органы, избранные народом, формируют иные публично-властные структуры, необходимые для осуществления государственных функций. Именно этот вывод вытекает, в частности, из статьи 3 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Присвоение властных полномочий иным путем представляет собой захват власти, который согласно статье 3 Конституции Российской Федерации преследуется по федеральному закону.

Для легитимации публичной власти необходимо, чтобы выборы были свободными, периодическим и нефальсифицированными. Как гласит статья 21 Всеобщей декларации прав человека, «воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосований».

Для того, чтобы выборы были свободными государство должно обеспечить равные условия для добровольного и свободного участия граждан в избирательной кампании на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В преамбуле Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» провозглашается, что «государством гарантируются свободное волеизъявление граждан на выборах и референдуме, защита демократических принципов и норм избирательного права и права на участие в референдуме». В этих целях государство прежде всего призвано обеспечить реализацию и защиту основных прав и свобод граждан, без которых невозможно свободное открытое развитие

политической жизни, частью которой являются выборы. Свобода выборов базируется на таких основных правах и свободах граждан, гарантируемых Конституцией Российской Федерации, как свобода и личная неприкосновенность (ст.22), свобода передвижения (ст.27), свобода мысли и слова, свобода массовой информации (ст.29), свобода деятельности общественных объединений (ст.30), свободное участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ст.32) и др. Только в условиях, обеспечивающих осуществление вышеуказанных конституционных прав и свобод, может быть достигнута цель свободных выборов: эффективное, основанное на информированности, возможности свободной оценки и выбора решения, участие граждан в политическом формировании воли народа. Поэтому в период избирательной кампании недопустимо создание атмосферы страха, запугивание избирателей, оказание на них какого-либо давления, в частности, путем принуждения к участию или неучастию в выборах, к голосованию вопреки их воле. Идее демократии соответствует свобода выражения участниками избирательного процесса своих взглядов, мнений по вопросам политической жизни, проводимой правительством политики и др. Избиратели должны иметь равный доступ к альтернативным и независимым источникам информации, которые должны находиться под защитой закона. Именно в условиях демократии складывается система политических отношений, которую в свое время немецкий ученый Кельзен определил как систему политического релятивизма, которая, в частности, дает возможность в период избирательной кампании каждому гражданину, кандидату, избирательному объединению или блоку свободно проявлять себя, высказывать свои убеждения, отстаивать их в свободной дискуссии. Для этого необходимо обеспечить равные условия для избирателей, кандидатов, избирательных объединений и блоков.

Демократия - это равная для всех свобода. Недопустимо в демократическом государстве отдавать процесс политического формирования воли народа на откуп тем, в чьих руках в настоящий момент находится власть, сконцентрированы финансовые ресурсы. Поэтому законодательно должны быть установлены гарантии, обеспечиваю-

щие равенство участников избирательной кампании в условиях свободы выборов. Ряд таких гарантий закрепляет российское избирательное законодательство. Так, согласно статье 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» государство обеспечивает гражданам, общественным организациям, политическим партиям свободное проведение предвыборной агитации: через средства массовой информации; путем проведения массовых мероприятий (собраний и встреч с гражданами, публичных дебатов и т.п.); путем выпуска и распространения агитационных печатных материалов и в иных формах, установленных законом. При этом закон гарантирует кандидатам, избирательным объединениям и блокам равные условия доступа к средствам массовой информации, запрещает участвовать в агитации членам избирательных комиссий с правом решающего голоса, государственным органам, органам местного самоуправления, благотворительным организациям, религиозным объединениям, а также лицам, замещающим государственные и муниципальные должности и др. В определенной степени ограничены возможности вести предвыборную агитацию у граждан, не обладающих статусом зарегистрированного кандидата, ибо они не обладают правом проведения агитации через средства массовой информации. Однако использовать иные формы предвыборной агитации граждане вправе. Данное ограничение связано с тем, что закон в целях контроля за финансированием агитации предусматривает образование избирательных фондов. Ведение же гражданином финансируемой агитации закон не допускает - гражданин не создает избирательный фонд.

Угрозу свободным выборам представляют так называемые «грязные» избирательные технологии, авторы которых пытаются использовать свободу проведения агитации в целях распространения клеветнических измышлений, компрометирующих материалов в отношении тех или иных кандидатов, избирательных объединений и блоков. Хотя надо отметить, что российское избирательное законодательство, учитывая это, стремится поставить заслон на пути тех, кто злоупотребляет правом на проведение агитации, запрещая: а) злоупотребления свободой массовой информации (возбуждение социальной, расовой, национальной, религи-

озной ненависти и вражды и др.); б) осуществление подкупа избирателей (вручение им денежных средств и т.п.); в) осуществление благотворительной деятельности от имени или в поддержку кандидатов, избирательных объединений и блоков; г) обнародование информации, способной нанести ущерб чести, достоинству или деловой репутации зарегистрированных кандидатов и т.д. Более того, предусмотрена уголовная ответственность за воспрепятствование осуществлению гражданином своих избирательных прав (в том числе, соединенное с подкупом, обманом, совершенное с использованием своего служебного положения и т.д.), а также административная ответственность, включая ответственность за нарушения правил проведения предвыборной агитации.

Однако эти законодательные запреты и ограничения, уголовная и административная ответственность не всегда эффективно работают и применяются. По мнению Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ Е. Строева, по-прежнему одна из опасностей на пути выборов - это излишества во взаимной критике, перерастающие в оскорбления и клевету, когда «все более стирается граница между правдой и ложью, а чувствительность общества к грязи и цинизму снижается ниже допустимого предела» (Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Специальный выпуск. Ноябрь. М., 1999. С.6). Вызывает тревогу и то влияние, которое нередко оказывают государственные и муниципальные органы, подведомственные им структуры на итоги голосования, отдавая предпочтение тем или иным кандидатам, избирательным объединениям и блокам. Как отмечается в аналитической записке «Выборы в Думу: уроки и выводы», опубликованной в «Независимой газете» (12 января 2000 г.), «усугубилось неравенство в использовании ресурсов кампании». Обращаясь к практике ведения агитации на телевидении, авторы аналитической записки приходят к выводу, что позиция телеканалов (один из которых принадлежит государству, а на другом государство владеет контрольным пакетом акций), занятая ими в период избирательной кампании по выборам в Государ-

ственную Думу в декабре 1999 г., не позволяет говорить о нейтралитете государства в этой кампании. При этом отмечается также, что и остальные телеканалы не были нейтральны. Выборы в Государ-

Позиция государственных телеканалов, занятая ими перед выборами в Госдуму, не позволяет говорить о нейтралитете государства в этой избирательной кампании

ственную Думу продемонстрировали также сохранение влияния региональных лидеров на ход избирательной кампании по партийным спискам (См. об этом также: Максимов А.А. «Чистые» и «грязные» технологии выборов: Российский опыт. М., 1999).

Одна из гарантий демократизма выборов, свободы волеизъявления избирателей - тайное голосование. Его смысл - в обеспечении свободных выборов, исключающих какое-либо давление на избирателей, какую-либо возможность выявить кто как голосовал. Помещение для голосования оборудуется таким образом, чтобы была обеспечена тайна голосования: в нем должны быть размещены кабины или иные специально оборудованные места для голосования. Граждане голосуют на выборах непосредственно, лично заполняя избирательный бюллетень. Присутствие в кабине или ином специально оборудованном месте для голосования посторонних лиц запрещается. Закон допускает возможность избирателя воспользоваться помощью других лиц при заполнении избирательного бюллетеня в том случае, если он не может самостоятельно это сделать. Однако закон запрещает оказывать избирателю такую помощь членам избирательной комиссии и другим заинтересованным лицам. Член комиссии немедленно отстраняется от участия в ее работе, а наблюдатели, иные лица удаляются из помещения для голосования, если они попытаются нарушить тайну голосования, а также воспрепятствовать работе избирательной комиссии либо осуществлению избирательных прав граждан.

Свободные выборы, обеспечивающие легитимацию власти в государстве, должны быть всеобщими, то есть круг избирателей должен охватывать по сути всех взрослых граждан государства. Федеральный закон «Об основных гарантиях

избирательных прав...», закрепляя принцип всеобщего избирательного права, исходит из того, что не имеют права избирать (лишаются активного избирательного права) и быть избранными (пассивного избирательного права) только две категории граждан из числа тех, кто достиг установленного законом возраста: граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по

приговору суда (ст.4). При этом условия приобретения активного избирательного права, связанные с постоянным или преимущественным проживанием гражданина на определенной территории, не могут содержать какие-либо требования относительно продолжительности срока такого проживания. Для приобретения пассивного избирательного права федеральные законы, законы субъектов Федерации не вправе устанавливать ограничения, связанные с постоянным или преимущественным проживанием на определенной территории: такие ограничения могут быть установлены только Конституцией Российской Федерации (в настоящее время Конституция Российской Федерации требует постоянного проживания в Российской Федерации не менее 10 лет лишь от кандидатов в Президенты Российской Федерации). Федеральный закон допускает возможность установления в качестве дополнительного условия реализации пассивного избирательного права минимального возраста кандидата (в зависимости от уровня выборных органов публичной власти и должностных лиц он может колебаться от 18 до 30 лет. Кандидатом на должность Президента Российской Федерации может быть гражданин не моложе 35 лет). При этом не допускается устанавливать максимальный возраст кандидата. Таким образом, всеобщее избирательное право в нашей стране не знает по существу никаких ограничений при соответствующем возрастном цензе (для активного избирательного права - 18 лет).

Легитимация власти большинством граждан на выборах не означает, что меньшинство, не входящее в это большинство, оказывается беззащитным перед лицом этой власти. Сегодня демократию нельзя сводить только к господству большинства. Нельзя

забывать, что базовыми принципами демократии являются свобода и равноправие. И если во времена Руссо казалось, что для утверждения этих принципов достаточно, чтобы власть от меньшинства (олигархов) перешла в руки большинства народа, то уже в начале XX века выдвигается новый критерий свободы: то положение, в котором находятся оказавшиеся в меньшинстве на выборах, в парламенте; насколько их права обеспечены и защищены. Крупный немецкий ученый Г. Еллинек в своей работе «Право меньшинства» (1906 г.) предостерегал: «Чем больше идет вперед демократизация общества, тем шире становится и господство принципа большинства... А это грозит страшною опасностью всей цивилизации. Ничего не может быть грубее, беззаботнее и неблагоприятнее для самых основных прав личности, ничто так не ненавидит и не презирает всякое величие и всякую истину, как демократическое большинство. Это не какая-нибудь отвлеченная идея, подсказанная настроением, враждебным преобразованию существующего общественного порядка; это признавали и часто выражали самым энергичным образом и передовые борцы современного политического развития. Только совершенно оторванный от действительности может еще грезить о доброте масс и их любви к истине». Проблему, на которую обращал внимание Г. Еллинек, применительно к выборам сегодня пытаются решить установлением равенства политических партий и движений перед законом, созданием равных условий для ведения избирательной кампании кандидатами, избирательными объединениями и блоками, обеспечением свободы слова, печати, конституционным признанием политического и идеологического многообразия, а также другими способами и средствами, используемыми для создания условий и предпосылок, дающих

меньшинству реальную возможность превратиться на следующих выборах в большинство, увеличить число своих сторонников. Существенное значение для решения названной выше проблемы имеет и выбор избирательной системы, используемой на выборах, которая бы обеспечила наименьшую потерю голосов избирателей.

Основой легитимной власти в государстве могут быть лишь те выборы, которые гарантируют выражение подлинной воли народа, результаты которых не фальсифицированы. Демократическое государство создает условия для обеспечения защиты выборов от их фальсификации. Соответствующий правовой механизм закрепляет и российское избирательное законодательство.

Во-первых, следует отметить, что



организацией выборов, их подготовкой и проведением занимаются избирательные комиссии, которые согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав...» в пределах своей компетенции *независимы* от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Установленный законом порядок формирования избирательных комиссий, их правовой статус в целом способствует утверждению в их деятельности принципов коллегиальности, гласности, объективности принимаемых комиссиями решений. Закон устанавливает, что государственные и муниципальные служащие не могут

составлять более одной трети от общего числа членов участковой, территориальной, окружной избирательных комиссий по выборам в органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления (ст.23). Особое значение для установления демократических начал в деятельности избирательных комиссий имеет также право зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений и блоков, выдвинувших списки кандидатов (после их регистрации) назначать в соответствующие избирательные комиссии членов комиссии с правом совещательного голоса. Во-вторых, важное значение в обеспечении установления подлинных (нефальсифицированных) итогов выборов имеет система общественного контроля за установлением

результатов голосования.

Действенность этой системы во многом обеспечивается развитостью и зрелостью демократических институтов, демократических традиций общества. В настоящее время в нашей стране существенную роль в системе демократического контроля играют члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса, доверенные лица кандидатов, наблюдатели (в том числе и международные), представители средств массовой

информации. Наконец, в-третьих, к системе гарантий от возможных нарушений и злоупотреблений при определении результатов выборов относится установленная государством уголовная и административная ответственность соответственно за фальсификацию избирательных документов или заведомо неправильный подсчет голосов; изготовление неучтенных избирательных бюллетеней, сокрытие остатков тиражей избирательных бюллетеней; непредоставление в установленный законодательством срок председателем участковой комиссии для ознакомления избирателям, зарегистрированным кандидатам, избирательным

объединениям и блокам, наблюдателям (в том числе и международным), представителям средств массовой информации сведений об итогах голосования и т.д.

Демократия - это свободное общество, базирующееся на альтернативах, отражающих многообразие его социальной и политической структуры, политическое равноправие всех социальных слоев, многопартийность, идеологический плюрализм и т.д. Демократический строй дает народу возможность политического самоопределения, выбора того или иного политического направления. Причем в парламентских странах выборы - это не только определение состава парламента, но и решение вопроса о составе правительства, формируемого парламентским большинством. В связи с этим К. Поппер, в своей упоминавшейся выше работе «Открытое общество и его враги», определяет демократию как краткое обозначение типа правительства, от которого можно избавиться без кровопролития, например, путем всеобщих выборов. Однако, как отмечает при этом философ, в этом случае общественные институты должны обеспечивать средства, с помощью которых правительство может быть смещено гражданами, а общественные традиции гарантировать, что эти институты не могут быть с легкостью разрушены теми, кто находится у власти. В нашей стране, где право определять основные направления внутренней и внешней политики государства (в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами), право по существу формировать правительство и решать вопрос об его отставке принадлежит Президенту Российской Федерации, выбор политического развития страны во многом определяется результатами президентских выборов.

Принцип альтернативности выборов закрепляет российское избирательное законодательство. Так, согласно статье 32 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» в случае, если ко дню голосования в избирательном округе не останется ни одного кандидата, либо число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа мандатов или равным ему, либо будет зарегистрирован только один список, выборы в данном избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладываются на срок не более шести месяцев для дополни-

тельного выдвижения кандидатов (списков кандидатов) и осуществления последующих избирательных действий. Лишь при выборах в органы местного самоуправления законом субъекта Федерации может допускаться (при наступлении

законом «Об общественных объединениях» (1995 г.), который, в частности, имеет специальную статью, посвященную этому виду общественных объединений (она была включена в закон лишь в 1998 г.). В соответствии с избирательным

Демократия - это возможность избавиться от любого правительства без кровопролития

указанных выше обстоятельств) проведение голосования по одной кандидатуре. Но при этом кандидат считается избранным, если за него проголосовало не менее 50 процентов избирателей, принявших участие в голосовании.

Реализации принципа альтернативности выборов способствует также закрепляемый российским избирательным законодательством порядок выдвижения кандидатов. Кандидаты могут быть выдвинуты избирателями соответствующего избирательного округа и в порядке самовыдвижения, а также избирательными объединениями и блоками. Списки кандидатов (например при выборах депутатов Государственной Думы по федеральному избирательному округу) выдвигаются избирательными объединениями и блоками.

Практика избирательных кампаний современного демократического государства показывает, что любые выборы - это выборы партий; партии, по сути, главные субъекты избирательного процесса. Поэтому процесс демократизации включает в себя становление и развитие многопартийной системы. И выборы, важнейшая часть этого процесса, выступают мощным стимулом формирования этой системы.

Конституция Российской Федерации, закрепляя в качестве одной из основ конституционного строя принцип идеологического и политического плюрализма, многопартийности (ст.13), создает правовые предпосылки развития и деятельности общественных объединений, в том числе и политических общественных объединений (политических партий, политических движений). К сожалению, до сих пор не принят федеральный закон о политических общественных объединениях. В настоящее время их статус в основном определяется Федеральным

законодательством только политическое общественное объединение (политическая партия, иная политическая организация, политическое движение) вправе участвовать в избирательных кампаниях со статусом избирательного объединения. К политическим общественным объединениям закон относит только те общественные объединения, в уставе которых «в числе основных целей должны быть закреплены участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной агитации, участие в организации и деятельности указанных органов» (ст.12.1). По данным Министерства юстиции Российской Федерации, в 1999 г. имелось 139 общероссийских политических объединений, которые были вправе участвовать в выборах в Государственную Думу, начиная с выдвижения кандидатов в депутаты. Как известно, политическое общественное объединение вправе получить статус избирательного объединения, если зарегистрировано в соответствии с законодательством не позднее чем за год до дня голосования (указанный срок сокращается до шести месяцев при назначении выборов органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления в случае досрочного прекращения их полномочий). Правами избирательного объединения обладают также избирательный блок (добровольное объединение двух или более избирательных объединений для совместного участия в выборах). Политические партии и движения - неотъемлемый элемент современной системы демократии. В странах с давними

демократическим традициями политические партии занимают ведущие позиции в демократическом процессе формирования общественного мнения, политической воли народа и ее выражения на выборах. Устойчивая многопартийная система

сотрудничества в нахождении и выдвижении лучших людей - сотрудничества государственного центра с избирателями. И.А.Ильин призывал также не абсолютизировать всеобщее, равное, прямое и тайное избирательное право, ибо вопрос

взять под контроль процесс выборов), а также сохраняющуюся в нашей стране тенденцию голосования на выборах «за личность», а не за ту или иную политическую платформу. В этих условиях не исключено, что в России, как отмечают некоторые отечественные и иностранные наблюдатели, может быть реализован мексиканский вариант, когда есть одна мощная партия, партия власти, и есть множество мелких партий, которые принимают участие в политике, но серьезного влияния не имеют.

Усиление политических партий в условиях парламентского правления явилось основой для разработки теории партийного государства. Она разрабатывалась, в частности, немецкими учеными в период Веймара, но и сегодня немецкие конституционалисты используют понятие «партийное государство», когда обращаются к анализу статуса партий в государстве и их роли в условиях парламентской демократии. Они исходят из того, что политические партии являются необходимыми посредниками между электоратом и требуемым для эффективного правления парламентским большинством, что деятельность партийной системы представляет собой естественный демократический процесс. Партийное государство, согласно указанной теории, представляет собой «суррогат непосредственной демократии в государственной сфере; партии выступают здесь как рупор организованного народа, выборы - как плебисцитарные голосования по поводу политических программ и движений, а парламент - как вспомогательный плебисцитарный орган политического волеобразования». Плебисцитарное перерождение выборов, отмечают авторы семитомного издания «Государственное право Германии» (в России издан в 1994 г. его сокращенный перевод в двух томах), стирают различие между выборами в собственном смысле, в результате которых конкретные лица становятся депутатами, и голосованиями, которые непосредственно решают конкретные вопросы. Партии же как гаранты определенных программ и политических реформ выступают посредниками в проведении этих плебисцитарных по сути своей голосований, которым придается облик выборов.

Однако несмотря на все издержки, которые несет с собой утверждение принципа партийности в практике парламентской демократии, отказ от

Победа на выборах в Государственную Думу в декабре 1999 г. политического движения «Единство» указывает на очевидную слабость партийной системы в России

позволяет сократить излишнюю множественность взглядов, мнений, суждений по принципиальным вопросам развития общества и государства, предложить избирателям несколько основных подходов к их решению и тем самым способствовать принятию избирателями, отдающими свои голоса той или иной политической партии, ее кандидатам и их программам, наиболее эффективных политических решений.

Вместе с тем следует отметить, что роль партий в избирательных кампаниях, в формировании и выражении политической воли народа оценивается порой неоднозначно. Еще Руссо выступал против партий, ибо верховная власть, по его мнению, не должна дробиться, общая воля не должна подменяться частной (партийной) волей. Давно замечено также, что классические институты конституционного государства и парламентской демократии (прежде всего институт всеобщих выборов) существенно изменяются в связи с развитием многопартийности. И эти изменения несут не только качественные улучшения функционирования демократических институтов общества, но и порождают новые проблемы в теории и практике демократического правления.

Выдающийся философ и государствовед И.А.Ильин, опубликовавший в эмиграции цикл статей «Наши задачи. Историческая судьба и будущее России», считал, что Россия может спастись только «выделением лучших людей, отстаивающих не партийный и не классовый, а всенародный интерес». Он предлагал в этих целях принять такие меры, как освобождение народа от всех и всяких партий; введение голосования по округам с выставлением персональных, лично всем известных кандидатур; и, главное, выработка особого вида конкурирующего

«всенародных выборов», по его мнению, есть вопрос средства, а не высшей непререкаемой цели или догмы. «Это средство может в одном государстве и в одну эпоху оказаться целесообразным, а в другой стране и в другую эпоху нецелесообразным. Ребячливо веровать в это средство как в политическую «панацею». Совсем не всякий народ и не всегда способен выделить к власти лучших при помощи таких выборов». А это означает, что Россия после крушения советского строя будет нуждаться в таких выборах, которые не могут быть ни всеобщими, ни прямыми. В противном случае, указывал он, Россия будет опять отдана во власть «политической черни», которая из «красной черни» перекрасится в «черную чернь», чтобы создать новый тоталитаризм, новую каторгу и новое разложение.

Нельзя не отметить, что сегодняшняя практика проведения выборов в России дает пищу для размышлений в духе тех (хотя и возможно излишне категоричных, и не бесспорных) предложений, которые обосновывал в свое время наш известный соотечественник. Так, победа на выборах в Государственную Думу в декабре 1999 г. политического движения «Единство» указывает на очевидную слабость партийной системы в России (созданное в кратчайшие сроки это политическое движение сумело опередить по итогам выборов многие другие партии и движения, имеющие уже определенные традиции и более известные избирателям), особую роль средств массовой информации и современных избирательных технологий в формировании политической воли народа (что во многом обусловлено отсутствием в нашей стране прочных демократических традиций, неразвитостью партийной системы, других демократических институтов, способ-

него означал бы возвращение в эпоху «элитарных парламентов», которая ушла в прошлое. Ряд проблем, связанных с реализацией этого принципа в практике избирательных кампаний, можно разрешить с помощью, например, избирательных систем, позволяющих, в частности, совмещать голосование по партийным спискам с голосованием за конкретных кандидатов и т.д.

При выборах в Государственную Думу Федерального собрания РФ используется, как известно, смешанная избирательная система, которая в какой-то мере позволяет сгладить недостатки, свойственные мажоритарной системе голосования («пропадает» значительное число голосов избирателей и др.) и пропорциональной системе (избиратели не могут, как правило, определить свое отношение к конкретным кандидатам в партийном списке, голосуя за список кандидатов в целом и др.). Представляется, что на сегодня смешанная избирательная система оптимальна для нашей страны: она способствует развитию реальной многопартийности, дает возможность выдвигать кандидатов не только избирательным объединениям и блокам, но и непосредственно избирателям, в том числе и путем самовыдвижения. Критикуемый многими пятипроцентный барьер, установленный для списков кандидатов, позволяет избежать появления в парламенте множества мелких партий, которые в условиях сегодняшнего состояния демократии в нашей стране, уровня политической и правовой культуры едва ли способствовали бы продуктивной работе парламента.

Проблема взаимосвязи выборов и народного суверенитета имеет еще один важный аспект: несет ли парламент, избранный народом (который является носителем суверенитета), и принимающий от его имени решения ответственность перед ним? Существует ли между народом и парламентом юридическая связь, дающая основание для постановки вопроса об этой ответственности? В юридической науке выдвигаются разные теории, обосновывающие характер взаимоотношений народа и парламента. Так, согласно теории представительного мандата, разработанной французской правовой школой, народ как носитель суверенитета дает во время выборов парламенту мандат на осуществление суверенитета от его имени, и поэтому он вправе оценить (через выборы, референдум, отношение к роспуску парла-

мента и т.п.), как выполняется этот мандат. Немецкая правовая школа отвергает учение о представительном (всенародном) мандате. Она исходит из того, что никакого мандата народ парламенту не дает: и парламент, и формируемое им правительство свободны от своих предвыборных обещаний, они должны иметь право маневрировать при формировании государственной воли. Авторы уже упоминавшегося многотомного курса «Государственного права Германии» указывают: «Речь идет не об оправдании цинизма людей, пробивающихся к власти путем обмана избирателей и затем преследующих собственные цели, а о гарантируемой возможности политических действий в изменяющихся условиях».

Несмотря на дискуссию о том, существует или нет правовая связь между народом и парламентом, выборы несомненно выявляют живую связь между волей народа и парламентом. Выборы являются истоком и основой любой демократической системы, ибо позволяют народу выразить свое отношение к власти: парламенту, президенту, правительству. Поэтому выборам имманентна функция контроля за выборными органами, заложенная в периодических выборах. Ведь демократия - это власть на время. Народ как носитель суверенитета, источник власти в государстве вправе обновить власть, если она проводит политику, не отвечающую его интересам, если она становится коррумпированной. Идея народного суверенитета, положенная в основу народного представительства, предполагает короткий срок легислатуры. Отсюда следует, что периодичность выборов - необходимое условие легитимации власти в государстве. В демократическом государстве однажды легитимированная власть не может стать автономной: она нуждается в доверии народа, постоянной его поддержке, опосредованной выборами, и в силу этого она является срочной (властью на время): ее легитимация должна регулярно подтверждаться. При этом в демократическом государстве государственная власть не может олицетворяться только с определенной личностью, отдельными лицами. Власть - это постоянно обновляемая демократическая структура. Выборы являются тем средством, которое не дает «засыпать» демократии в обществе. Они определяют ритм политической жизни. «Демократический строй, - приходит к выводу

немецкий ученый К. Хессе в книге «Основы конституционного права ФРГ» (1981 г.), - должен препятствовать тому, чтобы одна политическая группа раз и навсегда монополизировала политическую власть, сделала таким образом ненужной ее постоянную легитимацию». В связи с неразвитостью в нашей стране демократических традиций и институтов, а также учитывая сказанное выше, едва ли можно согласиться с предложением об увеличении конституционного срока полномочий Президента Российской Федерации с 4 лет до 7. Это таит в себе опасность установления авторитарного режима.

Российское избирательное законодательство устанавливает ряд важных гарантий, обеспечивающих регулярность выборов, их обязательное проведение в установленные законом сроки. Во-первых, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» закрепляет, что устанавливаемый срок полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления не может быть более пяти лет. Во-вторых, данный закон также запрещает изменение (увеличение или уменьшение) срока полномочий действующих органов (ст.8). В-третьих, гарантируя обязательность проведения выборов в установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований сроки, закон предусматривает, что в случае, если уполномоченные на то орган или должностное лицо либо соответствующая избирательная комиссия не назначит в установленный срок выборы, то выборы по заявлениям избирателей, избирательных объединений или блоков, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора назначаются соответствующим судом общей юрисдикции (ст.10).

Выборы - один из основных многообразных общественных институтов, в которых «материализуется» демократия, с помощью которых обеспечивается легитимация и подконтрольность власти в государстве. Именно демократия, ее институты и, прежде всего, всеобщие, свободные, нефальсифицированные и периодические выборы дают ключи к осуществлению власти народом, посредством народа и в интересах народа. Или надо уметь эффективно пользоваться.

