

ЖУРНАЛ

О ВЫБОРАХ

№ 4 • 2011



**ОБСУЖДЕНИЕ
ЭЛЕКТОРАЛЬНЫХ
ЗАДАЧ ЗА ОБЩИМ
СТОЛОМ**

**ЧТО ВАЖНЕЕ –
ЗАКОН ИЛИ
ПОЛИТИЧЕСКИЕ
АМБИЦИИ?**

**КАК ОРГАНИЗОВАТЬ
ВЫБОРЫ
В УСЛОВИЯХ
МОДЕРНИЗАЦИИ**

**ПРОДОЛЖЕНИЕ
РАЗГОВОРА
ОБ ЭЛЕКТРОННОМ
ГОЛОСОВАНИИ**

Приложение к журналу
**«ВЕСТНИК ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ
КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Журнал зарегистрирован в Министерстве
Российской Федерации по делам печати,
телерадиовещания и средств массовых коммуникаций.
Свидетельство о регистрации СМИ
ПИ №77-7452 от 27 февраля 2001 г.

Учредитель:

Центральная избирательная комиссия
Российской Федерации

Редакционная коллегия:

Н.Е. Конкин (председатель коллегии),
В.В. Галанина, М.В. Гришина, Е.П. Дубровина,
С.Е. Заславский, А.В. Иванченко, А.А. Кисин,
Е.И. Колюшин, В.И. Лысенко, С.Ю. Нестеров,
А.Ю. Петухов, М.А. Попов, С.М. Шапиев, Б.С. Эбзеев

Издатель:

Российский центр обучения избирательным
технологиям при ЦИК России. 109012, г. Москва,
Б. Черкасский пер., д. 7, тел.: (495) 625 4240

Адрес редакции:

109012, Москва, Б. Черкасский пер., д. 9,
тел.: (495) 625 2485, www.cikrf.ru, e-mail: vestnik@cikrf.ru

Главный редактор: С.Е. Заславский

Предпечатная подготовка и печать:

ООО «ИД Библиотека»
115054, Москва, ул. Щипок, д. 22, стр. 4, оф. 6
Телефон/факс: (495) 959 6659
www.lider-m.com

*Позиция редакции не всегда совпадает с мнением авторов.
Авторы несут ответственность за достоверность
представленной информации.
Рукописи не рецензируются и не возвращаются.
При перепечатке материалов или использовании
содержащихся в них сведений ссылка
на журнал обязательна.*

Журнал получают:

Администрация Президента Российской Федерации,
Правительство Российской Федерации, Совет
Федерации и Государственная Дума Федерального
Собрания Российской Федерации, Конституционный
Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской
Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской
Федерации, Генеральная прокуратура Российской
Федерации, министерства внутренних дел, иностранных
дел, обороны, юстиции, Федеральная служба по надзору
в сфере связи, информационных технологий и массовых
коммуникаций, Федеральное агентство по печати
и массовым коммуникациям, Пограничная служба
Федеральной службы безопасности, исполнительные
и законодательные органы государственной власти
и избирательные комиссии субъектов Российской
Федерации, администрации районов и крупных городов.

Тираж 3 500 экз.
ISSN 1995-2430

© Центральная избирательная комиссия
Российской Федерации

При оформлении номера использованы фотоработы
Полины Канайкиной.

Содержание

АКЦЕНТ

По итогам совещания

**Организаторы и участники
выборов за общим столом**

2



Владимир ЧУРОВ

**Особенности проведения
предстоящих выборов**

4

Станислав ВАВИЛОВ

**Финансовые основы
федеральных выборов**

9

Леонид ИВЛЕВ

**Потенциал для решения
предстоящих задач**

15

ПРАВО

Законоприменение

Александра СИТНИКОВА

**Суверенитет России и Европейский
Суд по правам человека**

18

Владислав КРАСИНСКИЙ

**Гражданство и право
на участие в выборах в решениях
Конституционного Суда**

23

Николай МИРОНОВ

**Реальное местное
самоуправление: институты,
активное население, выборы**

28

ТЕХНОЛОГИИ

Информирование избирателей

Валентин МАРЬЕНКОВ

**ИНФОРМАЦИОННО-
РАЗЪЯСНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ В
КАНУН ФЕДЕРАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ**

32



Политколсантинг

**Игорь БОРИСОВ,
Владимир ЖУРАВЛЕВ**

РАЗВИТИЕ ЭЛЕКТРОННОГО ГОЛОСОВАНИЯ

40

ТЕЛЕТАЙП

Книжная витрина

Дмитрий ЕЖОВ

**ЭЛЕКТРОННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ:
ИЗ НАСТОЯЩЕГО В БУДУЩЕЕ**

48



На Большом Черкасском

**ЦИК России продолжает
ОБУЧЕНИЕ ОРГАНИЗАТОРОВ ВЫБОРОВ**

52

**ТРЕНИРОВОЧНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ
ПРОШЛО УДАЧНО**

54



**ПОДГОТОВКА К ГОЛОСОВАНИЮ
ЗА ПРЕДЕЛАМИ РОССИИ**

56

**РАБОЧЕЕ СОВЕЩАНИЕ
С РУКОВОДИТЕЛЯМИ
И ГЛАВНЫМИ РЕДАКТОРАМИ СМИ**

58

ОЧЕРЕДНОЕ ЗАСЕДАНИЕ СЕКЦИИ

59

Информация

**Член ЦИК России С. М. ШАПИЕВ
ПРИНЯЛ УЧАСТИЕ В ЗАСЕДАНИИ
КОМИТЕТА ПАРЛАМЕНТСКОГО
СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИЯ – ЕС**

60

**ТЕМА «КРУГЛОГО СТОЛА»:
КСЕНОФОБИЯ И ВЫБОРЫ**

62

**ЗАБОТЫ ЦИК РОССИИ
В КАНУН ФЕДЕРАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ**

63

**ПОДПИСАНА ДЕКЛАРАЦИЯ
О ПРОВЕДЕНИИ ЧЕСТНЫХ ВЫБОРОВ**

64



ОРГАНИЗАТОРЫ И УЧАСТНИКИ ВЫБОРОВ ЗА ОБЩИМ СТОЛОМ

24-26 августа 2011 года Центральная избирательная комиссия Российской Федерации провела Всероссийское совещание председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по подготовке к проведению выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва.

В трехдневном мероприятии приняли участие представители органов государственной власти, политических партий, экспертного сообщества, общероссийских общественных организаций и члены Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России.

Совещание открыл Председатель ЦИК России В.Е. Чуров, выступивший с докладом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва».

На совещании выступили с докладами заместители Председателя ЦИК России С.В. Вавилов и Л.Г. Ивлев, секретарь ЦИК России Н.Е. Конкин, члены ЦИК России Е.П. Дубровина, М.В. Гришина, Е.И. Колюшин, В.А. Крюков, Н.А. Кулясова и С.М. Шапиев.

Большой интерес у участников совещания вызвали доклады заместителя Руководителя Аппарата ЦИК России Л.Ф. Демьянченко, начальника Контрольного управления М.Н. Артамошкина, начальника Планово-финансового управления Аппарата ЦИК России Е.Я. Зинченко, руководителя Федерального центра информатизации при ЦИК России М.А. Попова.

В работе совещания активное участие приняли председатели избирательных комиссий субъектов Российской Федерации А.А. Фомин (Республика Татарстан), Е.В. Шабаршина (Республика Коми), Ю.А. Бурлачко (Краснодарский край), Н.Т. Плетнев (Белгородская область), Л.И. Антонова (Вологодская область), В.Д. Мостовщиков (Свердловская область), А.С. Пучнин (Тамбовская область), Э.С. Юсубов (Томская область), И.Н. Халин (Тюменская область), выступления которых большей частью были посвящены практическим моментам электоральных проблем.

Своими заботами в отношении предстоящей федеральной избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Со-

брания Российской Федерации шестого созыва с участниками совещания поделились представители всех семи политических партий. Их выступления отличались особой заинтересованностью, что вполне объяснимо. Ведь предстоящие 4 декабря выборы для политических партий являются определенным рода экзаменом.

Член Совета Федерации, член Генерального совета Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» Р.У. Гаттаров, руководитель фракции КПрФ в Московской городской Думе А.Е. Клычков, член фракции ЛДПР в Государственной Думе С.В. Иванов, член Президиума Центрального совета Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ О.Л. Михеев, председатель контрольно-ревизионной комиссии Политической партии «ПАТРИОТЫ РОССИИ» Е.А. Шевченко, председатель контрольно-ревизионной комиссии Российской объединенной демократической партии «ЯБЛОКО» Б.А. Моисеев, начальник городского отделения Исполнительного комитета Всероссийской политической партии «ПРАВОЕ ДЕЛО» Ю.Г. Сычева выступили с конструктивными предложениями, направленными в том числе на борьбу с незаконными избирательными технологиями, улучшение работы избирательных комиссий. В то же время в выступлениях представителей политических партий просматривались элементы конкуренции, что в канун федеральных выборов вполне естественно.

Свою активную принципиальную позицию в отношении выборов подтвердили представители общественных организаций. Руководитель регионального отделения Ассоциации «Гражданский контроль» М.С. Полянский и руководитель Центрального пункта общественной «горячей линии» связи с избирателями, советник Российского фонда свободных выборов В.Н. Батищев выразили твердое намерение не только добиться тесного контакта общественных организаций, избирательных комиссий, администраций субъектов Российской Федерации и тем самым обеспечить законные избирательные права российских граждан, но и покрыть сетью региональных пунктов общественной «горячей линии» всю Российскую Федерацию, охватить все 83 субъекта Российской Федерации, чтобы ни одно обращение граждан не осталось без внимания.

25 августа в рамках совещания в городе Рязани состоялось практическое занятие, в ходе которого на примере работы модельного избирательного участка прошла отработка организации голосования и подведения его итогов с использованием комплексов обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) и комплексов для электронного голосования (КЭГ), были рассмотрены практические аспекты применения средств видеонаблюдения



и трансляции изображения, а также обеспечения безопасности в помещениях для голосования.

Надо сказать, что практическое занятие особое впечатление произвело на председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, которые возвращались к его обсуждению в своих выступлениях на заседании «круглого стола», состоявшегося 26 августа под руководством заместителя Председателя ЦИК России Л.Г. Ивлева.

Тема «круглого стола» вполне соответствовала задачам, которые стоят перед российскими организаторами выборов по модернизации избирательной системы «Использование технических средств подсчета голосов – комплексов обработки избирательных бюллетеней и комплексов для электронного голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва».

Всероссийское совещание председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по подготовке к проведению выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва свою задачу выполнило. Три дня конструктивной работы расставили все приоритеты в отношении предстоящего цикла федеральных выборов. Ниже предлагаемые статьи данной рубрики, подготовленные на основе стенограммы выступлений авторов на Всероссийском совещании председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по подготовке к проведению выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва, по мнению редакции, в достаточной мере передают атмосферу одного из самых важных подготовительных электоральных мероприятий в преддверии общенациональных выборов.



Владимир ЧУРОВ,
Председатель Центральной
избирательной комиссии
Российской Федерации

ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ ПРЕДСТОЯЩИХ ВЫБОРОВ

Во время предстоящей федеральной избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва у избирательных комиссий субъектов Российской Федерации нагрузка будет разная. 27 из них должны будут провести одновременно с выборами депутатов Государственной Думы выборы депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации. Другой группе комиссий предстоит проведение в общей сложности около 2 700 тысяч кампаний по выборам в органы местного самоуправления и различного рода местных референдумов.

При этом в организационном плане возможности у всех комиссий примерно равные, но выборы в органы местного самоуправления стоят несколько особняком, однако организация этих выборов должна быть на самом высоком уровне, как и выборов других уровней, которые пройдут 4 декабря.

Считаю, что мы должны быть благодарны депутатам Государственной Думы и членам Совета Федерации за их серьезнейшую работу по совершенствованию избирательного законодательства по реализации инициатив Президента Российской Федерации Д. А. Медведева.

На сегодня в наших нормативных документах все изменения учтены. Мы обеспечим печать значительного тиража федеральных законов о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, об основных гарантиях избирательных прав с тем, чтобы в каждой участковой комиссии, не говоря уже о вышестоящих комиссиях, в каждой партии были тексты этих законов со всеми внесенными в них поправками.

Мы благодарны всем зарегистрированным в Российской Федерации политическим партиям, которые вместе с нами на протяжении последних лет тщательно готовились

к нынешнему циклу федеральных выборов, принимая постоянное и активное участие как в совершенствовании нормативной базы выборов, так и в их подготовке.

Необходимо очень внимательно отнестись к словам Дмитрия Анатольевича Медведева, сказанным во время встречи с представителями избирательной системы в июле 2011 года. Тогда Президент Российской Федерации акцентировал наше внимание на полном осознании особой ответственности за обеспечение законности и открытости при подготовке и проведении выборов, а также при подведении их итогов, на необходимость проявить твердую гражданскую позицию, профессионализм и безусловную аккуратность в работе организаторов выборов.

Хотел бы подчеркнуть главные законодательные особенности предстоящих федеральных выборов.

Во-первых, мы впервые выбираем депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на пять лет. И выборы, соответственно, должны пройти на «отлично».

Во-вторых, регистрация политических партий Министерством юстиции Российской Федерации проходит в соответствии с новыми требованиями к их численности.

В-третьих, это норма, которую мы называем «пять-семь», по ко-

торой партийный список, преодолевший пятипроцентный барьер, получает по квоте одно место в Государственной Думе. А преодоление шестипроцентного барьера дает партии право получить по квоте два места. Эта норма промежуточная, поскольку Государственная Дума обсуждает новую инициативу Президента Российской Федерации, касающуюся перехода на пятипроцентную норму в следующем цикле федеральных выборов.

В-четвертых, изменено количество региональных групп кандидатов. Теперь оно не может составлять менее 70. В общефедеральную же часть списка теперь может быть включено до 10 кандидатов. Для организаторов выборов это довольно существенное изменение, потому что от него зависит форма и содержание бюллетеня. Кстати, напомним, что форма бюллетеня на выборах уже утверждена ЦИК России, а содержание бюллетеня будет утверждено после завершения регистрации всех списков кандидатов.

Нами уже приняты и нормативы нарезки региональных групп. Все субъекты Российской Федерации нанесены на карту. Уже известны возможности формирования региональных групп для партий, поскольку на 1 июля мы получили очередные данные о численности избирателей, в том числе и по субъектам Российской Федерации.

Говоря о списках избирателей, я хотел бы обратить особое внимание на неукоснительное соблюдение закона и на необходимость совместной работы с Федеральной миграционной службой, с администрациями на местах по составлению максимально точных избирательных списков.

Кроме того, необходимо сосредоточить внимание на обстоятельствах, связанных с военной реформой, – перемещением военных учебных заведений и воинских частей.

Первая часть этого вопроса касается составления списков избирателей, когда могут быть не учтены военнослужащие и члены их семей, уже выехавшие на другое место дислокации, но еще не зарегистрировавшиеся по новому месту жительства. Или люди, снявшиеся с



регистрации, но еще не выехавшие с прежнего места дислокации, и так далее. Подобных вариантов – 13.

Другая часть заключается в том, что у нас меняется состав участковых избирательных комиссий в местах дислокации. Пример – Монино (Московская область), при посещении которого выяснилось, что в четырех из восьми традиционно формирующихся на территории военной части участковых избирательных комиссий будет новый состав, так как прежние члены комиссий уехали к новому месту дислокации.

Есть и третья часть этой проблемы, касающаяся помещений для голосования. Места нахождения участков, которые ранее размещались в домах офицеров или иных подобных помещениях, предоставленных для голосования командованием части, могут измениться. Например, дом офицеров находится в процессе передачи гражданским властям – военные уже от него отказались, гражданские еще не приняли, а на дверях висит большой ржавый замок. Это – реальная ситуация. Подобных ситуаций может быть множество. Поэтому следует обратить особое внимание на подготовку помещений для голосования

с учетом того, что все обозначенные проблемы относятся только к организации голосования одной группы избирателей.

Не меньшая проблема связана с крупными строительными объектами, которых сегодня очень много. Ведь Россия развивается, строится. Например, Сочи. Мы открываем здесь 15 дополнительных избирательных участков в рабочих городках: речь идет о десятках тысяч граждан страны, обладающих правом голоса и приехавших работать вахтовым или сезонным методом на стройках олимпиады. Аналогичная ситуация с морским торговым портом Усть-Луга и восстановлением Саяно-Шушинской ГЭС. Очень важна постоянная работа с подобными строительными объектами. При составлении списков мы должны учитывать всех рабочих, инженеров, служащих, приехавших из других регионов, и знать, кто из них будет брать открепительные удостоверения, а кто – регистрироваться в основных списках. К этому необходимо подключиться и политическим партиям, в их интересах внести свою лепту в работу, направленную на составление чистых и достоверных списков избирателей.



Еще одно изменение в законодательстве связано со снижением количества подписей, необходимых для регистрации: с 200 тысяч до 150 тысяч. Чтобы были понятны масштабы этих цифр, подчеркну: 150 тысяч подписей – это чуть больше одной десятой процента от общего числа зарегистрированных в нашей стране избирателей. А чтобы было еще понятней, приведу пример: партия «ЯБЛОКО» в 2009 году в соответствии с законодательством Москвы собрала без каких-либо проблем 70 тысяч подписей, которые были признаны действительными и достоверными. Это практически половина подписей, необходимых для регистрации на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва. Ясно, что на федеральных выборах подписи нужно собирать не менее чем в половине субъектов Российской Федерации. Но для партий, которые существуют уже более десяти лет, а некоторые и более двадцати лет, это не должно быть существенной проблемой.

Отмечу, что усовершенствовано правовое регулирование отношений, касающихся предоставления политическим партиям эфирного времени и печатной площади для

проведения предвыборной агитации. Теперь жеребьевку по распределению печатной площади, предоставляемой для бесплатного размещения, должны проводить организаторы выборов.

Увеличены предельные суммы всех расходов из средств избирательного фонда. Для политической партии теперь это – 700 миллионов рублей без учета расходов из средств избирательных фондов региональных отделений. А каждое региональное отделение в зависимости от численности избирателей может собрать от 15 миллионов до 55 миллионов рублей, то есть опять

общая предельная сумма расходов политической партии может составить несколько миллиардов рублей. Сумма большая, хотя существенно отличающаяся от того, что тратят на выборах в некоторых государствах, где вообще никак не регулируется формирование избирательных фондов. У нас этот вопрос решен, урегулирован и контроль не только за избирательными фондами, но и за текущими фондами партий осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В июне–июле этого года Президент Российской Федерации подписал несколько федеральных законов, в разработке которых организаторы выборов принимали самое непосредственное участие.

Особо хотел бы отметить нашу роль в разработке закона о мерах по информированию избирателей, участников референдума, являющихся инвалидами, в ходе подготовки и проведения выборов и референдумов. За четыре года мы проработали огромную работу, но предстоит сделать еще очень много. В отношении конституционных прав инвалидов, их пассивного и активного избирательного права сделан всего один процент от всей работы. Я очень надеюсь, что администрации на местах внимательно отнесутся к тем картам, которые мы предоставляем им по проекту «Дорога на участок», и устранят препят-



ствия, возникающие у инвалидов на этой дороге.

Актуальнейшей нормой является поправка об установлении единых требований к оформлению подписных листов и проверке подписей избирателей, участников референдума на выборах любого уровня. Эта норма принята по нашей инициативе и была подготовлена организаторами выборов совместно с политическими партиями Российской Федерации.

Считаю очень важной норму о правилах голосования вне избирательных участков. Ее исполнение должно быть абсолютно точным, чтобы мы могли в полной мере обеспечить избирательные права людей, которые по разным причинам не способны проголосовать на избирательном участке.

Этот вопрос должны взять под свой реальный контроль политические партии, именно реальный, а не пиар-контроль. Для них нет никаких препятствий к тому, чтобы совместно с избирательными комиссиями заранее оценить количество людей, которые не в состоянии голосовать на избирательном участке, и силами своих многочисленных наблюдателей добиться контроля за обеспечением их избирательных прав.

Безукоризненно соблюдать законодательство необходимо всем сторонам избирательного процесса. Недавнее модельное голосование, состоявшееся в ЦИК России, выявило конкретный недостаток. Оказалось, некоторые журналисты не знают, что наблюдать за голосованием на дому можно только с разрешения избирателя.

Российские организаторы выборов работают почти с 110 миллионами избирателей. Максимальная погрешность у нас до сих пор сохраняется по данным об умерших. Взаимоотношение загсов и Федеральной миграционной службы по этому вопросу до сих пор грешит значительными ошибками и неточностями.

У нас есть особая группа граждан – около 1 813,5 тысячи избирателей, вставших на консульский учет



за рубежом, для которых мы открываем почти 400 участков более чем в 140 государствах мира. Впервые три страны (Германия, Польша и Латвия) будут обеспечены КЭГ, что избавит нас от необходимости направлять значительное количество бумажных бюллетеней в эти государства.

Ориентировочно планируем отпечатать и направить в субъекты Российской Федерации 2 миллиона 800 тысяч бланков открепительных удостоверений. Эта цифра почти не меняется уже много лет. В 1999 году было отпечатано 3 миллиона, в 2003 году – 2 миллиона 16 тысяч, в 2007 году – 2 миллиона 400 тысяч, в 2008 году – 2 миллиона 600 тысяч. Кстати, сегодня открепительное удостоверение – документ строгой отчетности. Следовательно, как выдавший, так и получивший открепительное удостоверение несут персональную ответственность за его использование в точном соответствии с законодательством Российской Федерации. Впервые такая практика была введена в 2008 году на выборах Президента Российской Федерации, и тогда к нам не поступило ни одной жалобы по использованию открепительных удостоверений. Мы сделаем все, чтобы по итогам голосования 4 декабря 2011 года не было ни

одной жалобы на неправомерное использование открепительных удостоверений.

Что касается явки избирателей, то она зависит не только от организаторов выборов. Нет никаких сомнений в том, что политическая активность избирателей в Российской Федерации остается весьма высокой. Это, прежде всего, заслуга политических партий, которые уже ведут предвыборную борьбу. По моим наблюдениям, она и не прекращалась в течение последних четырех лет.

Не в последнюю очередь благодаря закону об информировании политических партий на государственных телерадиоканалах, а теперь и на региональных телерадиоканалах отечественный избиратель хорошо знаком с общей политической ситуацией в стране, в том числе и с тем, что из себя представляет та или иная партия. Статистические данные свидетельствуют, что не только интерес партий к средствам массовой информации растет, но и интерес средств массовой информации к партиям вырос.

Явка избирателей зависит и от организаторов выборов. Наш вклад в повышение явки весьма значителен. В ближайшие дни ЦИК России разошлет по избирательным комис-

сиям субъектов Российской Федерации первую серию рекламной информационно-разъяснительной продукции. Отмечу, что нами разработаны три символа предстоящей избирательной кампании. Избирательные комиссии должны немедленно приступить к изготовлению, а затем и к использованию наглядной информации во всех ее формах.

* * *

Несколько слов об обеспечении всех видов и форм безопасности. Выборы состоятся 4 декабря, то есть зимой. И мы как организаторы выборов вместе с представителями исполнительной власти отвечаем за соответствующее состояние помещений, подходов и подъездов к ним, за их освещение. Кроме того, мы должны сделать все возможное, чтобы выборы прошли при соблюдении полной общественной безопасности и без нежелательных инцидентов, особенно связанных с голосованием.

Особое внимание следует обратить на электробезопасность. Возрастает число технических устройств, применяемых на избирательных участках. Приведу пример, который наблюдал в ходе одного из единых дней голосования. Розетки в школьном спортивном



зале, который использовался под избирательный участок, имели разную мощность и, соответственно, разную категорию безопасности. Во время предварительных испытаний аппаратуры одна розетка запитывал ее нормально, а попытка запитать ее от другой розетки привела к короткому замыканию. Это только кажется мелочью, но в нашей работе нет мелочей, любая мелочь может привести к неприятностям. Необходимо объединить усилия организаторов выборов

и МЧС с органами технического контроля и надзора, чтобы сделать систему голосования технически предельно надежной.

В ходе общероссийской тренировки все обновленные комплексы средств автоматизации ГАС «Выборы» отработали в штатном режиме. На тренировке к 10 часам утра в понедельник нам удалось обеспечить ввод более чем 99 процентов протоколов по всей стране. Не сомневаюсь, что так будет и 4 декабря. К концу ноября мы проведем еще одну общероссийскую тренировку по вводу информации в ГАС «Выборы».

Новая техника приходит и на избирательные участки. Несмотря на то, что она применяется в различных вариантах уже много лет, для большинства субъектов Российской Федерации она новая. Необходимо тщательно подготовить аппаратуру. Избирательным комиссиям нужно ее освоить в полной мере, потренироваться во всех возможных вариантах и видах, чтобы довести свои навыки до автоматизма.

Во всех избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации имеется по два устройства для массовой рассылки. Необходимо их использовать в полной мере. Еще есть время на устранение неполадок. И главное, нужно ознакомить как можно большее количество избирателей с работой новой техники. ✓





Станислав ВАВИЛОВ,

заместитель Председателя
Центральной избирательной
комиссии
Российской Федерации

ФИНАНСОВЫЕ ОСНОВЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ

Для избирательных комиссий Российской Федерации начинается сложный и ответственный период, связанный с проведением сразу двух федеральных кампаний, который продлится до весны будущего года. Не будет преувеличением утверждение, что вопросы финансового планирования и финансовой отчетности – фундамент для любого общественного процесса, в том числе и такого, как федеральные выборы. Очень важно при этом придерживаться правила: все, что связано с деньгами, должно быть абсолютно законно и прозрачно.

В ходе подготовки к федеральным избирательным кампаниям мы старались доводить до избирательных комиссий информацию, касающуюся порядка применения подзаконных актов, определяющих нюансы учета и отчетности размещения заказов. В конце 2010 года направляли письма о необходимости регистрации на электронных площадках и получения ЭЦП (электронно-цифровой подписи). В «Журнале о выборах»¹ и на официальном сайте² Центральной избирательной комиссии Российской Федерации размещались статьи о порядке применения вступивших в силу изменений федерального закона № 94-ФЗ. Вся эта информация в ближайшее время нам понадобится в полной мере.

* * *

В федеральном бюджете на подготовку и проведение выборов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва предусмотрено 7 105 588 200 рублей.

В соответствии со сроком распределения федеральных средств, установленных Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», не позднее чем за 50 дней до дня голосования Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в первой декаде сентября 2011 года должна принять два постановления: об оплате труда и о распределении средств на выборы избирательным

комиссиям субъектов Российской Федерации.

В постановлении о распределении средств на выборы избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации планируется поручить избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации:

1. Распределить средства территориальным комиссиям в установленные законом сроки (в соответствии с проектом Календарного плана этот срок – до 3 ноября 2011 года) и до 7 ноября 2011 года представить в ЦИК России копию постановления избирательной комиссии субъекта о распределении.

2. Комиссии субъектов должны будут в срок до 7 ноября 2011 года утвердить сметы своих расходов.

Кроме того, комиссиям субъектов Российской Федерации также планируется поручить обеспечение контроля за распределением средств и утверждением сметы расходов участковым избирательным комиссиям территориальными комиссиями в срок до 18 ноября 2011 года, то есть за 15 дней до дня голосования. Срок установлен нашей инструкцией о порядке открытия и ведения счетов.

В целях определения объемов финансирования избирательных

1 См.: Станислав Вавилов. О последних изменениях в законодательстве о размещении заказов. Журнал о выборах. № 6. 2010.

2 www.cikrf.ru.



комиссий субъектов Российской Федерации на подготовку и проведение федеральных выборов по видам затрат в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации распоряжением Председателя ЦИК России была создана рабочая группа, в составе которой – члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, руководители подразделений Аппарата Комиссии и члены Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России. Данной рабочей группой был разработан Порядок расчета средств по отдельным видам затрат для каждого субъекта Российской Федерации, в соответствии с которым выделение денежных средств осуществляется дифференцированно в зависимости от численности избирателей и количества формируемых комиссий.

У нас 2 796 территориальных избирательных комиссий, 96 258 участковых избирательных комиссий, 83 избирательных комиссии субъектов Российской Федерации и одна Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Мы учитываем инфраструктуры регионов, в том числе наличие труднодоступных и отдаленных мест, с учетом фактических затрат на предыдущих аналогичных выборах, установленный законодательством

коэффициент инфляции, наличие технологического оборудования и иные факторы и, конечно, с учетом заявок избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

91 процент всех средств уходит в избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, 70 процентов из них – на оплату труда. В общей сложности на одного избирателя приходится около 60 рублей.

4 декабря 2011 года в 27 субъектах Российской Федерации будут проходить совмещенные с федеральной

кампанией выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Следовательно, по каждому из этих субъектов будут учитываться денежные средства, полученные из бюджета субъекта Российской Федерации.

Следует отметить, что основной удельный вес в расходах на выборы составляют затраты на оплату труда и компенсацию членам комиссий, которые будут работать с отрывом от основной работы. Если исходить из практики прошлых выборов, то это от 50 до 60 процентов от общего размера средств в зависимости от вышеназванных факторов (примерно 4,4 миллиарда рублей). По поручению Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации нами изысканы резервы, за счет которых эта цифра должна возрасти более чем на 10 процентов.

Как и на предыдущих выборах, будет закреплён объем средств для участковых избирательных комиссий, в том числе на дополнительную оплату труда и компенсацию. Данные средства на иные цели расходовать категорически запрещается. Работе и финансовым гарантиям участковых комиссий на этих выборах будет уделено первоочередное и особое внимание, а часовая ставка при доплате по сравнению с 2007 годом будет повышена в два раза.

ЦИК России централизованно изготовит и доставит в субъекты



Российской Федерации, в избирательные участки, образованные за пределами территории Российской Федерации, марки, открепительные удостоверения, информационные плакаты, брошюры с текстами федеральных законов. По распоряжению Президента Российской Федерации все эти работы будут выполняться через единственного исполнителя, который определяется высшими органами исполнительной власти по поручению Правительства Российской Федерации от 5 июля 2011 года № 164 518, направленному на исполнение распоряжение Президента Российской Федерации.

ЦИК России принято постановление о расходах на изготовление печатной продукции, в котором исходя из тематического плана изданий определен перечень централизованно изготавливаемой продукции. Что касается расходов на оплату услуг, транспорта, связи, на другие работы, приобретение оборудования и расходных материалов, предназначенных для проведения выборов, то они должны осуществляться по обоснованным ценам, то есть по результатам мониторинга в соответствии с требованием Федерального закона № 94-ФЗ.

Мера ответственности за нецелевое, неэффективное использование бюджетных средств очень высока. Это не только административная, но и уголовная ответственность.

Со стороны ЦИК России будут осуществляться жесткие меры контроля на всех этапах избирательной кампании. С данной целью нами была разработана и внедрена подсистема «Финансовый контроль», позволяющая ЦИК России, как главному распределителю бюджетных средств, иметь полную информацию и контролировать эффективность и рациональность всех наших расходов.

Избирательным законодательством установлена финансовая отчетность избирательных комиссий о расходовании бюджетных средств. Весь декабрь 2011 года и январь следующего года будут довольно сложными. Предстоит выполнить большой объем работ по составлению финансовой отчетности, причем в это время уже начнется и прези-



дентская избирательная кампания. Участковые избирательные комиссии представляют свои отчеты не позднее 14 декабря, ТИК – не позднее 24 декабря, избирательные комиссии субъектов – не позднее чем через 50 дней со дня официального опубликования результатов выборов. Поэтому необходимо заранее продумать организационную составляющую данной работы.

* * *

Одна из главных составляющих финансового контроля – контроль за формированием и расходованием средств избирательного фонда. Это одна из задач, которые решают избирательные комиссии и созданные при них контрольно-ревизионные службы. Средства избирательных фондов имеют целевое назначение и могут использоваться только на покрытие расходов, связанных с проведением избирательных кампаний.

Обращаю внимание на увеличение почти в 1,8 раза предельных размеров расходных средств избирательных фондов как политических партий, так и их региональных отделений. На предстоящих парламентских выборах каждая политическая партия может расходовать 700 миллионов рублей (на

предыдущих выборах эта цифра составляла 400 миллионов рублей). Для региональных отделений предельный размер расходования средств установлен в зависимости от численности избирателей и колеблется от 15 миллионов рублей в регионе, где зарегистрировано не более 100 тысяч избирателей, до 55 миллионов там, где более двух миллионов избирателей. Таким образом, общая сумма всех разрешенных законодательством расходов избирательных фондов политических партий с учетом их региональных отделений, если они образованы во всех субъектах Российской Федерации, составит около 3,4 миллиарда рублей. Это больше чем в 2007 году в 1,8 раза.

Законодательство сохранило преемственность подхода к формированию избирательных фондов в соответствии со статьей 64 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Избирательные фонды политических партий, их региональных отделений могут создаваться только за счет собственных средств политических партий и добровольных пожертвований граждан и юридических лиц. Анализ любой избирательной кампании выявляет нарушения



решить задачи обеспечения контроля за источниками поступлений и правильным учетом и использованием денежных средств избирательных фондов.

Нельзя забывать, что нарушения участниками избирательного процесса порядка финансирования могут повлиять на итоги выборов вплоть до отмены их результатов. Основанием для отмены судом решений избирательной комиссии о регистрации, результатов выборов могут быть такие обстоятельства, когда избирательное объединение, выдвинувшее списки кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов, израсходовало на проведение своей избирательной кампании средства в размере, составляющем более 10 процентов от предельного размера расходования средств избирательного фонда. Это очень серьезно.

в финансировании выборов. При этом основные нарушения связаны с перечислением в избирательные фонды пожертвований гражданами, юридическими лицами, которым законом запрещено осуществлять такие пожертвования, а также с превышением установленных законом предельных размеров пожертвований.

Приведу пример. На выборах депутатов Государственной Думы пятого созыва из избирательных фондов 14 политических партий и их региональных отделений возвращено и перечислено в доход бюджета неправомερных пожертвований на сумму 110,4 миллиона рублей. Это примерно 2,7 процента от общей суммы поступлений.

Контроль за тем, из каких источников наполняются избирательные фонды политических партий, насколько эти источники соответствуют требованиям избирательного законодательства, должен быть организован на самом высоком профессиональном уровне.

12 мая 2011 года Центральная избирательная комиссия Российской Федерации приняла соответствующее постановление о формах представления на проведение проверок сведений. ЦИК России совместно

со Сбербанком России завершает работу по подготовке типового договора на открытие специального избирательного счета, договора передачи информации по системе «Клиент-Сбербанк» и ряда других. Смею надеяться, что в ходе предстоящей избирательной кампании каких-либо нарушений со стороны работников Сбербанка в части открытия и ведения специальных избирательных счетов допущено не будет. Программные средства ГАС «Выборы» и использование системы «Клиент-Сбербанк» помогут

В связи с вышесказанным очевидно, что деятельность контрольно-ревизионных служб имеет особое значение в избирательном процессе, а практика избирательных кампаний показала ее эффективность. В большинстве регионов страны завершена работа по формированию новых составов контрольно-ревизионных служб, где работают около полторы тысячи человек, которые в состоянии профессионально и качественно выполнить любую работу по контролю за финансовыми средствами.



Первостепенное значение в ходе организации контроля имеют вопросы сотрудничества избирательных комиссий с органами исполнительной власти. Постановление Правительства Российской Федерации № 511 позволяет нам организовать широкий круг взаимодействия, в том числе по финансовым вопросам. Помимо этого у ЦИК России имеется межведомственное соглашение с Федеральной налоговой службой, Министерством внутренних дел Федеральной миграционной службой, Минюстом России, Сбербанком России и рядом других организаций. Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации могут оперировать этими соглашениями в работе с их региональными отделениями, совместно с Росреестром отрабатывать формат предстоящих проверок.

Подписан очень важный протокол информационного взаимодействия ЦИК России с Федеральной налоговой службой. Данный протокол направлен в избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, чтобы они могли выстроить взаимоотношения с территориальными органами налоговой службы на местах.

Совместно с Главным информационно-аналитическим центром МВД России нами разработана единая для всей страны форма представления на предмет проверки наличия судимости у кандидатов,



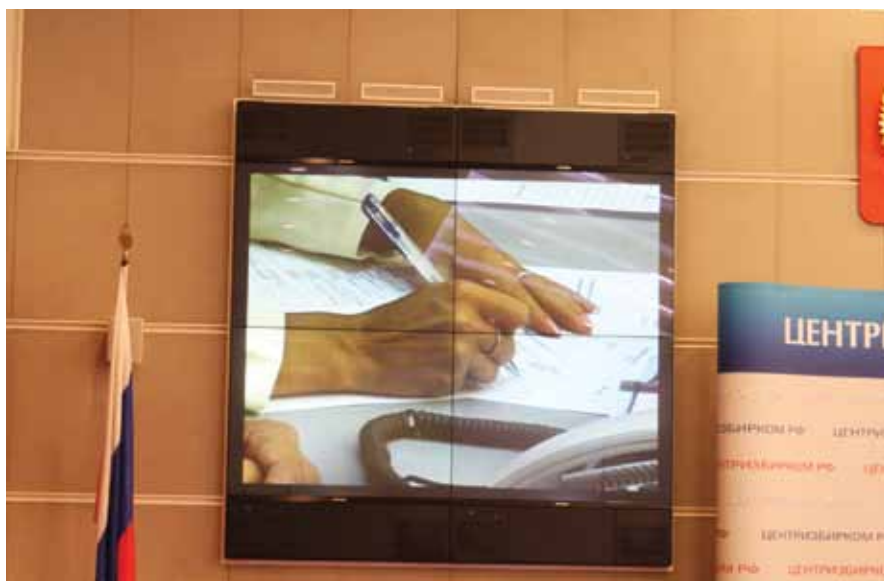
которая направлена во все избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, соответствующие указания даны региональным информационным центрам Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Кроме того, подготовлены и направлены в субъекты Российской Федерации методические рекомендации о взаимодействии избирательной комиссии и правоохранительных органов, о действиях сотрудников отдела внутренних

дел, о пресечении правонарушений в сфере избирательного законодательства.

Что касается рассмотрения жалоб и обращений, то в настоящее время введена административная ответственность за нарушение порядка рассмотрения жалоб (внесены изменения в КоАП РФ). На это следует обратить самое пристальное внимание.

Проблема правоприменительной практики регулярно становится предметом детального обсуждения на заседании секции Общественного научно-методического консультативного совета. Мы проводили множество совещаний по этому вопросу с политическими партиями, с правоохранительными органами, с органами исполнительной власти. Именно на этих совещаниях были высказаны пожелания об утверждении единой формы подписного листа, освобождении политических партий при выдвижении кандидатов от обязанности представлять в избирательную комиссию копии устава, о единой форме запроса, направляемого избирательными комиссиями в подразделения ФМС России для проверки достоверности сведений, указанных в подписных листах. Все эти предложения уже реализованы.





Обсуждались и другие спорные вопросы, однозначное решение которых стало возможным с принятием постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 года № 5. Данное постановление играет важную роль в обеспечении правильного, единообразного применения законодательства как судами, так и избирательными комиссиями и дает четкие ответы на многие вопросы, часто возникающие в процессе разрешения избирательных споров. Например, исчисление процессуальных сроков для обращения в суд с заявлениями об оспаривании решений избирательных комиссий; возможность использования паспорта гражданина России, содержащего отметки и записи, не предусмотренные положениями о паспорте гражданина России; особенности применения подпункта 5 статьи 2 федерального закона об ос-

новных гарантиях, определяющие понятие адреса, места жительства для целей избирательного права при признании подписей избирателей недействительными и недостоверными; ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации об интеллектуальной собственности при проведении выборов и многие другие вопросы.

В апреле этого года данное постановление Верховного Суда Российской Федерации было детально изучено и обсуждено в ходе обучения членов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и работников их аппаратов, обеспечивающих правовое сопровождение деятельности комиссии. Мы детально рассмотрели все вопросы и все нюансы по этому постановлению. Надо отметить, что Верховный Суд особо подчеркивает, что суды не должны оставлять без

внимания выявленные недостатки в деятельности избирательных комиссий, общественных объединений, должностных лиц, способствующие нарушению избирательных прав или создающие препятствия для правильного и своевременного рассмотрения и разрешения дел данной категории, используя предоставленное им частью 1 статьи 226 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации право вынесения частного определения.

Мы не раз отмечали, что наличие жалоб и обращений в ходе избирательной кампании – это результат нормального рабочего процесса. Они были, есть и будут. Со стороны избирательных комиссий, каждого организатора выборов требуется одно: последовательно и четко соблюдать законодательство как в части сроков и процедур, так и в части содержательных оценок рассматриваемых обращений.



Леонид ИВЛЕВ,
заместитель Председателя
Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации

ПОТЕНЦИАЛ ДЛЯ РЕШЕНИЯ ПРЕДСТОЯЩИХ ЗАДАЧ

Фактически политический старт федеральной избирательной кампании состоялся еще 27 июля 2011 года, когда Президент Российской Федерации Д.А. Медведев встретился с группой представителей российской избирательной системы начиная от председателей участковых избирательных комиссий до Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

В период между выборами было обновлено не только избирательное законодательство, но вся избирательная система. В 63 субъектах Российской Федерации сформированы новые составы избирательных комиссий, избраны 23 председателя избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. За 2010-2011 годы организовано 2 695 территориальных избирательных комиссий.

Политические партии, особенно парламентские, подошли к началу избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации достаточно «разогретыми». Если еще относительно недавно в средствах массовой информации в отношении деятельности партий, опять же прежде всего парламентских, превалировал минорный тон, то с началом работы на федеральном уровне, с сентября 2009 года, а так же со вступлением в силу Федерального Закона № 95-ФЗ 1 января 2010 года этот тон резко изменился.

За четыре месяца 2009 года парламентские партии получили 400 часов эфирного времени на ВГТРК, в 2010 году – 900 часов. А за семь месяцев 2011 года эта цифра перевалила за 600 часов. Соответственно, складывается совершенно иная обстановка как внутри политических партий, так и вокруг них. Это ощущают и избиратели. Кстати, в данном случае речь идет уже не только о парламентских партиях.

Новый цикл федеральных выборов ставит перед нами как ор-

ганизаторами выборов множество непростых задач. Большинство из них нам знакомы и понятны, но я бы начал с той задачи, которую российским организаторам выборов предстоит решать впервые сначала в ходе выборов депутатов Государственной Думы, а затем – Президента Российской Федерации. Она связана с реализацией программы технического переоснащения избирательной системы, разработанной ЦИК России по поручению Президента Российской Федерации.

В канун федеральных выборов 5,3 процента избирательных участков в стране будут оснащены КОИБ и КЭГ. Предстоит обучить свыше 10 тысяч операторов в участковых избирательных комиссиях, где будет стоять техника для подсчета голосов.

Это качественно новый подход к формированию участковых избирательных комиссий. Избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации необходимо действовать в соответствии с требованиями времени. Нужно обращаться к политическим партиям, включать их в избирательный процесс на самых ранних стадиях, чтобы они направляли в комиссии как можно больше людей с техническим образованием, имеющих отношение к информационным процессам. Задача по их обучению – общая для всех избирательных комиссий, включая ЦИК России, а также для политических партий и, решение ее не терпит отлагательства.

Нельзя забывать и о том, что количество технических устройств подсчета голосов с каждым годом будет все увеличиваться. Недалек



По нормам нового закона теперь вне зависимости от того, сколько человек голосует на избирательном участке, количество ящиков для голосования вне помещения не должно превышать трех, максимум – четырех. Но нередко на один избирательный участок приходится 2,5, а то и 3 тысячи избирателей.

При образовании избирательных участков нужно обязательно учитывать, сколько инвалидов проживает на территории каждого участка, сколько граждан обратятся в территориальную и участковую избирательные комиссии за получением разрешения голосовать на дому.

Возможно, не стоит страдать гигантоманией и образовывать большие избирательные участки с численностью под 3 тысячи избирателей, но может быть, будет целесообразнее остановиться на какой-то средней цифре, чтобы минимизировать проблемы, связанные с голосованием на дому. Для этого нужна совместная работа с Пенсионным фондом, с управлениями социальной защиты или соответствующим министерством. Без взаимодействия с органами исполнительной власти эту задачу, как и многие другие, очень трудно будет решить эффективно. Думается, есть необходимость препарировать новое зако-

день, когда большинство избирателей будут голосовать с помощью электронной техники. Подобное голосование имеет довольно много плюсов: быстрота и точность подсчета голосов; минимизация участия человеческого фактора; сокращение количества жалоб и нарушений. Но к электронному голосованию нужно подготовиться, оно требует другого качества организаторов выборов. Главная цель – изменение мышления, а возможно, в определенной мере и менталитета избирателя, что намного труднее. Эту подготовку нужно начинать сегодня, поэтому уже в настоящее время информационно-разъяснительную работу среди избирателей необходимо строить с учетом данной задачи.

В конце июня – в начале июля с.г. Государственной Думой приняты новые законы, которые одобрены Советом Федерации и подписаны Президентом Российской Федерации. Несмотря на то что некоторые положения этих законов в региональное законодательство не инкорпорированы, все они содержат нормы прямого действия и должны применяться на всех выборах. В избирательные комиссии субъектов Российской Федерации нами уже разосланы письма с разъяснением

указанных законов, чтобы на местах при их применении у организаторов выборов проблем и недоразумений не возникло.

Хочу несколько подробнее остановиться на одном из новых законов, который регулирует нормы применения ящиков для голосования вне помещений.



нодательное положение о количестве ящиков для голосования вне помещения для голосования с учетом географических особенностей субъекта Федерации, республики, края, области или округа для того, чтобы обеспечить волеизъявление всех избирателей.

* * *

Возвращаясь к проблеме использования технических устройств для подсчета голосов, должен отметить, что мы постараемся сократить сроки их поставки в регионы.

При переговорах со многими губернаторами ни в одном субъекте Российской Федерации я не получал отказа в предоставлении помещений для хранения технических устройств. Надо иметь в виду, что эти устройства будут храниться до выборов Президента Российской Федерации. Поэтому необходимо более конкретно договариваться с местными инстанциями об их хранении.

Хотел бы обратить внимание избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, всех организаторов выборов и самих избирателей на необходимость борьбы с противоправными технологиями. Недавно в средствах массовой информации появилось сообщение об образовании некоего движения с названием «Нах-нах», которое




призывает избирателей портить бюллетени в таком количестве, чтобы оно превысило 40 процентов от числа проголосовавших избирателей. Цель заключается в том, чтобы в итоге выборы были признаны недействительными и назначены повторные выборы.

Думаю, необходимо довести до избирателей провокационный характер подобного рода предложений и такого рода движений. Например, организаторы вышеназванного движения несколько лет пытались создать партию, но не смогли собрать 0,04 процента сторонников среди избирателей России, а теперь пытаются набрать 40 процентов голосов. Думаю, что коэффициент полезного действия у таких начинаний будет как у паровоза братьев Черепановых, то есть весь пар уйдет в свисток. Но это не означает, что деятельность сторонников «черных» технологий можно оставлять без внимания. Наоборот, организаторам выборов на всех уровнях нужно быть готовыми к любому развитию событий. Необходимо тесное взаимодействие с органами внутренних дел, чтобы добиться оперативного реагирования на малейшие злоупотребления и нарушения.

За прошедшие четыре года у нас накоплен достаточно большой опыт в проведении единых дней голосования. Его нужно систематизировать и использовать в проведении федеральных избирательных кампаний.

27 июля 2011 года на встрече организаторов выборов с Президентом Российской Федерации предложение Председателя ЦИК России В.Е. Чурова о постоянно действующих участковых избирательных комиссиях с полномочиями на пять лет получило одобрение Д.А. Медведева. Полагаю, что в ближайшее время соответствующая законодательная инициатива будет внесена в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. Принятие нормы о постоянно действующих участковых избирательных комиссиях значительно облегчило бы организаторам выборов задачу, в том числе по работе с кадровым резервом.

Хочется выразить уверенность в том, что потенциал российских организаторов выборов достаточно высок и позволит провести федеральные избирательные кампании на самом высоком уровне. 





**Александра
СИТНИКОВА,**
кандидат юридических наук

СУВЕРЕНИТЕТ РОССИИ И ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

12 апреля 2011 года Европейским Судом по правам человека было принято постановление по делу «Республиканская партия России против России». В рамках этого дела партия-заявитель оспаривала отказ Министерства юстиции Российской Федерации внести изменения в Единый государственный реестр юридических лиц и ликвидацию партии-заявителя как нарушение статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод¹. ЕСПЧ удовлетворил жалобу, высказав крайне жесткие позиции в отношении национального законодательства Российской Федерации. В частности, требования по поводу регистрации политических партий названы неочевидными, их установление нормативными правовыми актами несвоевременным и слишком часто изменяемым, а позиция Российской Федерации относительно требований к количеству членов политической партии и наличию у нее региональных отделений названа неоправданной. Таким образом, помимо прочего ЕСПЧ негативно оценил ряд постановлений Конституционного Суда Российской Федерации в данной области, назвав его доводы неубедительными. «Суд считает, что национальные суды не представили «соответствующих и достаточных» оснований, чтобы оправдать вмешательство в право заявителя на свободу объединений. Ликвидация заявителя в связи с невыполнением требований о минимальной численности и региональной представленности была несоизмеримой законным целям, указанным властями. Следовательно, имело место нарушение статьи 11 Конвенции»².

В свете вышесказанного, представляется необходимым проанализировать данное постановление Европейского Суда по правам человека и возможность его исполнения, не забывая о принятых Российской Федерацией международных обязательствах как по признанию норм Конвенции о

защите прав человека и основных свобод, так и в отношении такого принципа международного права как уважение национального суверенитета государства, юридическое выражение которого заключается в верховенстве Конституции Российской Федерации и федеральных законов на территории Российской Федерации.

1 Статья 11 «Свобода собраний и объединений»

1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.
2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства.

2 Постановление Европейского Суда по правам человека от 12 апреля 2011 года по делу «Республиканская партия России против России» (жалоба № 12976/07) / Офиц. портал Европейского суда по правам человека URL: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp&item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=RUSSIA%20%7C%2012976/07&sessionId=71697925&skin=hudoc-en>.

* * *

Вопросы соотношения национального права и права международного проблемны как с доктринальной, так и с практической точки зрения³. Не отрицая стремительные процессы глобализации, необходимо обрести определенный баланс между основными тенденциями мирового регулирования различных общественных отношений и национальными историческими и геополитическими особенностями и интересами.

Российская Федерация – молодое демократическое государство, относительно недавно вставшее на путь развития соответствующих институтов. В связи с этим перед национальным законодателем стоит значимая задача направления и регламентации осуществляемых преобразований для их эффективной имплементации в правовое поле страны и дальнейшего развития.

Подобные обстоятельства делают невозможным уравнивание Российской Федерации с устоявшимися вековыми демократиями, слепое следование зарубежному опыту, пусть даже закрепленному посредством общепризнанных норм и принципов международного права.

Конституция Российской Федерации определяет механизм согласования и взаимодействия внутригосударственного и международного права, при этом она не устанавливает общий примат международно-правовых принципов и норм, так же как не содержит их определения и не называет их источников. Конституция в иерархии правовой системы занимает доминирующее положение и обладает безусловным верховенством. В связи с этим существенно возрастает роль судов Российской Федерации, особенно высших и, в частности, Конституционного Суда Российской Федерации.

Не обращаясь к анализу обстоятельств самого дела и фактов, приведенных сторонами в рамках его рассмотрения, рассмотрим некоторые доводы, которые приводит ЕСПЧ, обосновывая свое решение в пользу



истца по жалобе «Республиканская партия России против России».

* * *

Европейский суд по правам человека обратил внимание на требования в отношении количества членов и региональных отделений, предъявляемые к политическим партиям. Но такие требования, предъявляемые законодательством Российской Федерации к политическим партиям, связаны с реализацией положений Конституции Российской Федерации, определяющей многонациональный народ Российской Федерации в качестве единственного источника власти. Эта позиция подробно изложена в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 1-П по жалобе, поданной Балтийской республиканской партией, а также в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 11-П в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов».

Как отмечается в вышеназванных постановлениях, по смыслу Федерального закона «О политических партиях» политические партии создаются для обеспечения участия граждан в политической жизни всей Российской Федерации, а не

только ее отдельной части. 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, а также – 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. Такое структурирование политического пространства, в том числе, направлено против дробления политических сил, появления множества искусственно создаваемых (особенно в период избирательных кампаний) малочисленных партий, деятельность которых рассчитана на непродолжительное

³ Данной теме посвящены работы таких авторов, как Ермакова Е.А., Зимненко Б.Л., Каширкина А.А., Конюхова И.А., Тиунов О.И. и др.



время и которые в силу этого не способны выполнить свое предназначение в качестве общественного объединения в политической системе общества⁴.

Игнорируя доводы Конституционного Суда Российской Федерации, ЕСПЧ дает иное толкование сложившейся ситуации. А ведь именно от Конституционного Суда Российской Федерации Основной закон нашей страны требует деятельности по защите прав и свобод граждан Российской Федерации. Как отмечает в своей статье «Предел уступчивости» В.Д. Зорькин, монополия на истолкование положений Конституции и выявление конституционного смысла закона принадлежит Конституционному Суду Российской Федерации. И поэтому истолкование Конституции, данное высшим судебным органом государства, не может быть преодолено путем толкования Конвенции, поскольку ее юридическая сила все-таки юридической силы Конституции не превосходит⁵.

Более того, в части исследования вопроса запрещения региональных политических партий ЕСПЧ ссылается на практику, существующую в государствах-участниках Совета Европы. Но в рамках исследования ЕСПЧ обращается к практике государств, не являющихся федеративными. Россия же, являясь федеративным государством с самой обширной территорией в мире, на которой проживает множество различных национальностей, не

может допускать распространения идей сепаратизма. Поэтому проведенное ЕСПЧ сравнение с Хорватией, Молдовой, Румынией представляется совершенно неуместным.

Также ЕСПЧ отмечает, что «для того, чтобы недавнее введение общих ограничений в отношении политических партий было обоснованным, должны быть представлены особенно убедительные доводы»⁶. Соответствующие ограничения относительно региональных партий были приняты в 2001 году, когда «озабоченности» Российской Федерации не могли вызывать сомнения в связи, в частности, со второй Чеченской кампанией 2000 года. Представляется странным неосведомленность ЕСПЧ о данных обстоятельствах. Требования, предъявляемые к политическим партиям, могут меняться в ту или иную сторону, поскольку они не произвольны, а объективно обусловлены решаемыми в законодательном порядке задачами в сфере развития политической системы и обеспечения ее адекватности принципам конституционного строя Российской Федерации и не влекут отмену или умаление конституционного права граждан на объединение в политические партии или его несоразмерное ограничение. Их применение, как показала практика, сохранило возможность реального осуществления конституционного права граждан на объединение в

политические партии, имеющие в условиях действия конституционного принципа многопартийности равные правовые возможности для участия в политическом волеобразовании многонационального народа Российской Федерации (по данным Федеральной регистрационной службы Министерства юстиции Российской Федерации, на 1 января 2007 года из 33 действовавших политических партий 17 подтвердили свое соответствие новым требованиям федерального законодательства, три – приняли решение о добровольном преобразовании в общественные объединения иной организационно-правовой формы)⁷.

ЕСПЧ «напоминает, что право создавать объединения является неотъемлемой частью права, указанного в статье 11» Конвенции о

- 4** Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 1-П по делу о проверке конституционности второго и третьего абзацев пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» и постановление Конституционного суда Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 5** Зорькин В.Д. Предел уступчивости. Российская газета. Федеральный выпуск. № 5325 (246) 29 октября 2010 года.
- 6** Постановление Европейского Суда по правам человека от 12 апреля 2011 года по делу «Республиканская партия России против России» (жалоба № 12976/07) / Офиц. портал Европейского суда по правам человека URL: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkpl197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=RUSIA%20%7C%2012976/07&sessionid=71697925&skin=hudoc-en>.

защите прав и основных свобод⁸. Но данное положение не может предусматривать обязательное создание подобного лица в такой организационно-правовой форме, как политическая партия.

Из положений Федерального закона «Об общественных объединениях» (статья 27) в их взаимосвязи с положениями избирательных законов, законов о референдумах и других законов следует, что в установленных ими порядке и пределах общественные объединения, являющиеся юридическими лицами, при отсутствии статуса политической партии имеют большую часть тех же прав, что и политические партии. Они могут участвовать в подготовке выборов и референдумов, вносить предложения в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в выработке их решений, представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование, для осуществления уставных целей – учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность, свободно распространять информацию о своей деятельности и так далее⁹.

Более того, Федеральный закон «О политических партиях», предусматривая право политических партий создавать объединения и союзы с иными общественными объединениями без образования юридического лица (пункт «з» части 1 статьи 26), определяет в единстве с положениями Федерального закона «Об общественных объединениях» о союзах (ассоциациях) общественных объединений (статья 13) правовую основу для развития сотрудничества региональных и местных общественных объединений с политическими партиями, их региональными отделениями, в том числе в ходе выборов в федеральные и региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления. А статья 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референ-



думе граждан Российской Федерации», устанавливающая порядок выдвижения кандидатов, списков кандидатов избирательными объединениями, содержит пункт 21, согласно которому на выборах депутатов представительных органов муниципального образования зарегистрированные в соответствии с законом общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, их структурные подразделения вправе предлагать кандидатуры для включения их в списки кандидатов, выдвигаемые избирательными объединениями.

Также при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации политическая партия вправе включать в федеральный список кандидатов лиц, не являющихся членами политических партий (часть 6 статьи 36 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

В соответствии с вышеизложенным, вывод ЕСПЧ о том, что такая организационно-правовая форма, как общественное объединение, не была приемлема для заявителя исходя из целей, изложенных в его уставе, является сомнительным.

Вызывает удивление тот факт, что в мотивировочной части своего решения ЕСПЧ ссылается на Руко-

- 7 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 8 Постановление Европейского Суда по правам человека от 12 апреля 2011 года по делу «Республиканская партия России против России» (жалоба № 12976/07) / Офиц. портал Европейского Суда по правам человека URL: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp&item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=RUSSIA%20%7C%2012976/07&sessionId=71697925&skin=hudoc-en>.
- 9 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 1-П по делу о проверке конституционности второго и третьего абзацев пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

водящие принципы Венецианской комиссии¹⁰. Однако, Руководящие принципы Венецианской комиссии, как и иные ее акты, фиксируют политические обязательства государств и не предусматривают каких-либо санкций за их несоблюдение. Данные нормы носят исключительно рекомендательный характер, не являются императивными, и ЕСПЧ не уполномочен вкладывать в них иное, обязывающее, значение.

Полностью противоречащими законодательству Российской Федерации являются тезисы ЕСПЧ о том, «что не может быть оправдано создание препятствий для общественно-политического объединения или политической партии только потому, что (...) высказывают сепаратистские идеи. (...) Несмотря на то, (...) насколько незаконными их требования могут быть, они не оправдывают ликвидацию объединения»¹¹.

В дополнение к сказанному выше хотелось бы подчеркнуть, что в своем частичном особом мнении судья Ковлер отмечает, что «отказ




зарегистрировать партию не был окончательным, и заявитель мог исправить выявленные недочеты в документах и подать свое заявление о регистрации повторно. (...) Проблема регистрации изменений существующей политической организации могла быть решена на данном этапе, если бы соответствующая организация в большей мере соблюдала процессуальные нормы»¹². Кроме того, судья Ковлер указывает на то, что ЕСПЧ пошел против своей собственной практики, когда жалобы с обстоятельствами, аналогичными обстоятельствам дела «Республиканская партия России против России», были признаны неприемлемыми, так как заявители не выполнили требования национального законодательства¹³.

* * *

В связи с вышесказанным вызывает сомнение возможность исполнения Российской Федерацией постановления ЕСПЧ по делу «Республиканская партия России против России». Аналогичной позиции в отношении постановлений ЕСПЧ придерживаются и некоторые развитые европейские государства. Так, в октябре 2004 года Федеральный конституционный суд Германии сформулировал необычайно жесткую позицию в отношении мотивировки, юридической силы и исполнения в Германии постановлений ЕСПЧ. Особое внимание Федеральный конституционный суд Германии уделил вопросу о том, обладает ли постановление

ЕСПЧ такой юридической силой, которая отменяла бы окончательные и вступившие в законную силу постановления германских судов. А в феврале 2011 года парламент Великобритании отметил, что Палата общин – единственный представительный орган, наделенный британским народом правом принимать соответствующие решения. Палата общин постановила, что принимая во внимание решения ЕСПЧ и обязательства, возникающие из международных договоров Великобритании, окончательные решения по вопросам правового регулирования общественных отношений являются исключительной компетенцией избранных демократическим образом законодателей.

Таким образом, Российская Федерация является далеко не единственным государством, задающим вопросом о том, не вторгается ли ЕСПЧ посредством своих решений, принятых по политическим делам в область национального суверенитета. Возможно, не все решения ЕСПЧ подлежат безоговорочному исполнению, ведь у Российской Федерации есть основной закон – Конституция Российской Федерации – и учрежденные ею институты, в том числе направленные на защиту прав человека, тех же, что предусмотрены Конвенцией о защите прав и основных свобод. А чего в Российской Федерации нет, так это норм выше Конституции, принятой многонациональным народом Российской Федерации путем его прямого волеизъявления на референдуме. 

10 Руководящие принципы запрета и роспуска политических партий (Венеция, 10-11 декабря 1999 года). Международные избирательные стандарты: Сборник документов: Выпуск второй / Отв. ред. доктор юридических наук В.И. Лысенко. – М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2009. С. 419.

11 Постановление Европейского Суда по правам человека от 12 апреля 2011 года по делу «Республиканская партия России против России» (жалоба № 12976/07) / Офиц. портал Европейского Суда по правам человека URL: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbk&action=html&highlight=RUSIA%20%7C%2012976/07&sessionid=71697925&skin=hudoc-en>.

12 Там же.

13 Например, дело «Байсан и Союз по защите прав человека Румынии против Румынии», жалоба № 28973/95, реш. от 30 октября 1995 года и дело «Духовная община мусульман Республики Молдова против Молдовы», жалоба № 12282/02, реш. от 14 июня 2005 года.

ГРАЖДАНСТВО И ПРАВО НА УЧАСТИЕ В ВЫБОРАХ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА¹

Важное значение для развития правовых принципов, касающихся множественного гражданства, имело постановление Европейского Суда по правам человека от 18 ноября 2008 года по делу «Танасэ и Киртоакэ против Молдовы», а также постановление Большой палаты Европейского Суда по правам человека от 27 апреля 2010 года по делу «Танасэ против Молдовы»².

Подход Европейского Суда по правам человека к вопросу о множественном гражданстве и ограничению пассивного избирательного права

Предметом рассмотрения являлось законодательство Республики Молдова, устанавливающее ограничения на замещение депутатских мандатов лицами, имеющими множественное гражданство. 29 апреля 2008 года в Молдове был принят Закон № 273, в соответствии с которым лицо с двойным гражданством в момент регистрации кандидатом в депутаты парламента должно было информировать Центральную избирательную комиссию Республики Молдова о наличии у него гражданства иностранного государства. В случае избрания на выборах указанное лицо обязывалось представить в Конституционный Суд Республики Молдовы официальное подтверждение инициирования процедуры отказа от двойного гражданства. В противном случае депутатский мандат подлежал аннулированию.

Заявителем выступил заместитель председателя Либерально-демократической партии Молдовы Александр Танасе, имеющий гражданство Румынии и избранный в парламент Молдовы в 2009 году. После выборов заявитель возбудил процедуру отказа от румынского гражданства в целях подтверждения своего мандата Конституционным судом.

В постановлении от 18 ноября 2008 года Европейский Суд по правам человека установил, что по делу было допущено нарушение требований статьи 3 протокола № 1 Европейской Конвенции, гарантирующей право на свободные выборы.



Большая палата Европейского Суда по правам человека 27 апреля 2010 года постановила, что запрет на двойное гражданство для депутатов парламента нарушает статью 3 протокола № 1 Европейской Конвенции. Положения, препятствующие избранным депутатам, имеющим множественное гражданство, занимать места в парламенте, были признаны несоразмерными.

Под влиянием европейского опыта Конституционный Суд Российской Федерации принял постановление по жалобе А.М. Малицкого, в котором фактически были поставлены под сомнения прежние правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам ограничения прав российских граждан на участие в выборах в связи с наличием иностранного гражданства либо вида на жительство на территории иностранного государства.

Несмотря на то, что в деле «Танасэ и Киртоакэ против Молдовы» речь шла об ограничении пассивного избирательного права депутатов парламента, имеющих множественное гражданство, а в деле А.М. Малицкого рассматривалась конституционность правовых требований об отсутствии у членов

- 1 Окончание. Начало см.: Журнал о выборах. № 3. 2011.
- 2 Постановление Европейского Суда по правам человека от 18 ноября 2008 года по делу «Танасэ и Киртоакэ против Молдовы» (Tanase and Chirtoaca v. Moldova) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2009. № 3. С. 44–47; Case of Tanase v. Moldova (Application no. 7/08). European Court of Human Rights. Grand Chamber. Strasbourg. 27 April 2010.



территориальных избирательных комиссий вида на жительство, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства, Конституционный Суд Российской Федерации в решении по делу Малицкого поменял свою прежнюю позицию по проблеме фактической (или формально-юридической) подчиненности лица суверенной воле иностранного государства.

Право граждан на участие в выборах реализуется не только избирателями, кандидатами в депутаты (на выборные должности), наблюдателями, но и организаторами выборов. Элементом характеристики специального правового статуса организатора выборов являются требования к членам избирательных комиссий, соответствие которым предоставляет лицу право занимать эту должность.

Законодательные требования к работе в составе избирательных комиссий предполагают отсутствие у членов комиссий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Проанализируем правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированные по делу о проверке кон-

ституционности подпункта «а» пункта 1 и подпункта «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об основных гарантиях) в связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого³.

7 декабря 2006 года гражданин А.М. Малицкий был назначен членом территориальной избирательной комиссии района «Преображенское» г. Москвы с правом решающего голоса. 26 июня 2009 года в Московскую городскую избирательную комиссию поступило уведомление А.М. Малицкого о том, что с 12 июня 2009 года ему предоставлен вид на жительство на территории Литовской Республики. Московская городская избирательная комиссия решением от 9 июля 2009 года в соответствии с подпунктом «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона об основных гарантиях прекратила полномочия члена территориальной комиссии А.М. Малицкого и назначила в состав территориальной комиссии другого представителя. Решением Московского городского суда от 10 августа 2009 года, оставленным без изменения Определением Верховного Суда Российской Федерации от 24 августа 2009 года, в отмене решения Московской городской избирательной комиссии А.М. Малицкому было отказано.

В соответствии с подпунктом «а» пункта 1 статьи 29 Федерального закона об основных гарантиях членами избирательной комиссии с правом решающего голоса не могут быть граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Полномочия члена избирательной комиссии с правом решающего голоса прекращаются немедленно в случае получения членом комиссии вида на жительство или документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства⁴. Таким образом, «наличие у гражданина Российской Федерации вида на жительство является препятствием к осуществлению им полномочий члена избирательной комиссии с правом решающего голоса в связи с тем, что осуществление таким лицом полномочий может обусловливаться не только требованиями конституционного правопорядка Российской Федерации и интересами ее народа, но и требованиями, вытекающими из его принадлежности к иностранному государству»⁵.

Формально юридическая либо фактическая подчиненность организатора выборов в Российской Федерации, имеющего вид на жительство в иностранном государстве, суверенной воле не только русского народа, но и народа иностранного государства противоречит государственному суверенитету и ставит под угрозу осуществление гражданами Российской Федерации своих конституционных прав.

- 3 Российская газета. 2010. 7 июля.
- 4 Подпункт «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».
- 5 Заключение ЦИК России по обращению Конституционного Суда Российской Федерации от 14 января 2010 г. в связи с рассмотрением жалобы А.М. Малицкого.

Наличие у гражданина вида на жительство в иностранном государстве, как правило, корреспондирует обязанности обладателя вида на жительство проживать на территории соответствующего иностранного государства. Так, согласно статье 9 Директивы 2003/109/ЕС «О статусе граждан третьих стран, проживающих на долгосрочной основе» (принята Советом Европейского Союза 25 ноября 2003 года) – одного из ключевых нормативных актов в области иммиграционной политики, призванного установить единообразные условия проживания в государствах – членах Европейского Союза лиц, не являющихся их гражданами, отсутствие соответствующего лица на территории Европейского Союза в течение периода в двенадцать последовательных месяцев может служить основанием для утраты статуса долгосрочного резидента (подпункт «с» пункта 1). Данное обстоятельство может существенно осложнить работу избирательной комиссии в период проведения выборов и референдумов, поскольку избирательные комиссии являются коллегиальными органами.

Правовое ограничение для граждан Российской Федерации, имеющих вид на жительство, быть членом избирательной комиссии с правом решающего голоса обусловлено необходимостью защиты основ конституционного строя Российской Федерации, обеспечения безопасности государства, защиты прав и свобод других лиц.

При определении порядка формирования и деятельности избирательных комиссий законодатель осуществлял такое правовое регулирование, которое, с одной стороны, отвечало бы целям обеспечения свободного волеизъявления граждан Российской Федерации при реализации ими избирательных прав, а с другой, – не допускало использования публично значимых полномочий избирательных комиссий в ущерб правам и свободам граждан и иным конституционным ценностям, что относится и к определению условий назначения граждан Российской Федерации членами избирательных комиссий с правом решающего голоса и исполнения ими соответствующих полномочий.



Вместе с тем, 22 июня 2010 года Конституционный Суд Российской Федерации по жалобе А.М. Малицкого признал неконституционными положения подпункта «а» пункта 1 и подпункта «а» пункта 8 статьи 29 федерального закона об основных гарантиях, согласно которым граждане России, имеющие вид на жительство иностранного государства, не могут быть членами территориальных избирательных комиссий с правом решающего голоса. По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, участие гражданина Российской Федерации, обладающего видом на жительство на территории иностранного государства, в деятельности территориальной избирательной комиссии в качестве члена с правом решающего голоса «не представляет угрозы основам конституционного строя, нравственности, здоровью, правам и законным интересам других лиц, обеспечению обороны страны и безопасности государства, не ставит под сомнение способность такого гражданина независимо, беспристрастно и с соблюдением требований закона осуществлять полномочия члена избирательной комиссии»⁶.

* * *

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по жалобе А.М. Малицкого оставляет множество вопросов.

Во-первых, распространяется ли возможность быть членами избира-

тельных комиссий для граждан России, имеющих вид на жительство на территории иностранного государства, на членов иных, помимо территориальных, избирательных комиссий – участковых комиссий, комиссий муниципальных образований, окружных комиссий, комиссии субъектов Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Во-вторых, почему в одном случае наличие у гражданина вида на жительство на территории иностранного государства рассматривается как угроза основам конституционного строя, нравственности, здоровью, правам и законным интересам других лиц, обеспечению обороны страны и безопасности государства, а в другом – нет. Исходя из такой логики, можно было бы признать неконституционным ограничение пассивного избирательного права граждан, имеющих

⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2010 года № 14-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 1 и подпункта «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого // Российская газета. 2010. 7 июля.



вид на жительство на территории иностранного государства. Однако в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина В.В. Кара-Мурзы на нарушение его конституционных прав положением пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона об основных гарантиях избрания иной подход.

Неубедительность и противоречивость анализируемой конституционно-правовой аргументации привели к тому, что в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации по жалобе А.М. Малицкого отсутствуют мотивировочные элементы и ссылки на Определение Конституционного Суда Российской Федерации по жалобе В.В. Кара-Мурзы.

Как представляется, Конституционному Суду не следовало «стесняться» собственных решений.

Отличия европейского и российского подходов к правотворчеству и правореализации при решении вопросов гражданства

Постановление Европейского Суда по правам человека от 18 ноября 2008 года № 7/08 по делу «Танасе и Киртоакэ против Молдовы» (Постановление Большой палаты Европейского Суда по правам человека

от 27 апреля 2010 г. по делу «Танасе против Молдовы»), постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 1 и подпункта «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого» и их конституционно-правовое доктринальное толкование кардинально отличаются в силу ряда причин.

Во-первых, Республика Молдова на законодательном уровне признает множественное гражданство⁷. Статья 62 Конституции Российской Федерации предусматривает только двойное гражданство, которое допускается лишь в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации⁸. Получение гражданства другого государства иным путем Российской Федерацией не признается. Наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Правовые требования к кандидатам в депутаты (на выборные должности) и организаторам выборов закреплены в федеральных законах «Об основных гарантиях из-

бирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», являются необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, не допускают расширительного толкования и не служат оправданием ущемления прав и свобод в зависимости от национальной принадлежности или иного обстоятельства.

Во-вторых, в Российской Федерации, в отличие от Республики Молдова, отсутствуют значительные по численности группы населения, имеющие множественное гражданство⁹. В постановлении Большой палаты от 27 апреля 2010 года Европейский Суд по правам человека подчеркнул особое положение Молдовы, имевшей потенциально большую долю лиц с двойным гражданством и лишь недавно приобретшую независимость.

- 7 См.: Закон от 5 июня 2003 года № 1024 Республики Молдова «О гражданстве Республики Молдова».
- 8 В настоящее время действует договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства (Москва, 7 сентября 1995 г.).
- 9 В качестве подтверждения актуальности проблемы определения правового положения лиц, имеющих двойное гражданство в Республике Молдова, можно привести следующий пример. По данным Большой палаты Европейского Суда по правам человека, из 3 800 000 молдавских граждан с 1991 по 2001 год румынское гражданство получили от 95 000 до 300 000 человек; в феврале 2007 года на рассмотрении вопроса о получении румынского гражданства находилось около 800 000 ходатайств граждан Молдовы. Кроме того, примерно 120 000 граждан Республики Молдовы имели паспорта граждан Российской Федерации. 21 из 101 депутата, которые избраны в Парламент Молдовы 5 апреля 2009 года, имел двойное гражданство.

В-третьих, в постановлении Европейского Суда по правам человека от 18 ноября 2008 года № 7/08 по делу «Танасе и Киртоакэ против Молдовы» и постановлении Большой палаты Европейского Суда по правам человека от 27 апреля 2010 года по делу «Танасе против Молдовы» в качестве аргументации используются ссылки на международные документы, ратифицированные Молдовой, но не имеющие обязательного значения для Российской Федерации¹⁰.

В преамбуле Европейской конвенции о гражданстве (Страсбург, 6 ноября 1997 г.), на которую ссылается Европейский Суд по правам человека, отмечают «различные подходы государств к вопросу о множественном гражданстве» и признается: «Каждое государство вправе решать в рамках своего внутреннего законодательства, какими будут последствия того, что его гражданин приобретает или имеет другое гражданство».

Между тем, сам Европейский Суд по правам человека избирательно игнорирует европейские принципы гражданства в угоду политической конъюнктуры и ограничивает суверенитет государств на выбор того или иного подхода к вопросу о множественном гражданстве и определению юридических последствий приобретения (наличия) гражданства иностран-



ного государства. Данные обстоятельства актуализируют проблему пределов юрисдикции ЕСПЧ в отношении органов конституционной юстиции суверенных государств и возможности пересмотра формата участия государств в международных договорах, противоречащих принципам национальной правовой системы.

Как справедливо отмечает В.П. Волков, «в новейшей истории вдохновители практически всех так называемых «цветных революций» использовали выборы как повод, а иногда как причину для отстранения от власти своих соперников. Поэтому в современных условиях государство вправе и обязано устанавливать такие требования или критерии для назначения членов избирательных комиссий, которые даже по формальным признакам не должны давать какого-либо повода, чтобы усомниться в наличии хоть малейшей их зависимости от влияния зарубежных заинтересованных сил. Иначе может быть поставлен вопрос о недоверии к избранной власти. ... Следует подчеркнуть, что речь идет о принципе формирования избирательных комиссий, который распространяется и на другие категории граждан России. Например, депутаты, судьи также не могут

быть гражданами или иметь вид на жительство другого государства. И это ни у кого не вызывает вопросов и не порождает сомнений. Когда же речь заходит об организаторах избирательного процесса, о формировании власти, то почему-то вопросы появляются. А ведь сформированная на выборах власть участвует в формировании всех остальных ветвей власти в стране.»¹¹.

Проведенный анализ конституционно-правовой доктрины свидетельствует о наличии проблем в регулировании правового статуса лиц, обладающих иностранным гражданством или видом на жительство на территории другого государства, констатирует различие подходов европейских и российских органов конституционной юстиции к правотворчеству и правореализации при решении вопросов гражданства, актуализирует необходимость определения юридических пределов заимствования международного конституционно-правового опыта в рамках национальных правовых систем.

Владислав Красинский,
член Общественного
консультативного научно-
методического Совета
при ЦИК России,
кандидат юридических наук

10 Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии Совета Европы и Европейская конвенция о гражданстве ратифицированы Молдовой в 1999 году. Данные акты не ратифицированы Российской Федерацией.

11 Выступление В.П. Волкова на заседании Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности положений подпункта «а» пункта 1, подпункта «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого // <http://www.cikrf.ru/news/relevant/2010/05/28/volkov.html>



**Николай
МИРОНОВ,**

член Общественного научно-методического совета при ЦИК России

РЕАЛЬНОЕ МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ИНСТИТУТЫ, АКТИВНОЕ НАСЕЛЕНИЕ, ВЫБОРЫ

Весной 2011 года рядом общероссийских организаций были проведены анкетирование и опросы местных сообществ (глав муниципалитетов, депутатов представительных органов, местного актива и др.) по теме: какими должны быть местное самоуправление и муниципальные выборы?

В ходе опроса представители местной общественности рассказали о своем видении перспектив совершенствования законодательства.

МСУ в России пока далеко от совершенства

Как полагают респонденты, основными задачами в настоящее время являются повышение активности участия жителей в местном самоуправлении и, соответственно, повышение эффективности самой местной власти.

Пока, к сожалению, население чаще проявляет пассивное отношение к вопросам жизнедеятельности своих поселков и районов, демонстрируя иждивенческие настроения.

Это во многом связано с несоответствием сложности и многочисленности вопросов местного значения реальным возможностям муниципальной власти. В настоящее время, после экономического кризиса, она располагает крайне незначительными финансовыми и материальными ресурсами и не может влиять на качество жизни людей и развитие территорий.

Негативную роль играет и территориальная структура местного самоуправления: многочисленные сельские и городские поселения, лишенные экономической и налоговой базы, – это не более чем «тень» по-настоящему местной, народной власти. В результате всю работу по жизнеобеспечению территорий выполняют районные и региональные администрации. Только в крупных городах существует собственно му-

ниципальное управление. Но города, в свою очередь, лишены необходимых статусных характеристик, будучи по сути уравнены в своих правах и возможностях с сельскими территориями.

Данная ситуация требует принятия мер на законодательном уровне. По нашему мнению, нужно пересмотреть сложившуюся в стране двухуровневую систему местного самоуправления, обеспечив развитие муниципального устройства по следующим направлениям:

- законодательно закрепить городскую муниципальную автономию (самоуправление), а также статус города как центра экономической жизни и муниципального образования;
- допустить создание городских округов, состоящих из города-административного центра, прилегающих урбанизированных территорий, промышленных объектов и инфраструктуры;
- сохранить сельские и городские поселения там, где реально существуют центры экономической жизни, – центры хозяйствования, транспортно-логистические центры и т.д.;
- на территориях, где нет самостоятельных экономических центров и где сельское население в основном занято в городах, образовывать муниципальные округа, включающие административный центр и населенные пун-

кты, имеющие «делегации» окружной власти;

- в регионах Сибири и Дальнего Востока и на других территориях с низкой плотностью населения и сложными природными условиями сформировать административные районы, а во входящих в их состав населенных пунктах – органы территориального самоуправления.

Предлагаемая корректировка муниципального законодательства (требуемая, безусловно, детального обсуждения) позволила бы превратить местные органы власти в живой институт самоуправления, отвечающий современным реалиям, и отказаться от искусственного насаждения псевдомуниципализма на территориях, где для этого нет никаких условий.

Только тогда жители городов, поселков и деревень смогут почувствовать, что формируемые ими органы обладают реальными возможностями по решению вопросов обеспечения их ежедневной жизнедеятельности, касающихся каждого.

При этом именно на примере местного самоуправления гражданин сможет получить столь необходимый для развития демократии опыт хозяйского отношения к власти, то есть осознание и востребованность ответственности бюрократического аппарата перед нанимающим его населением.

В свою очередь, в условиях повышения гражданской активности возрастет значение органов МСУ в социализации потенциальных участников политического процесса более высокого порядка (уровня субъектов Российской Федерации и федерального). Также местным самоуправлением, как институтом политической системы РФ, было бы обеспечено агрегирование общественных интересов, то есть посильное превращение требований народа в альтернативы государственной политики.

Гражданская активность и местные выборы

Недостаток социальной активности и неразвитость политическое и правового сознания населения



требуют, по мнению участников опроса, более широкого ассоциирования граждан и поддержки общественных объединений при условии, что они являются действительно общественными и действительно объединениями жителей, а не самозванцев, выдающих себя за представителей общественности, чтобы добиться политических или экономических преимуществ.

В частности, заслуживают поддержки такие формы гражданской активности, как территориальное общественное самоуправление (ТОС), товарищества собственников жилья и им подобные территориально-публичные коллективы. Подобные группы интересов по месту жительства выполняют функцию политической социализации, одновременно являясь связующим звеном между гражданами и государством, артикулируя интересы гражданского общества.

Для их поддержки и лучшей интеграции в процессы принятия решений на местах было бы целесообразно наделить указанные коллективы правами:

- инициировать голосования по различным вопросам жизнеобеспечения района, поселка, села, улицы, квартала и т.д., закрепив

данный институт в законодательстве как консультативный и/или обязательный территориальный референдум;

- предлагать кандидатов в составы участковых, окружных и муниципальных избирательных комиссий (в поселениях);
- выдвигать кандидатов на выборах в органы МСУ поселений.

Закрепляя предлагаемые нормы, необходимо четко очертить правовой статус местных территориальных коллективов, включая требования к учету их членов, организации деятельности, финансовому обеспечению (на принципах самообложения и привлечения спонсорских средств).

Помимо поощрения территориального самоуправления, необходимо более внимательно рассмотреть возможности расширения участия в местных выборах общественных объединений. В настоящее время создано и создается множество организаций и движений, стремящихся инициировать полезные социальные программы, объединить местные сообщества для повышения качества жизни, помощи нетрудоспособным гражданам, детям и т.д. Такие общественные объединения далеки от стремления «пролезть» во власть ради самой власти, они

действительно выражают мнение населения.

Участники опроса предложили допустить общественные объединения к участию в муниципальных выборах в качестве субъекта права выдвижения кандидатов и списков кандидатов на уровне муниципальных районов, городских и сельских поселений и городских округов с числом депутатов представительного органа менее 20. При этом для страховки от «объединений-оборотней» можно установить требование о том, что правом выдвижения кандидатов обладает только то общественное объединение, которое:

- создано не менее чем за 3 года до даты выборов;
- имеет опубликованную и регулярно обновляемую программу;
- насчитывает не менее n-го количества членов в течение последних 3 лет своего существования;
- проводит мероприятия с участием граждан не реже определенного числа один раз в год, о чем отчитывается перед регистрирующими органами.

Партии должны активнее работать на местах. И не только в период выборов

Совершенствование политического процесса в муниципальных образованиях немыслимо без создания развитой партийной системы.

Для того, чтобы граждане почувствовали внимание со стороны власти и, соответственно, больше ей доверяли, необходимо, чтобы политические партии на местах были погружены в муниципальную повестку, обеспечивали согласование различных интересов и выражение воли большинства населения с учетом мнения меньшинства. Важно, чтобы партии на местах выдвигали социальные инициативы, не боялись решать сложные вопросы жизнеобеспечения населения, а не «налетали» на население в период избирательных кампаний, оставляя после себя невыполненные обещания.

Достижение указанных результатов возможно различными путями. Один из них – совершенствование

избирательных систем, применяемых на местных выборах.

Федеральный законодатель в 2005-2011 годах последовательно усиливал партийное присутствие на местах. Так, в 2005 году в Федеральном законе № 131-ФЗ был закреплён принцип альтернативности избирательных систем, применяемых в муниципалитетах (ч.3 ст.23). В текущем году сделан следующий шаг – смешанная система закреплена в городах и районах с численностью депутатского корпуса более 20 депутатов.

Вслед за федеральным законодательством возможности применения списочной системы на местных выборах постепенно расширились и на уровне регионов.

Так, к концу 2008 года муниципальные выборы по спискам были проведены в 16 регионах: в 13 – по смешанной системе, в 5 – по пропорциональной (два региона применяли и ту и другую систему, поэтому попали в обе группы). В настоящее время таких регионов уже 47. В 40 из них применяется смешанная система, в 16 – пропорциональная (в обе группы попало 9 регионов). При этом в 7 регионах списочная система установлена только в столичных городах.

Все более широко партийные списки вводятся в поселениях. При этом лидером здесь оказалась полностью пропорциональная избирательная система. Смешанная система, напротив, пустила корни на поселенческом уровне лишь в отдельных районах, например, в Абанском районе Красноярского края и городских поселениях Смоленской области. При этом ее основным ареалом распространения остаются городские округа и муниципальные районы.

Данное обстоятельство в свете принятого 7 июля 2011 года постановления Конституционного Суда Российской Федерации № 15-П требует комментария.

В принципе, всегда существовали аргументы как «за», так и «против» применения полностью пропорциональной системы в поселениях, хотя больше, наверное, было сомнений.

Действительно, в условиях слабого развития в большинстве сельских

поселений партийных структур введение в них выборов по спискам нередко казалось искусственным. В данной ситуации за декларируемым демократизмом легко можно увидеть злоупотребление правом: выборы по спискам введены не для обеспечения представительства населения, а для отсеечения неудобных кандидатов-одномандатников. Поэтому такие решения часто провоцировали протесты и создавали почву для политических спекуляций на тему «недемократичности» пропорциональной системы.

В то же время, не следовало бы полностью лишать поселения права устанавливать ту избирательную систему, которую они считают приемлемой. Важно, как говорится, вместе с водой не выплеснуть и ребенка. Стремясь максимально защитить права кандидатов, нельзя забывать и о принципе самостоятельности местной власти, о конституционном праве на местное самоуправление, в том числе праве на самоопределение в выборе форм внутреннего устройства муниципалитета.

Расширяя рамки федерального регулирования организации жизни в поселениях, мы должны пройти между сциллой избыточной централизации и харибдой упрощения, приведения к единому знаменателю сложнейшего спектра локальностей. В этом смысле федеральному законодателю целесообразно было бы определять критерии применения списочной системы в поселениях совместно с регионами, стараясь минимизировать их возможную искусственность и вторжение в живую ткань местного самоуправления.

Возвращаясь к избирательным системам, отметим, что в каждом регионе в прошедшие годы были выстроены свои механизмы осуществления политической деятельности на уровне муниципалитетов. Поэтому законодательство субъектов Российской Федерации в этой сфере является достаточно пестрым.

При этом в региональной практике имеется ряд особенностей, на которые следовало бы обратить внимание федеральному законодателю и ЦИК России:

- крайне медленное и осторожное приведение законодательства регионов в соответствие с частью 3 статьи 23 Федерального закона № 131-ФЗ, устанавливающей принцип альтернативности;
- сохранение в законодательстве ряда регионов норм, противоречащих части 3 статьи 23 Федерального закона № 131-ФЗ, в том числе устанавливающих в качестве альтернативных избирательных систем разновидности одной – мажоритарной – избирательной системы;
- ограничительное с точки зрения самостоятельного развития муниципальной избирательной системы регулирование на уровне ряда субъектов Российской Федерации применяемого заградительного барьера (установление априори высокого барьера).

В этой связи хотелось бы подчеркнуть, что принцип альтернативности избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах, предполагает максимальную диспозитивность законодательного регулирования на уровне регионов как в части перечня потенциально применимых систем, так и их основных параметров при условии соблюдения требований федерального законодательства.

Как представляется, данную позицию следует отразить в методических рекомендациях ЦИК России.

Возвращаясь к муниципальной политической системе, необходимо обратить внимание на некоторые аспекты партийного устройства, имеющие значение для местных выборов.

Так, участники опроса полагают, что для большего погружения партий в муниципальную повестку необходимо усилить роль местных отделений политических партий, законодательно закрепив требование о наличии у политической партии определенного количества местных отделений с установленным минимальным числом членов. Этим отделениям должно быть вменено в обязанность проводить публичное обсуждение местной политической программы, вести прием избирателей.



Самим политическим партиям следует последовательно обеспечивать демократизацию своих уставов, особенно в части применения норм статьи 25 Федерального закона «О политических партиях».

Так, важнейшим условием развития партийной системы, повышения популярности партий является открытое обсуждение кандидатур на выборные должности до момента их официального выдвижения. В настоящий момент такая система введена партией «ЕДИНАЯ РОССИЯ», превратившей предварительное партийное голосование (праймериз) на выборах всех уровней в уставную норму.

Представляется целесообразным законодательное закрепление процедуры праймериз на местных выборах, ее регулирование нормами избирательного права, установление контроля за ними со стороны избирательных комиссий.

В рамках процедуры праймериз, урегулированной законодательством, целесообразно обеспечивать полноценное осуществление права общественных объединений предлагать кандидатов в составы партийных списков.

* * *

Как показали результаты проведенного опроса, местные сообщества настроены играть все более важную роль в обеспечении достойных


условий своей жизни. Задача законодателя – создать все возможности для того, чтобы муниципальный актив мог действительно влиять на происходящие процессы и помогать государственной власти в принятии решений, осуществляя обратную связь с населением.

Чтобы данные условия сложились, необходимо как продолжение муниципальной реформы, так и совершенствование законодательства о выборах, политических партиях и об иных общественных объединениях.

Со своей стороны избирательные комиссии могли бы оказывать участникам местного политического процесса методическую помощь. В частности, востребованными со стороны местных сообществ являются:

- специальные программы подготовки общественного актива в целях системного включения в избирательный процесс, создание подготовленного резерва кандидатов;

- методические пособия по муниципальным выборам, носящие просветительский характер;

- методические рекомендации по вопросам применения различных видов избирательных систем, в том числе в виде модельных законодательных актов и нормативных правовых актов муниципальных образований. 

ИНФОРМАЦИОННО-РАЗЪЯСНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ В КАНУН ФЕДЕРАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ



**Валентин
МАРЬЕНКОВ,**

главный советник отдела правового обучения и взаимодействия с избирательными комиссиями РЦОИТ при ЦИК России

В литературе информационно-разъяснительная деятельность избирательных комиссий рассматривается как в широком, так и в узком смысле слова. В широком смысле – это деятельность избирательных комиссий во взаимодействии с органами публичной власти, общественными объединениями, СМИ по информированию избирателей о российской избирательной системе, законодательстве о выборах, об особенностях федеральных, региональных и муниципальных выборах, о единых днях голосования, о российских политических партиях в целях мотивации граждан на активное участие в политической жизни страны. В узком смысле – это одно из направлений деятельности избирательной комиссии, организующей соответствующую избирательную кампанию по информированию избирателей о ходе подготовки, сроках и этапах избирательной кампании, правах и обязанностях ее участников.

Структурно информационно-разъяснительная деятельность избирательных комиссий при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва включает два блока. Первый – информационный, который обеспечивает информационное сопровождение деятельности избирательных комиссий на основе календарного плана избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва.

Второй – разъяснительный блок – предусматривает одновременную организацию комплекса мероприятий по разъяснению положений избирательного законодательства и практики его применения всем участникам избирательного процесса и правовому просвещению избирателей, а также обучению участников избирательного процесса.

Информационно-разъяснительную деятельность избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва регулируют сразу несколько федеральных законов.

Прежде всего это Федеральный закон «Об основных гарантиях изби-

рательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о выборах депутатов). Не менее важным источником являются законы об открытости государственных органов, которые также распространяются на избирательные комиссии и в первую очередь, Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

В общем виде обязанности по информированию закреплены в части 1 статьи 9 Федерального закона о выборах депутатов, которой установлено, что подготовка и проведение выборов депутатов Государственной Думы осуществляются открыто и гласно. Государственные органы призваны обеспечивать информирование избирателей как на подготовительном этапе избирательной кампании, так и в ее начале и важнейших этапах, а также информировать избирателей об итогах голосования и результатах выборов.

Следует учитывать, что помимо избирательных комиссий информирование избирателей является

обязанностью и других государственных органов. В соответствии со статьей 51 Федерального закона о выборах депутатов информирование избирателей осуществляют также органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, юридические и физические лица. В этой связи требуется не только четкое взаимодействие избирательных комиссий с указанными органами и лицами, включая обмен соответствующими сведениями, но и знание нормативных актов, регулирующих деятельность других государственных органов, средств массовой информации, муниципалитетов.

Среди новых правовых актов, принятых в канун предстоящих избирательных кампаний, необходимо также отметить Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, а также постановление Правительства Российской Федерации от 29 июня 2011 года № 511 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального



Собрания Российской Федерации шестого созыва и выборов Президента Российской Федерации».

Полномочия избирательной комиссии субъекта Российской Федерации в области информирования избирателей указаны в статье 26 Федерального закона о выборах депутатов. Указанная комиссия:

- контролирует и обеспечивает соблюдение на территории субъекта Российской Федерации единого порядка подсчета голосов избирателей, установления итогов голосования и порядка их опубликования (обнародования);

- осуществляет контроль за соблюдением порядка информирования избирателей на территории субъекта Российской Федерации;

- обеспечивает информирование избирателей о сроках и порядке осуществления избирательных действий, ходе избирательной кампании, кандидатах, политических партиях, выдвинувших федеральные списки кандидатов, политических партиях, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов;

- устанавливает итоги голосования в субъекте Российской Федерации, сообщает их средствами массовой информации;

- публикует (обнародует) итоги голосования в субъекте Федерации в региональных государственных средствах массовой информации.

В статье 27 данного закона закреплены полномочия территориальной избирательной комиссии:

- информирует население о месте нахождения и номерах телефонов территориальной и участковых избирательных комиссий; осуществляет контроль за соблюдением на соответствующей территории порядка информирования избирателей, проведения предвыборной агитации;

- устанавливает итоги голосования на соответствующей территории, сообщает их средствами массовой информации и передает протокол об итогах голосования в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации;

- информирует избирателей о сроках и порядке осуществления избирательных действий, ходе избирательной кампании.

В статье 28 закреплены следующие полномочия участковой избирательной комиссии:

- информирует население о месте нахождения и номере телефона участковой избирательной комиссии, времени ее работы, а также о

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации
Российский центр обучения избирательных технологий
при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОЛОСОВАНИЯ РОССИЙСКИХ ГРАЖДАН ЗА РУБЕЖОМ

МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ



Москва
2011

дне, времени и месте голосования;

- контролирует соблюдение правил размещения предвыборных агитационных материалов на территории избирательного участка;

- знакомит избирателей со списком избирателей, рассматривает заявления об ошибках и о неточностях в этом списке, вносит в него соответствующие изменения;

- информирует избирателей о зарегистрированных федеральных списках кандидатов, зарегистрированных кандидатах на основании сведений, полученных от вышестоящей избирательной комиссии.

Основным ведомственным правовым актом в этой сфере является постановление ЦИК России от 25 мая 2011 года № 12/132-б «О Программе информационно-разъяснительной деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в период подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва».

Целый ряд положений данного акта регулирует совместные мероприятия ЦИК России и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Особо оговаривается, что избирательные комиссии субъектов Федерации разрабатывают



и принимают региональные программы информационно-разъяснительной деятельности в период подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы шестого созыва. Таким образом, в совокупности эти программы составляют единый комплекс мероприятий, осуществляемый всей системой избирательных комиссий в период федеральных выборов. Информационно-разъяснительные мероприятия осуществляются за счет средств федерального бюджета, а также средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

К началу избирательной кампании во всех субъектах Российской Федерации такие программы были приняты. Проведенный анализ принятых программ показывает, что основные мероприятия избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в области информационно-разъяснительной деятельности сконцентрированы по следующим основным направлениям:

- информационное и медийное сопровождение текущей работы избирательной комиссии субъекта Российской Федерации;
- осуществление единого комплекса информационно-разъяснительных мероприятий в соответствии с утвержденным календарным планом ЦИК РФ.
- информационное взаимодействие избирательной комиссии субъекта Российской Федерации с органами государственной влас-

ти, местного самоуправления, а также с представителями политических партий, общественных объединений, средств массовой информации, экспертного сообщества;

- разъяснение специфики применения современных информационных технологий как новых средств информирования избирателей, а также особенностей применения электронных средств голосования (КЭГ, КОИБ);
- подготовка и размещение наружных средств информирования, аудио- и видеопроодукции на радио и телевидении;



- обучение организаторов выборов и других участников избирательного процесса.

При этом основные направления информационно-разъяснительной деятельности в период федеральных выборов учитывают особенности работы с различными целевыми группами избирателей.

Особое внимание уделяется **молодым избирателям**.

С целью повышения информированности молодых избирателей о выборах и создания условий для их осознанного участия в голосовании, в соответствии с рекомендациями ЦИК России в субъектах Российской Федерации проводятся дни молодого избирателя, охватывающие в совокупности комплекс информационных мероприятий.

Опыт работы избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в данной области обобщен в подготовленном РЦОИТ при ЦИК России мультимедийном издании «Молодежь и выборы»¹.

Следующей категорией избирателей, особенности работы с которой учитываются при проведении информационно-разъяснительной деятельности, являются **граждане с ограниченными физическими возможностями**.

Обязанность избирательной комиссии – принятие необходимых



МОЛОДЕЖЬ И ВЫБОРЫ

мер по информированию избирателей, являющихся инвалидами, а также представление по запросу избирательной комиссии муниципального образования сведений о численности на соответствующей территории избирателей, участников референдума, являющихся инвалидами, с указанием групп инвалидности.

Необходимо обратить внимание, что в июне 2011 года в федеральное избирательное законодательство, в том числе, в Федеральный закон о выборах депутатов, были внесены существенные изменения, которые установили дополнительные гарантии информирования граждан с ограниченными физическими возможностями.

В ходе информационно-разъяснительной работы для информирования граждан, являющихся инвалидами по зрению, на информационных стендах должны размещаться соответствующие материа-

лы, статьи, выполненные крупным шрифтом и (или) с применением рельефно-точечного шрифта Брайля. Избирательные участки, на информационных стендах которых размещаются такие материалы, определяются решением избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.



¹ Информационный продукт доступен на официальном сайте РЦОИТ при ЦИК России <http://rcoit.ru>.



Документальный фильм «Право выбора. Организация голосования граждан Российской Федерации, проживающих или находящихся за пределами территории Российской Федерации» рассказывает об особенностях организации голосования российских граждан за рубежом и затрагивает наиболее важные аспекты работы участковых избирательных комиссий. Фильм основан на существующей нормативно-правовой базе организации голосования граждан России и содержит подробные рекомендации по подготовке избирательных участков, формированию избирательных комиссий, информационному обеспечению выборов и порядке голосования российских граждан за пределами Российской Федерации.

Право выбора

Право выбора

Организация голосования граждан Российской Федерации, проживающих или находящихся за пределами территории Российской Федерации

© Российский центр обучения избирательным технологиям при ЦИК России. 2011 год.

В помощь избирателям, являющимся инвалидами по зрению, по решению соответствующей избирательной комиссии должны быть изготовлены специальные трафареты для самостоятельного заполнения бюллетеня, в том числе с применением шрифта Брайля. Избирательные участки, для которых изготавливаются такие трафареты, как и в предыдущем случае, определяются решением избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. Результативным в данной области может стать сотрудничество избирательных комиссий с региональными отделениями Всерос-

сийского общества слепых и иными общественными организациями инвалидов по зрению.

Опыт работы избирательных комиссий обобщен в специализированном сборнике за 2009–2011 годы по обеспечению избирательных прав граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами,² а также в учебном фильме «Имею право. Обеспечение избирательных прав граждан, являющихся инвалидами» (Электронная библиотека РЦОИТ при ЦИК России: <http://rcoit.ru/e-library/video/323>).

В преддверии федеральной избирательной кампании постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 апреля 2011 года № 8/54-6 «О Методических рекомендациях по реализации избирательных прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов при проведении выборов депу-

татов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва» были утверждены новые методические рекомендации, направленные на совершенствование работы с такими категориями избирателей, как военнослужащие и сотрудники правоохранительных органов. При реализации программ информационно-разъяснительной деятельности с указанной категорией избирателей в качестве информационных материалов могут быть использованы учебные фильмы из электронной библиотеки РЦОИТ при ЦИК России (Видеоархив доступен по адресу: <http://rcoit.ru/e-library/video>).

9 Официальный сайт РЦОИТ при ЦИК России: <http://rcoit.ru>).

В дополнение к указанным рекомендациям, как наглядное пособие по информационно-разъяснительной деятельности с военнослужащими, находящимися за рубежом, может быть использован методиче-

² Рекомендации избирательным комиссиям по обеспечению избирательных прав граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами. Опыт правоприменительной практики / Сост. М.Ю. Махорина; под общей редакцией Л.Ф. Демьяненко. М., 2011.

ский фильм «Право выбора. Организация голосования граждан Российской Федерации, проживающих или находящихся за пределами территории Российской Федерации» (Официальный сайт РЦИОИТ при ЦИК России: <http://rcoit.ru>).

Еще одним новым документом, регламентирующим работу с избирателями, голосующими на избирательных участках за пределами территории Российской Федерации, являются принятые ЦИК России 28 июля 2011 года «Рекомендации по организации голосования на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации, при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и выборов Президента Российской Федерации» (Постановление ЦИК России от 03 августа 2011 г. №23/238-6), а также рекомендации, изложенные в специальном методическом пособии «Организационно-правовые аспекты голосования российских граждан за рубежом».

В качестве наглядного пособия по организации информационно-разъяснительной деятельности за пределами территории Российской Федерации можно рекомендовать методический фильм «Право вы-

бора. Организация голосования граждан Российской Федерации, проживающих или находящихся за пределами территории Российской Федерации» (Официальный сайт РЦИОИТ при ЦИК России: <http://rcoit.ru>).

* * *

Как показывает опыт проведения федеральных и региональных избирательных кампаний, избирательными комиссиями активно используются следующие основные формы информирования избирателей:

- наружные материалы (материалы крупного формата для размещения на информационных щитах, транспарантах-перетяжках, останочных павильонах, афишных стендах и пр.);
- печатные материалы (материалы малого формата для размещения и распространения в жилых помещениях, транспортных средствах);
- аудиоматериалы (материалы для трансляции на радиоканалах, в транспорте);
- видеоматериалы (материалы для трансляции на телеканалах, видеоэкранах на улицах и в транспорте, в Интернете);
- разъяснительные материалы для работников избирательных комиссий (памятки, инструкции, рабочие блокноты, разъяснения и пр.);
- публикации в печатных и электронных СМИ;
- тематические теле- и радиопередачи с участием представителей избирательных комиссий.



Изучение практики проведения федеральных и региональных кампаний последних лет показывает, что с точки зрения охвата избирателей наиболее эффективны средства наружного информирования (билборды, растяжки, баннеры, информационные щиты и стенды, роллерные дисплеи, пилоны, пилярсы, светодиодные панели, видеоэкраны для трансляции информационных роликов).

В рамках проводимой федеральной избирательной кампании, в соответствии с постановлением ЦИК России от 25 мая 2011 года № 12/132-6 «О Программе информационно-разъяснительной деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в период подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва» подготовлена концепция единого стиля оформления информационно-разъяснительных материалов, в том числе разработаны их макеты для адаптации и размещения этих материалов в субъектах Российской Федерации.

Презентация и итоговое тестирование единого стиля оформления указанных информационных материалов состоялись 14 сентября 2011 года в зале заседаний ЦИК России.

Всего было разработано 7 вариантов оформления информационно-разъяснительных материалов («Информирование о выборах», «Большая страна», «Многонациональная страна», «Повышение дове-





рия», «Мотивация к голосованию», «Социальные группы», «Молодежная»), которые были визуализированы в средствах наружной рекламы, а именно на билбордах, плакатах, листовках, стикерах для размещения в транспорте, сити-форматах и перетяжках.

Обязательным стилиобразующим элементом оформления стал официальный логотип выборов депутатов Государственной Думы 2011 года, ко-

торый представляет собой фрагмент избирательного бюллетеня.

Другим официальным элементом оформления стала технологическая галочка, символизирующая волеизъявление избирателя с помощью технических средств голосования (КОИБ, КЭГ), выполненная в трех цветах (белый, синий, красный), на темно-синем фоне, состоящая из множества квадратов как символов всех избирательных кампаний, проводимых на территории Российской Федерации в единые дни голосования, а также иллюстрирующая процесс технического переоснащения российской избирательной системы.

Также при подготовке итоговых макетов информационных материалов избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации может быть использована птичка с «галочкой», права на которую были оформлены свидетельством от 22 июня 2010 года № 411585.

Многие избирательные комиссии субъектов Российской Федерации в процессе адаптации представленных макетов не вносили в них существенных изменений. Однако ряд избирательных комиссий по согласованию с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации с учетом региональных особенностей конкретного

субъекта осуществили перевод текста на государственные языки субъектов Российской Федерации, использовали образы представителей российских народов в национальных костюмах, добавляли эмблемы избирательной комиссии соответствующего субъекта Российской Федерации и доработали федеральные образцы информационных материалов. При этом общая концепция оформления макетов информационно-разъяснительных материалов была сохранена.

В процессе размещения наружных средств информирования потребуется согласование ряда вопросов как юридического, так и организационного порядка. Анализ действующего российского законодательства, практики его применения свидетельствует о том, что процедура размещения наружных информационных материалов регулируется нормами, определяющими правовой статус такого информирования как социальной рекламы. Следовательно, основным нормативно-правовым актом, регулирующим указанную область, является Федеральный закон «О рекламе», в соответствии с пунктом 11 статьи 3 которого социальная реклама определяется как информация, распространяемая любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на достижение благотворительных и иных общественно полезных целей, а также обеспечение интересов государства.

Важно учесть, что, предоставляя для размещения социальной рекламы особый правовой режим, законодатель устанавливает и определенные гарантии. Так, заключение договора на распространение социальной рекламы обязательно для рекламораспространителя в пределах пяти процентов годового объема распространяемой им рекламы (в том числе общего времени рекламы, распространяемой в теле- и радиопрограммах, общей рекламной площади печатного издания, общей рекламной площади рекламных конструкций).



При этом, как показал анализ федерального законодательства и нормативных актов субъектов Российской Федерации, в настоящий момент отсутствует четкий порядок определения очередности и объема предоставления указанных бесплатных площадей для размещения информации, предоставленной органами исполнительной и муниципальной власти, а также избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации.

Избирательные комиссии осуществляют размещение заказов на производство и распространение социальной рекламы в соответствии с законодательством Российской Федерации. Размещение таких заказов осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд».

3 См., например: распоряжение Правительства Москвы от 4 декабря 2006 г. № 2499-РП «О распространении социальной рекламы и социально значимой городской рекламы в городе Москве»; Решение Городского совета депутатов Калининграда от 6 марта 2002 г. № 88 «Об утверждении «Положения о наружной социальной рекламе в городе Калининграде».

4 См., например: распоряжение Президента Республики Саха (Якутия) от 9 октября 2010 года № 315-РП «О Межведомственном совете по социальной рекламе»; распоряжение Комитета по печати и взаимодействию со средствами массовой информации Санкт-Петербурга от 9 июня 2004 г. № 73-р «О комиссии по социальной рекламе».

5 См., например: постановление главы администрации (губернатора) Читинской области от 18 апреля 2002 года № 138 «О концепции социальной рекламы в Читинской области»; постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 24 декабря 2009 г. № 574 «Об утверждении Концепции развития социальной рекламы Республики Саха (Якутия) до 2020 года и плана действий по ее реализации на 2010-2011 годы».

При размещении социальной рекламы необходимо учитывать, что многие регионы дополнительно принимают акты, регулирующие порядок размещения социальной рекламы:

- путем издания единого правового акта, устанавливающего общий порядок размещения социальной рекламы на уровне субъекта Российской Федерации и/или муниципалитета³;

- вопросы отнесения тех или иных информационных материалов к социальной рекламе, а также реализация процедуры их размещения отнесены к полномочиям консультационных, межведомственных советов субъектов Федерации, действующих в соответствии с утвержденными в регионе нормативными актами⁴;

- посредством утверждения концепции развития социальной рекламы в регионе, как общего характера, так и на краткосрочный период⁵;

- издание закона субъекта Федерации, регулирующего порядок предоставления грантов на производство и размещение социальной рекламы⁶;

- принятие в субъекте Федерации ряда актов, призванных регулировать проведение точечных,

6 См., например: Закон Санкт-Петербурга «О грантах Санкт-Петербурга на производство и размещение социальной рекламы» от 26 октября 2001 года № 701-88.

7 См., например: постановление избирательной комиссии города Твери от 26 октября 2010 г. № 01-07/16 «О городском конкурсе социальной рекламы на тему выборов».

8 См., например: постановление Брянской городской администрации от 1 марта 2007 г. № 713-п «Об утверждении формы типового договора (муниципального контракта) на размещение социальной рекламы на территории города Брянска»; постановление Мэра города Иркутска от 4 февраля 2009 г. № 031-06-268/9 «Об утверждении примерной формы муниципального контракта на распространение материалов социальной рекламы».



адресных мероприятий по подготовке и размещению социальной рекламы, в первую очередь, реализуемых в формате конкурсов⁷;

- разработка и утверждение типовых форм муниципальных контрактов на размещение социальной рекламы⁸.

Таким образом, в каждом конкретном случае при подготовке к размещению наружной социальной рекламы в субъекте Федерации необходимо учитывать специфику правового регулирования указанных отношений в регионе, и в первую очередь, в части, касающейся детализации общих положений федерального законодательства.

Обобщить опыт избирательных комиссии субъектов Российской Федерации в области информационно-разъяснительной деятельности позволит проводимый в соответствии с постановлением ЦИК России от 14 сентября 2011 года № 32/287-6 в период с 15 сентября 2011 года по 15 мая 2012 года конкурс среди избирательных комиссий субъектов Российской Федерации на лучшую организацию работы в области информационно-разъяснительной деятельности в период проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и Президента Российской Федерации. 

РАЗВИТИЕ ЭЛЕКТРОННОГО ГОЛОСОВАНИЯ¹



Условием дальнейшей деятельности по введению, развитию и совершенствованию интернет-голосования станет успешное решение ряда принципиальных вопросов. Прежде всего, это техническая работоспособность и надежность системы, которая должна быть защищена от возможных вирусов, несанкционированного вмешательства в ее работу. В политико-правовом аспекте должны быть решены вопросы обеспечения тайны голосования, нормативного регулирования процедуры интернет-голосования, защиты от манипуляций результатами голосования, восприятия и доверия граждан к такому виду голосования. На следующем этапе развития эксперимента уже при подготовке к федеральным выборам 2011–2012 годов возможна разработка нормативных и технологических основ дистанционной формы электронного голосования на федеральном уровне. В настоящее время законопроект о внедрении такого вида голосования рассматривается в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. В случае его принятия будет возможно провести уже не эксперимент по электронному опросу избирателей, а настоящее дистанционное электронное голосование.

Франция. Избирательный кодекс Французской Республики допускает электронное голосование с 1969 года. МВД Франции в 2003 году приняло документ, содержащий перечень технических требований к сертификации комплексов электронного голосования, которые используются без бумажного носителя.

Решение об использовании комплексов для электронного голосования находится в компетенции коммун с последующим одобрением префекта, что ослабляет единообразный подход к их использованию и осуществлению контроля за ними.

¹ Окончание. Начало см.: Журнал о выборах. № 3. 2011.

Муниципалитеты для информирования избирателей о применении электронного голосования развертывают демонстрационные пункты, посвященные работе комплексов электронного голосования, проводят их публичное тестирование, когда избиратели могут попрактиковаться в обращении с автоматами для голосования, создают сайты в Интернете для обучения избирателей и т. д. Для слабовидящих избирателей в комплексах для электронного голосования предусмотрено аудиосопровождение.

Во Франции комплексы для электронного голосования впервые использовались на региональных и местных выборах в 2004 году, затем также на парламентских выборах в 2006 году и прошедших в 2007 году президентских выборах, когда 1,5 млн. избирателей (3%) из 83 городов использовали электронное голосование.

При проведении выборов президента Франции в 2007 году некоторые неправительственные организации поставили под сомнение надежность электронного голосования. Ряд политических партий выступили против его использования на президентских и парламентских выборах, заявив, что время ожидания в очереди на электронное голосование составляло до двух часов и многие избиратели уходили, не дождаввшись голосования, а испытания двух из трех типов автоматов показали, что четыре человека из семи в возрасте 65 лет и старше не смогли проголосовать, используя данные машины. Все же Конституционный совет Франции подтвердил законность использования комплексов для электронного голосования.

Интернет-голосование во Франции используется для граждан, находящихся за границей (около 800 тысяч человек) с 2003 года. Фактически через Интернет голосуют не более 2 процентов тех, кто имеет на это право.

США. Федеральный закон от 2002 года «Помоги Америке проголосовать» («Help America Vote (HAVA)») предусматривает, что с 2006 года все избирательные участки должны быть оборудованы электронной системой голосования, за исключени-



ем ряда штатов, где, все избиратели голосуют по почте².

При этом на территориях некоторых муниципальных образований в штатах Нью-Йорк и Айдахо применяются рычажные и перфораторные машины для голосования. В десяти штатах на некоторых избирательных участках используются бумажные избирательные бюллетени и применяется процедура их ручного подсчета. Одним из основных недостатков HAVA и, следовательно, американской системы электронного голосования является отсутствие общеобязательных федеральных стандартов избирательных технологий и единой системы сертификации оборудования.

В настоящее время 18 из 26 штатов, использующих сенсорные технические средства голосования, приняли законодательные положения о том, что комплексы для электронного голосования должны быть снабжены бумажным носителем (в девяти штатах сенсорные комплексы для электронного голосования являются единственным средством для голосования избирателей).

Мэриленд был первым штатом, на территории которого стали применяться сенсорные комплексы для электронного голосования. Однако, как сообщают российские наблюдатели, осуществившие наблюдение за промежуточными выборами в Конгресс США осенью 2010 года, из-

биратели Мэриленда настояли на замене машин с сенсорными экранами на оптосканирующие, так как считают необходимым наличие бумажного бюллетеня во избежание фальсификаций³.

В 41 штате применяются оптические комплексы для электронного голосования (наряду с сенсорными комплексами для голосования), в 17 из них они используются на всех избирательных участках. В целом около 93 процентов избирателей принимают участие в голосовании при помощи электронных средств голосования и подсчета голосов избирателей.

В США первым опытом интернет-голосования стали предварительные выборы Демократической партии в штате Аризона в марте 2000 года. В феврале 2008 года было организовано интернет-голосование на первичных выборах для избирателей-демократов, находящихся за границей.

Что же касается голосования с использованием Интернета, то оно применяется только в графстве Окалооза, штат Флорида.

- 2 В.И. Лысенко, А.Г. Головин. Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Под общ. ред. В.Е. Чурова. ЦИК России. М.: Медиа-Пресс, 2009. С. 350, 354.
- 3 <http://www.cikrf.ru/news/relevant/2010/11/22/usa.html>.

Великобритания. В 2002–2005 годах в Великобритании проводились масштабные тесты систем электронного голосования. В 2002 году в ряде регионов страны было разрешено голосование через Интернет (с домашних компьютеров) и мобильные телефоны (посредством смс-сообщений). Основная причина – желание привлечь молодежь к участию в выборах. На муниципальных выборах в Ливерпуле в экспериментальном порядке было разрешено голосовать посредством Интернета, по мобильному или обычному телефону.

Электронные устройства для подсчета голосов применялись на состоявшихся 3 мая 2007 года выборах в парламент и органы местного самоуправления Шотландии (графство Суиндон). Избиратели могли голосовать по телефону, через Интернет, находясь дома, на рабочем месте, в публичных библиотеках или с любого из 300 портативных компьютеров, расположенных в 65 точках по всему региону⁴.

С 2000 года в Великобритании было осуществлено более 150 проектов по использованию электронного голосования в 100 округах, охвачено 6,4 миллиона избирателей, реализовано 17 централизованных проектов электронного голосования – интернет-киоски, интерактивное телевидение, телефония, смс-сообщения. 14 проектов включали применение интернет-голосования с любого компьютера с помощью персонального пароля, получаемого одновременно с карточкой для голосования.

Германия. В Федеративной Республике Германия на выборах в Бундестаг в 2005 году электронной системой голосования (1 800 аппаратов) воспользовались около двух миллионов избирателей в 30 избирательных округах. Однако после этих выборов возникли опасения по поводу обеспечения избирательных прав, в том числе тайны голосования при проведении электронного голосования и использования технических средств голосования и подсчета голосов избирателей.

В марте 2009 года Конституционный суд Германии, рассматривая иск от политолога Й. Виснера и его сына, работающего програм-

мистом, признал, что использование на всеобщих выборах в 2005 году электронных машин для голосования, произведенных в Нидерландах, нарушило немецкое избирательное законодательство, электронное голосование не отвечает принципам честных и открытых выборов. Детальная проверка заявления с привлечением в суд в качестве экспертов крупнейшего в Германии сообщества хакеров Chaos Computer Club показало правоту обращения отца и сына Виснеров⁵. Кроме того, использование голландских электронных аппаратов для голосования вызывало нарекания некоторых избирателей – они были недовольны тем, что после нажатия на кнопку нельзя было увидеть, за кого «ушел» голос.

По решению суда граждане страны на выборах в сентябре 2009 года голосовали с использованием бумажных бюллетеней. Между тем это решение суда не означает полный запрет на электронное голосование, а лишь касается современного поколения таких машин.

В Германии принят национальный закон о тестировании устройств для электронного голосования, проведено около 30 тестов дистанционного электронного голосования, в основном в частных компаниях, корпорациях.

Швеция. Интерес к внедрению избирательную практику электронных форм голосования в Швеции относительно небольшой. Здесь явка избирателей на выборы очень высока, поэтому некоторые шведские эксперты опасаются, что электронное голосование может отрицательно повлиять на стабильность традиционной избирательной системы.

Комитет, специально учрежденный для рассмотрения концепции нового избирательного закона в Швеции, в своем окончательном докладе объявил, что формы электронного голосования в настоящее время не следует внедрять на общегосударственных выборах. Комитет указывает и на ряд проблем, которые могут возникнуть в отношении соблюдения тайны голосования, фальсификации его итогов и вопросов злоупотребления политическим влиянием. Но самое главное – про-

блема безопасности, связанная с технологической стороной внедрения электронного голосования.

На выборах в Швеции применяются только специальные карты идентификации избирателей, высылаемые по почте, само же голосование осуществляется с помощью обычных бумажных бюллетеней⁶.

Финляндия. Технические средства голосования и подсчета голосов избирателей в Финляндии применяются только на муниципальных выборах в экспериментальном порядке без бумажного подтверждающего носителя. Избирателю предоставляется возможность проголосовать с использованием бумажного бюллетеня или комплекса для электронного голосования. Последнее предусматривает введение избирателем на экране монитора только номера кандидата, за которого он голосует.

1 января 2007 года в Финляндии был принят временный (сроком на один год) нормативный акт о применении электронного голосования на муниципальных выборах. На состоявшихся в октябре 2008 года муниципальных выборах в трех муниципалитетах при помощи комплексов для электронного голосования досрочно проголосовало 57,2 процента избирателей.

Перспективы дальнейшего развития электронного голосования в Финляндии обсуждались в рамках заседания министерства юстиции страны в январе 2010 года, которое постановило, что развитие форм электронного голосования на избирательных участках не будет продолжено.

Министерство разработало меморандум по итогам проведенного эксперимента по электронному голосованию, в котором, в частности,

⁴ Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. – М.: РЦОИТ при ЦИК России, 2009.

⁵ <http://news.babr.ru/?IDE=77528>.

⁶ См. http://www.val.se/in_english/election_2010/index.html.

говорится и о том, что электронное голосование в целом не уменьшает объем работы избирательных органов и не влияет на показатели явки⁷.

Норвегия. Первые эксперименты по использованию электронных устройств для голосования были проведены на муниципальных выборах в трех районах Норвегии (Oppda, Hovden, Larvik) 15 сентября 2003 года. Эксперимент в районе Longyearbyen был проведен 26 и 27 октября 2003 года. Голосование проходило на избирательном участке с применением так называемых «valgometer», то есть с помощью электронных ящиков для голосования, которые выглядели почти как терминалы банкомата.

В 2004 году Министерство местного самоуправления и регионального развития создало рабочую группу для изучения возможности применения электронного голосования. Итогом проведенной работы в 2006 году стал доклад, указывающий на возможность (после устранения серьезных недостатков технологической базы) введения электронного голосования. В частности, интернет-голосование предполагается использовать только при досрочном голосовании. В 2009 году министерство провело тендер по выбору разработчика системы интернет-голосования и подписало контракт на ее создание, включающий единую автоматизированную систему информационного обеспечения подготовки, проведения и подведения итогов всех выборов в Норвегии. В нынешнем году планируется проведение пилотных выборов с использованием интернет-голосования в девяти муниципальных округах. По их результатам будет принято решение об использовании новой системы в национальном масштабе⁸.

Канада. В Канаде электронное голосование на муниципальных выборах применяется с середины 1990-х годов. Первое интернет-голосование состоялось в 2003 году во время выборов главы Новой демократической партии, в ходе которого возникли серьезные нарушения интернет-коммуникаций, спровоцированные действиями вируса. Избиратели почти весь день не мо-



гли зарегистрироваться в избирательной системе. Когда проблема была решена, оказалось, что время, отведенное на голосование, закончилось 45 минут назад. Тем не менее, результаты выборов были признаны легитимными.

В 12 муниципалитетах провинции Онтарио с 2006 года частная компания CanVote обеспечивала интернет-голосование порядка 100 тысяч избирателей с помощью системы, основанной на использовании идентификационных номеров и паролей.

Бельгия. В Бельгии действует закон «Об организации автоматизированного (электронного) голосования» от 11 апреля 1994 года.

На выборах в 2007 году из 7,7 миллиона зарегистрированных избирателей проголосовали 91 процент. Стоит отметить, что с 1893 года участие в голосовании обязательно для граждан Бельгии. Согласно законодательству неучастие в выборах без уважительной причины здесь наказывается штрафом.

На указанных выборах 44 процента избирателей приняли участие в голосовании с использованием машин для голосования. Примечательно, что выборы начались в 8 часов утра. На избирательных участках, где использовались бумажные бюллетени, они длились до 13 часов, а на участках, где применялась система электронного голосования, – до 15 часов дня. Такая непродолжительная работа избирательных участков в день голосования – осо-

бенность бельгийской избирательной системы. Она связана с тем, что оставшееся время отводится для подсчета голосов. Согласно сообщениям местных СМИ, здесь было отмечено порядка 400 случаев технических проблем с электронным голосованием.

Италия. В Италии на парламентских выборах 2006 года в экспериментальном порядке осуществлялась процедура электронного подсчета голосов избирателей в четырех областях на 12680 избирательных участках. На досрочных парламентских выборах в 2008 году электронное голосование не применялось.

Испания. В 2004 году в Испании принят закон об электронном правительстве для Баскской автономии, содержащий положения об электронном голосовании⁹. На референдуме в феврале 2005 года из двух миллионов избирателей (в 52 муниципалитетах) интернет-голосование использовало около десяти тысяч граждан.

Швейцария. В Швейцарии правовая основа для применения

7 <http://www.vaalit.fi/uploads/lnq1i76rhyquj3.pdf>.

8 <http://www.cikrf.ru/inv/sostavcik/biografy/churov/doklad.jsp>.

9 Rosa M. Fernández, Esther González, José Manuel Vera. The electoral legislation of the Basque autonomous community regarding electronic vote // www.e-voting.cc/files/fernandez_basque_e-voting_71-83.

электронного голосования была создана 21 июня 2002 года в контексте частичного пересмотра Федерального закона от 17 декабря 1976 года «О политических правах».

Данный закон позволяет Федеральному совету страны на основе консультаций с заинтересованными кантонами и муниципалитетами проводить эксперименты по электронному голосованию. Кантоны, в которых эксперименты проходили успешно и без сбоев, в течение длительного времени могут подать в Федеральный совет запрос на санкционирование проведения электронного голосования и в дальнейшем. А Федеральный совет в свою очередь может отменить проведение электронного голосования вне зависимости от места, времени или вопроса, ставящегося на голосование.

В Швейцарии для проведения электронного голосования должны быть гарантированы проверка допуска к голосованию, строгий контроль за тайной голосования и учетом голосов, а также предотвращение злоупотреблений. Федеральный совет должен контролировать проведение подобных экспериментов. Кроме того, вышеуказанный Федеральный закон закрепляет положение о том, что в случае проведения эксперимента по электронному голосованию каждый кантон должен определить правила подсчета голосов и основания о недействительности выборов путем принятия соответствующего закона.

В настоящее время Федеральным советом принято решение о постепенном распространении электронного голосования во всех кантонах.

Все важные вопросы граждане Швейцарии решают на референдумах: по управлению транспортом и поддержке деятельности казино, по запрещению атомного оружия, защите природного пейзажа и по мерам по защите окружающей среды, по борьбе с алкоголизмом и справедливому налогообложению тяжелых почтовых посылок и так далее. Федеральные и кантональные (региональные) референдумы проводятся каждые два месяца.

В 2004 году здесь был проведен референдум с использованием элек-

тронного голосования. Тогда более 2700 из 22000 избирателей, проживающих в пригородах Женевы, проголосовали в режиме онлайн.

Австралия. В 2000 году здесь были приняты поправки в закон 1992 года, предусматривающие использование системы электронного голосования при проведении всеобщих и муниципальных выборов. В Австралии система электронного голосования впервые была использована на парламентских выборах в октябре 2001 года и повторно применялась на выборах спустя три года.

В ходе процедуры голосования использовались обычные персональные компьютеры в качестве терминалов (пунктов) для голосования. Почти на каждом избирательном участке было установлено по 10 компьютеров для всех избирателей и несколько машин с увеличенными мониторами для людей с ограниченными физическими возможностями. Слепые люди могли проголосовать без посторонней помощи, прослушав аудиозапись специальной инструкции, записанной на 12 языках. При этом избиратель, придя на избирательный участок, мог выбрать, каким способом ему голосовать: с использованием электронного устройства или с использованием бумажного бюллетеня.

В отличие от США в Австралии не предусмотрена печать копии поданного через компьютер голоса, это считается излишней мерой. Система электронного голосования здесь включает не только подачу голоса с помощью компьютера, но также и электронный подсчет всех поданных голосов.

С 2004 года парламентский комитет по выборам занимался подготовкой необходимой нормативной базы для возможности интернет-голосования военнослужащих, служащих за рубежом, а также для слепых и слабовидящих избирателей. В 2007 году был принят соответствующий закон, и осенью того же года данный вид голосования был использован на парламентских выборах. Следует отметить, что соответствующий закон в Австралии был принят только применительно к выборам 2007 года.

Эстония. При введении интернет-голосования в Эстонии учитывалось, что Интернетом пользуются более 63 процентов граждан страны в возрасте от 25 до 40 лет.

Процедура электронного голосования здесь закрепляется в нескольких нормативных правовых актах: Закон о выборах в парламент от 12 июня 2002 года; Закон о выборах в Европарламент от 18 декабря 2002 года; Закон о выборах в органы местного самоуправления от 27 марта 2002 года; Закон о референдуме от 12 марта 2002 года.

В основе системы интернет-голосования в Эстонии лежит использование персонального удостоверения личности (внутренний документ, обязательный для граждан, достигших 15-летнего возраста, позволяющий также ставить электронную подпись).

Согласно вышеперечисленным нормативным правовым актам проголосовать можно электронным путем на веб-сайте Избирательной комиссии Эстонии в дни, предусмотренные законом (голосование начинается за шесть дней до дня выборов в 9.00 и продолжается круглосуточно и заканчивается за четыре дня до выборов в 20.00).

Голосуя электронным способом, избиратель может изменить свой выбор неограниченное число раз, но учитывается только выбор, сделанный им последним. При этом голос, поданный избирателем с использованием бумажного бюллетеня, является окончательным и аннулирует все интернет-голоса, отданные им ранее. По мнению Избирательной комиссии Эстонии, тот факт, что избиратель может отдать свой голос повторно, понижает стимул к принуждению или подкупу, поскольку любое лицо, пытающееся прибегнуть к таким мерам, не может быть уверено, что голос, отданный под давлением или влиянием, окажется в действительности последним отданным избирателем голосом.

После окончания электронного голосования Избирательной комиссии Эстонии составляет списки голосующих электронным путем по избирательным участкам и передает их в соответствующие уездные из-

бирательные комиссии не позднее чем за два дня до дня выборов, референдума. Уездная избирательная комиссия передает списки соответствующим участковым комиссиям не позднее дня, предшествующего дню выборов.

В Эстонии интернет-голосование было использовано в ходе досрочного голосования на выборах в органы местного самоуправления в 2005 году. Девять тысяч избирателей проголосовали с использованием Интернета (всего избирателей 940 тысяч).

А интернет-голосование на выборах в Парламент Эстонии (Рийгикогу) в 2007 году стало первым в мире случаем использования Интернета в общенациональном масштабе в качестве способа голосования на парламентских выборах (такой вид голосования предпочли около 3% избирателей).

В Рекомендациях специального доклада для Совета Европы «Интернет-голосование в марте 2007 на парламентских выборах в Эстонии» директор Европейского союза демократического наблюдения (EUDO) профессор Александр Тречсел и его коллега из Флорентийского института Европейского Университета Роберт Шуман указали, что эстонская система электронного голосования не проходила комплексную процедуру сертификации.

По мнению международных наблюдателей из БДИПЧ/ОБСЕ, в отношении интернет-голосования могли бы быть произведены определенные улучшения в законодательстве. Закон о выборах в Рийгикогу не содержит положений, регламентирующих обеспечение безопасности, в нем не предусмотрена ответственность какого-либо из органов, равно как и не определены конкретные основания для наложения санкций в случае отказа системы интернет-голосования¹⁰.

Нидерланды. В Нидерландах действует декрет от 19 октября 1989 года о голосовании при помощи электронных машин сенсорного типа. В 1999 году здесь началась реализация проекта по изучению возможностей удаленного электронного голосования. Проект был предназначен в основном для изби-



рателей, находящихся за рубежом, которые рассматривались в качестве идеальной тест-группы для данного типа электронного голосования. До 2004 года почти все голландские граждане, проживающие за рубежом, могли проголосовать только по почте, через доверенное лицо или лично на избирательном участке в Нидерландах.

Закон об экспериментальном голосовании в режиме реального времени, вступивший в силу в декабре 2003 года, позволяет голосовать на любом избирательном участке в пределах территории муниципалитета, а для избирателей, находящихся за рубежом, – и из-за границы. Допускается голосование как по Интернету (за 4 дня до дня официального голосования), так и по телефону.

Первый эксперимент в Нидерландах был проведен в ходе выборов в Европейский парламент в 2004 году, итоги которых показали, что голосование посредством Интернета было в целом успешным, в то время как возможностью голосования по телефону воспользовалась лишь небольшая группа избирателей. Поэтому было решено отказаться от телефонного способа гражданского волеизъявления, в дальнейшем же развивать интернет-голосование.

Решение оказалось верным. В ходе муниципальных выборов в 2006 году интернет-голосование было вновь опробовано и вновь не-

безуспешно: из 34 305 зарегистрированных избирателей из-за рубежа 21 593 избирателя (63%) подали заявку для голосования посредством Интернета. Из них 19 815 человек (92%) в итоге воспользовались этим видом голосования. Избирателям было предложено заполнить онлайн-анкеты, чтобы узнать их мнение об успешности эксперимента. В итоге 11 003 человека (65%) ответили на этот вопросник, 99 процентов предпочли голосование через Интернет голосованию по почте, 94 процента респондентов изъявили желание, чтобы интернет-голосование было введено на постоянной основе¹¹.

История с электронным голосованием в Нидерландах получила несколько неожиданное развитие.

В ходе выборов в 2006 году на избирательном участке, где применялись машины для голосования, один кандидат набрал 181 голос, в то время как на всех прочих участках вместе взятых он получил только одиннадцать голосов. Данный кандидат был работником того самого избирательного участка и имел доступ к машинам для голосования, что, естественно, сразу же вызвало подозрение.

¹⁰ www.cmdp-kvorum.org/democratic-process/598.

¹¹ Leontine Loeber. «E-Voting in the Netherlands; from General Acceptance to General Doubt in Two Years» // www.e-voting.cc/files/loeber_e-voting-in-the-netherlands_21-30.

Окружной прокурор был вынужден вызвать для дачи показаний всех избирателей, голосовавших на данном участке. После чего выяснилось, что подозреваемый кандидат набрал лишь незначительное число голосов. Ему было предъявлено обвинение, однако этим дело не закончилось.

Было организовано общественное движение «Мы не доверяем электронному голосованию». Чтобы доказать свою точку зрения, представители этого движения взломали аппараты для голосования и поместили туда программу, делающую возможной изменение результатов выборов.

В результате на государственном уровне было принято решение об использовании исключительно бумажных бюллетеней до тех пор, пока не будут разработаны надежные механизмы электронного голосования и правила относительно их применения не будут законодательно закреплены.

Индия. В 2009 году на выборах нижней палаты парламента Индии второй раз в истории страны (первый раз в 2004 году) голосование 714 миллионов избирателей (население Индии – 1,18 миллиарда человек) проводилось при помощи электронных устройств (голосование проходило в пять туров в течение месяца). Всего было изготовлено более 1,3 миллиона таких аппаратов, работающих на батарейках.

В 2004 году электронные механизмы для голосования, которые доставляли в труднодоступные регионы Индии на слонах, верблюдах, вертолетах и морскими судами,

уже показали свою эффективность и надежность в организации голосования.

В Индии пальцы избирателей маркируют несмываемыми чернилами. В 2009 году введено еще одно новшество, которое по замыслу организаторов выборов должно увеличить доверие к выборам. Теперь в списках избирателей рядом с именем и фамилией размещается фотография избирателя. Считается, что такая мера значительно снижает возможности мошенничества на выборах.

Венесуэла. В Венесуэле голосуют с помощью электронных устройств для голосования с сенсорным экраном и принтером, которыми оборудуются почти все избирательные участки. С их помощью проводятся подача, запись и подсчет голосов. В общей сложности устанавливается более 19 тысяч таких машин.

Референдум 2004 года и президентские выборы 2006 года были проведены с использованием устройств для электронного голосования производства США.

Но машины для электронного голосования в Венесуэле отличаются от большинства аналогичных устройств в США: в Венесуэле после того как избиратель прикоснется к экрану и поставит галочку рядом с именем нужного кандидата, машина выдает заполненный бумажный бюллетень, который необходимо бросить в урну. При подведении итогов члены избирательных комиссий и представители каждого кандидата подсчитывают эти бюллетени и сравнивают полученные данные с результатами электронного голосования.

В Венесуэле обязательна также процедура снятия отпечатка пальца перед голосованием для предотвращения многократного голосования. На избирательных участках в наиболее густонаселенных районах, а также вдоль государственной границы машины для голосования снабжены устройствами, считывающими отпечатки больших пальцев избирателей. При этом избиратели опасаются, что отпечатки пальцев позволят определить, за кого голосовал тот или иной человек. Однако по уверениям избира-

тельных комиссий программное обеспечение машин настроено таким образом, что заполненные электронные бюллетени не сохраняются в порядке, в каком записывались отпечатки пальцев.

Бразилия. В плане использования машин для голосования избирателей на выборах органов власти заслуживает внимания опыт Бразилии – федеративного государства, сопоставимого с Россией по числу граждан, обладающих активным избирательным правом (на октябрь 2002 г. – около 115 млн. человек). Электронная система голосования внедрялась в Бразилии постепенно: в 1996 году она прошла успешную апробацию на муниципальных выборах в 57 городах, к октябрю 2000 года стала применяться на выборах муниципалитетов по всей территории страны, а 6 октября 2002 года была использована на общенациональных выборах главы государства.

3 октября 2010 года в Бразилии состоялись выборы Президента, губернаторов всех 27 штатов страны, палаты депутатов Национального конгресса, двух третей сената Национального конгресса, также избирались депутаты представительных органов штатов. Процесс голосования на этих выборах был полностью компьютеризирован.

На каждом избирательном участке были установлены электронные устройства, состоящие из двух частей: устройство для идентификации избирателя и непосредственно электронного ящика для голосования. В отдаленных и труднодоступных районах для передачи данных избирательные участки оснащались еще и аппаратурой спутниковой связи.

Главным элементом электронной системы голосования, помимо вышеназванного электронного устройства, являлась карточка избирателя – документ, который гражданин обязан получить по достижении им 18-летнего возраста. Без карточки избирателя гражданин не может получить водительское удостоверение, поступить в вуз, получить пенсию и даже оформить кредит в банке. Именно данные, внесенные в карточку избирателя,



позволяют идентифицировать избирателя, узнать место, где он может проголосовать, получить доступ к электронному ящику для голосования и сделать свой выбор.

Специфика бразильского избирательного законодательства заключается в обязательном участии в выборах грамотных граждан в возрасте от 18 до 70 лет. При этом с 16 до 18 лет и после 70 лет голосовать можно по желанию. Неучастие в выборах грозит не только штрафом, но и необходимостью в письменном виде объяснить причину неявки на участок для голосования.

Кроме того, 3 октября 2010 года в 60-ти муниципалитетах Бразилии был проведен эксперимент по биометрической регистрации избирателей и доступу к голосованию с помощью устройства, осуществляющего идентификацию избирателя с помощью отпечатков пальцев.

Как отметил секретарь Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Н.Е. Конкин, руководивший делегацией наблюдателей ЦИК России на всеобщих выборах в Бразилии по приглашению Верховного избирательного суда этой страны, результаты выборов 3 октября 2010 года были подведены с помощью электронной системы голосования в течение пяти часов с момента закрытия избирательных участков. По итогам голосования в избирательные органы не было подано ни одной жалобы, связанной с подсчетом голосов¹².

Филиппины. В целях повышения оперативности при подведении итогов выборов, объявлении их официальных результатов, а также для обеспечения прозрачности избирательного процесса Конгресс Филиппин принял в 2007 году закон, который делает обязательной автоматизацию всех последующих местных и национальных выборов. Для исполнения данного закона избирательная комиссия Филиппин выбрала технологию сканирования бюллетеней, которая обеспечивает

быстрый и эффективный подсчет бюллетеней, которые отмечаются и вводятся в специализированное устройство вручную.

В мае 2010 года в Республике Филиппины прошли первые в Юго-Восточной Азии выборы с использованием технических устройств для электронного голосования. В этот день состоялись выборы Президента и 15-го Конгресса (Парламента) Республики Филиппины, а также местные выборы во всех провинциях (выборы губернаторов), городах и муниципалитетах.

Реализация этого проекта была возложена на победителя по итогам состоявшегося в июне 2009 года конкурса, предложение которого было признано лучшим как по критерию лучшего ценового предложения, так и потому, что оно было единственным, полностью отвечающим всем поставленным требованиям, включая автоматизацию всех центров проведения голосования, обеспечения возможностей для проведения проверок от начала до конца голосования, полный контроль во время мероприятия, а также возможность получения результатов голосования в очень короткие сроки. Кроме того, согласно требованиям избирательной комиссии Филиппин, технические устройства электронного голосования компании-победителя были многократно проверены и каждый раз показывали точный результат.

На этих выборах было развернуто 82 200 технических устройств электронного голосования (типа российского КОИБ). В комплекте с каждым из них поставлялся источник бесперебойного питания, обеспечивающий непрерывную работу в течение 16 часов в случае отключения электроэнергии. Расходы на новую систему подсчета голосов составили 150 миллионов долларов.

Казахстан. Электронное голосование в Казахстане впервые было применено в 2004 году на парламентских выборах. С тех пор наряду с традиционной формой голосования избирателю предоставляется и право голосовать с помощью специальных электронных устройств.

19 сентября 2004 года автоматизированная информационная

система «Сайлау» использовалась на 961 (10%) избирательном участке при проведении очередных выборов депутатов Мажилиса – парламента Республики Казахстан, а 4 декабря 2005 года уже на 1447 (15%) избирательных участках при проведении очередных выборов президента Республики Казахстан.

Количество участков, на которых применялась автоматизированная информационная система, определялось с учетом технического состояния каналов связи, а также рекомендаций БДИПЧ/ОБСЕ о безопасности ее внедрения. На выборах осенью 2007 года также использовалась АИС «Сайлау».

В целом зарубежная практика применения электронного голосования свидетельствует о том, что, несмотря на достаточно серьезные замечания экспертов, многие страны настойчиво продолжают работу в данном направлении.

В 2008 году Экспертным центром по электронному голосованию и участию в выборах Европейской комиссии был опубликован доклад Р. Криммера и Р. Шустера, главной темой которого являлись анализ и сравнение условий для внедрения электронного голосования, а также факторов, обеспечивающих готовность к использованию электронного голосования в 31 стране мира, включая Россию, Европейский союз, Швейцарию, США и Венесуэлу.

Прочные позиции Российской Федерации в списке стран, потенциально готовых к использованию электронного голосования, признаются зарубежными экспертами. В упомянутом выше докладе показатели уровня готовности к использованию электронного голосования в России находятся практически на одном уровне с такими странами, как Швейцария, Франция, Германия, Австрия.

Игорь Борисов,
член Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России

Владимир Журавлев,
председатель Избирательной комиссии Ленинградской области

¹² Более подробно о голосовании в Бразилии см.: Николай Конкин. Электронный опыт заокеанских коллег. Журнал о выборах. № 5. 2010.

ЭЛЕКТРОННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ: ИЗ НАСТОЯЩЕГО В БУДУЩЕЕ

В.Е. Чуров, Н.Е. Конкин, Г.И. Райков, А.В. Иванченко.
Российский опыт использования технических средств в ходе
региональных и муниципальных выборов 2008 – 2011 годов.
Москва-2011



Дмитрий ЕЖОВ,
профессор кафедры
философии и политологии
Академии труда
и социальных отношений,
кандидат политических
наук

Распространение электронных технологий, ставшее прямым следствием информатизации общества, в начале XXI века затронуло большое количество сфер, не миновав при этом избирательный процесс. Возможность электронного голосования выглядит вполне реалистичной. Более того, проблема модернизации избирательных процедур в условиях необходимости их адаптации к актуальным условиям социального развития нашла свое отражение в Послании Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации¹, что сделало ее еще более значимой. Подробное и разностороннее рассмотрение поставленной проблемы производится в фундаментальном труде «Российский опыт использования технических средств в ходе региональных и муниципальных выборов 2008 – 2011 годов», подготовленном авторским коллективом, состоящим из видных профессионалов-практиков, каждый из которых внес несомненный личный вклад в развитие избирательной системы России. Издание, вышедшее в свет в 2011 году, состоит из введения, шести глав, заключения и приложений. При этом каждый из указанных фрагментов представляет как исследовательский, так и практический интерес.



РОССИЙСКИЙ ОПЫТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕХНИЧЕСКИХ СРЕДСТВ

В ХОДЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ

2008–2011 годов



¹ Подробнее см.: Российская газета. Федеральный выпуск. № 5038 (214). 13 ноября.

В о вступной части работы члены авторского коллектива обозначают значимость проблемы инноваций в избирательном процессе, апеллируя к опыту зарубежных стран и централизуя при этом тему электронного голосования. Четкая и грамотная постановка проблемы позволяет читателю составить первичное мнение о прогрессивности рассматриваемой проблематики, ее исследовательской перспективе и политической составляющей. В силу объективных причин Россия пока еще только приобретает опыт использования в избирательных кампаниях инновационных технологий и современных технических средств при проведении процедуры голосования и подведения его итогов. Однако уже в начале второго десятилетия XXI века можно сказать, что достижения на пути модернизации избирательной системы в части ее технической составляющей весьма впечатляющие. Немало этому способствует методическая и практическая деятельность ЦИК России в области популяризации идеи электронного голосования. В качестве важного этапа этой деятельности можно отметить участие российских представителей в семинаре ОБСЕ по проблемам электронного голосования, проходившем в Вене в период с 15 по 18 сентября 2010 года, выступивших с докладами о видах, способах и методах электронного голосования, о проблемах международной стандартизации сертификации оборудования и программного обеспечения для электронного голосования, а также о правовых аспектах применения электронного голосования в России.

Авторским коллективом издания систематизируются результаты деятельности ЦИК России в области внедрения технологии электронного голосования, достигнутые и апробированные в ходе региональных и муниципальных выборов 2008–2011 годов. При этом внимание авторов приковано к различным параметрам проблемы. Так, в первой и второй главах на основе обобщения имеющегося практического опыта рассматриваются возможные технологии проведения электронного

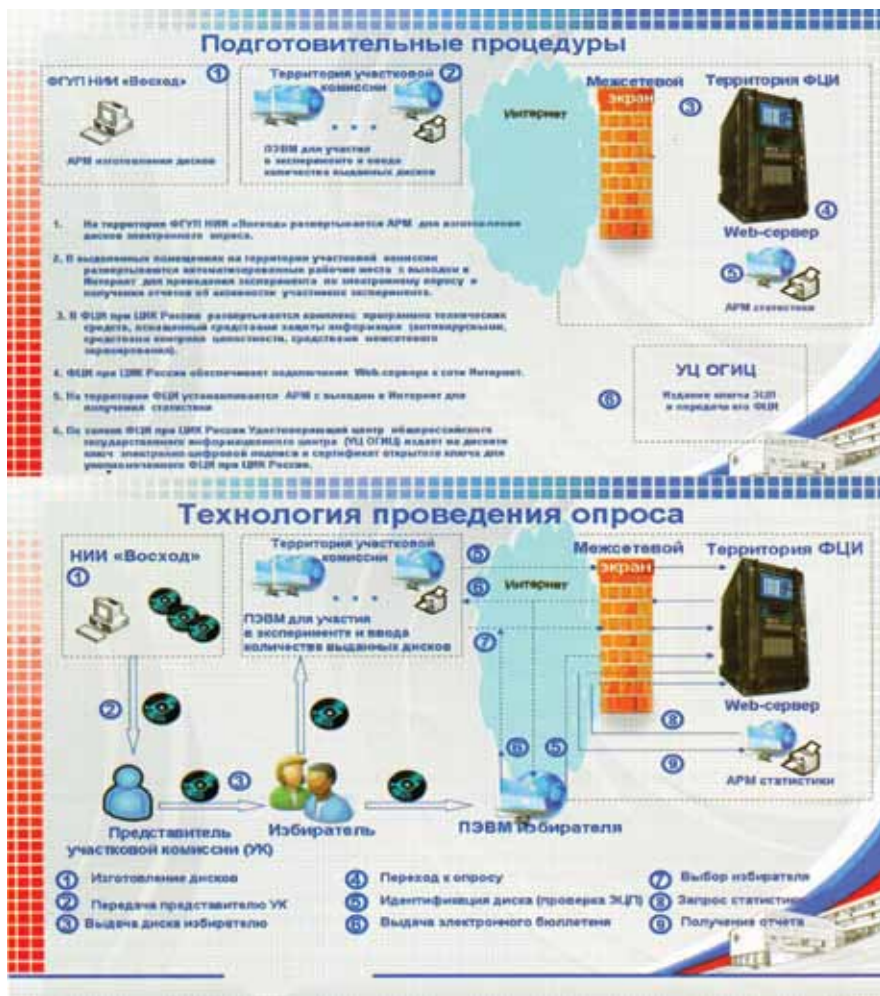
опроса избирателей. Отмечается, что эксперимент по электронному опросу избирателей с использованием Интернета, проведенный в городе Новомосковск Тульской области 12 октября 2008 года, стал первым опытом использования интернет-технологий в практике отечественных выборов. Именно в рамках этого эксперимента была разработана технология проведения дистанционного электронного опроса, впоследствии закрепленная и усовершенствованная на выборах во Владимирской, Волгоградской, Вологодской, Томской областях и Ханты-Мансийском автономном округе – Югре 1 марта 2009 года. Благодаря систематизации материалов о процедуре электронных опросов, произведенной авторами, и наглядности представленной информации, формируется мнение о заметной эволюции технологии электронного голосования в период с октября 2008 по март 2009 года. Так, спектр технических средств, используемых для проведения электронного опроса, заметно расширился, поскольку в нем стало возможно участвовать посредством использования мобильных телефонов и социальных карт. Кроме того, расширилась и география проведения электронного опроса, что положительно сказалось на увеличении количественной базы участвовавших в эксперименте избирателей. Таким образом, очевидна значимость систематизации и анализа деятельности ЦИК России в области организации и проведения электронного опроса избирателей по причине необходимости поиска путей и механизмов дальнейшего совершенствования соответствующей технологии.

В дальнейшем внимание авторского коллектива сосредоточено на отработке технологий применения отдельных перспективных программно-технических средств – комплексов обработки избирательных бюллетеней (КОИБ), комплексов для электронного голосования (КЭГ), а также опытного образца автоматизированного рабочего места участковой избирательной комиссии (с применением электронной цифровой подписи). В издании произведена систематизация опыта



использования соответствующих программно-технических средств в рамках единого дня голосования 14 марта 2010 года на выборах депутатов Рязанской областной Думы пятого созыва и депутатов Тульской городской Думы четвертого созыва. В результате анализа использования соответствующих программно-технических средств для подсчета количества проголосовавших и распределения голосов, обобщенных авторским коллективом, не подлежит сомнению тот факт, что автоматизация процесса подсчета голосов заметно экономит время, а интенсификация применения КОИБ и КЭГ в ближайшем будущем станет прогрессивным шагом в проведении дня голосования.

Примечательно, что возможность использования инновационных технологий в избирательном процессе не ограничивается днем выборов, поскольку они могут при-



меняться и на других его стадиях. В этом смысле довольно интересен описанный авторским коллективом экспериментальный проект по электронному опросу избирателей «SMS-выдвижение», реализованный при сборе подписей в поддержку кандидатов на выборах в Тамбовской области в период подготовки и проведения единых дней голосования в 2010 году. Факт его реализации свидетельствует о гипотетической перспективе повсеместного внедрения подобных технологий на стадии выдвижения кандидатов и сбора подписей в их поддержку в ближайшем будущем, что непременно преобразит избирательные процедуры, сделав их более простыми, открытыми и интересными для широких масс. Достижению аналогичных целей способствуют и различные информационные сервисы для избирателей, сосредоточенные в Интернете. В издании, в част-

ности, обращается внимание на функционирование сервисов сайта Избирательной комиссии Сахалинской области «Найди свой участок» и «Найди себя в списках», а также работу информационно-поисковой системы Санкт-Петербургской избирательной комиссии, разработанной в рамках проекта создания электронной карты города на выборную тематику и получившей название «Географическая информационная система «Ориентир» (ГИС «Ориентир»). Дальнейшая активизация распространения подобных сервисов в условиях популяризации интернет-ресурсов является достойной альтернативой традиционной информационной работе.

В ходе единых дней голосования 10 октября 2010 года и 13 марта 2011 года применение технических средств, в том числе КОИБ и КЭГ, приобрело широкомасштабный характер, что стало свидетельством

успешности эксперимента, проведенного на более раннем этапе. В пятой главе издания внимание авторского коллектива в основном сконцентрировано вокруг нормативно-правового регулирования и правоприменительной практики использования инновационных технических средств в ходе организации и проведения выборов. Особый интерес в этой связи вызывает содержание Программы ускоренного технического переоснащения избирательной системы Российской Федерации, реализация которой направлена на обеспечение прозрачности избирательных процедур в будущем. Одним из механизмов выполнения поставленной задачи, в частности, может являться организация трансляции хода голосования с избирательных участков,

Примеры экранов СПО телефона

1. Установка приложения
2. Запуск приложения
3. Голосование
4. Бюллетень
5. Выбор кандидата
6. Подтверждение выбора
7. Передача результатов
8. Окончание голосования

обеспеченная путем установки веб-камер.

Важным содержательным компонентом в ходе внедрения и популяризации инновационных технических средств на выборах является информационное сопровождение соответствующего процесса, чему авторский коллектив посвящает очередную главу. Анализ опыта информационно-разъяснительной деятельности в ходе подготовки и реализации экспериментов по использованию новых технических средств проводится на примере тех российских регионов, где была апробирована практика электронных опросов. Приведенные данные социологических исследований свидетельствуют, что ее результаты довольно успешны, а отношение электората к дистанционному электронному голосованию в целом положительное. Кроме того, данные продемонстрировали тесную зависимость участия в электронных опросах от уровня электоральной активности, что делает последнюю ведущим фактором, способствующим формированию желания участвовать в электронном опросе. Вполне объяснимо и то, что наибольший

Избирательные участки	№ 467		№ 469	
	бюллетени	ДЭО	бюллетени	ДЭО
Число избирателей по списку	1354		565	
Число бюллетеней, полученных участковыми комиссиями / Число ДЭО, полученных для проведения эксперимента	1340	1182	558	487
Число бюллетеней, выданных избирателям / Число ДЭО, полученных для проведения эксперимента	483	366	187	164
Число бюллетеней, обнаруженных в ящиках для голосования / Число отправленных опросных листов	483	339	187	149
МОНГОЛИН Сергей Владимирович	51 (10,56%)	28 (8,26%)	18 (9,63%)	13 (8,72%)
РЕШЕТИЛО Владимир Григорьевич	36 (7,45%)	18 (5,31%)	23 (12,30%)	12 (8,05%)
РОЖКОВ Анатолий Михайлович	379 (78,47%)	293 (86,43%)	144 (77,01%)	124 (83,22%)
Приняли участие в выборах	483 (35,67%)	366 (27,03%)	187 (33,10%)	164 (29,03%)
Приняли участие в голосовании	483 (35,67%)	339 (25,04%)	187 (33,10%)	149 (26,37%)
Приняли участие в эксперименте (из числа принявших участие в голосовании)	75,78%		87,70%	

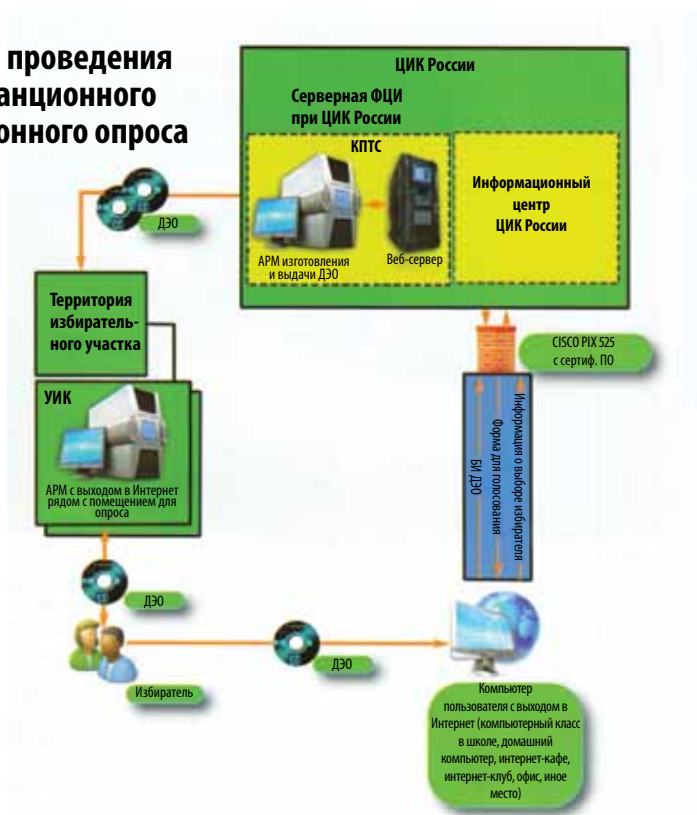
интерес к инновационным формам избирательных процедур проявился со стороны сегмента электората в возрасте от 18 до 34 лет. Преобразование этого интереса в стойкую тенденцию впоследствии может стать действенным механизмом привлечения молодежи на избирательные участки.

В заключительной части издания авторы суммируют предвари-

тельные итоги деятельности организаторов выборов в части внедрения инновационных технологий в избирательный процесс и оценивают соответствующие перспективы. В методическом отношении большей интерес представляют приложения к сборнику. Среди них можно найти инструкции о порядке использования технических средств на выборах, образцы электронных бюллетеней для голосования и многие другие документы, необходимые для организации и проведения электронного голосования.

Выход из печати настоящего сборника достаточно своевременен. Его появление представляется особо актуальным накануне предстоящего федерального электорального цикла 2011–2012 годов, в рамках которого приобретенный за последние годы опыт модернизации избирательной системы в части ее технической составляющей может быть применен в еще более широком масштабе. В целом содержание издания подтверждает тезис о естественности и необходимости внедрения новых форм участия в избирательном процессе, продиктованной информатизацией общества и технологизацией политики. Заложенные в настоящее время основы электронного голосования с большой долей очевидности получают свое развитие и в будущем, способствуя при этом повышению интереса к выборам. 

Схема проведения дистанционного электронного опроса





ЦИК РОССИИ ПРОДОЛЖАЕТ ОБУЧЕНИЕ ОРГАНИЗАТОРОВ ВЫБОРОВ

В Центральной избирательной комиссии Российской Федерации налажен своеобразный конвейер по правовому просвещению, который в преддверии федеральных выборов охватывает все большее число организаторов выборов. Как сказал Председатель ЦИК России В.Е. Чуров по данному поводу, «Одна из основных задач Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – обеспечение реализации мероприятий, связанных с правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов избирательных комиссий и других организаторов выборов. Сейчас, после старта федеральной избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы нового созыва, дорог каждый день».

С 29 августа по 2 сентября в здании ЦИК России прошло обучение впервые избранных председателей,

заместителей председателей и секретарей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, сформированных в 2009–2011 годах.

В первый день обучения в зале заседаний ЦИК России состоялось открытие курсов, в котором приняли участие Председатель ЦИК России В.Е. Чуров, заместители Председателя ЦИК России С.В. Вавилов и Л.Г. Ивлев, секретарь ЦИК России Н.Е. Конкин, руководитель РЦОИТ при ЦИК России А.В. Иванченко и Руководитель ФЦИ при ЦИК России М.А. Попов.

Обучение прошло по программе «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации». Занятия были насыщены сведениями о произошедших в избирательном законодательстве изменениях, методологическими советами и практическими рекомендациями. В обучении

принимали участие руководители Комиссии, члены ЦИК России, представители практически всех управлений Аппарата ЦИК России, ФЦИ при ЦИК России и РЦОИТ при ЦИК России, председатели региональных избирательных комиссий, наработавшие большой опыт в том или ином направлении подготовки выборов, а также представители экспертного сообщества.

А с 12 по 16 сентября 2011 года Федеральным центром информатизации при ЦИК России по распоряжению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации был проведен обучающий семинар для руководителей информационных центров избирательных комиссий всех 83 субъектов Российской Федерации по вопросам подготовки и использования комплексов обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) и комплексов для электрон-

ного голосования (КЭГ) на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва.

Образовательная программа включала лекции и практические занятия. Участники обучения самостоятельно прошли полный цикл работы с техническими устройствами, освоив все его этапы: монтаж и

демонтаж оборудования, тестирование и тренировочное голосование, а также непосредственно процедуру работы комиссии в день голосования с использованием КОИБ и КЭГ.

На вопросы участников обучающего семинара отвечали Руководитель ФЦИ при ЦИК России М.А. Попов, руководители структурных подразделений ФЦИ при

ЦИК России и специалисты предприятий-производителей КОИБ и КЭГ – ЗАО «КРОК-инкорпорэйтед» и ООО НПО «СчетМаш», на базе которых был организован семинар.

В завершение образовательной программы руководители информационных центров прошли итоговую аттестацию и получили сертификаты.





ТРЕНИРОВОЧНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ ПРОШЛО УДАЧНО

21–22 августа 2011 года в рамках общероссийской тренировки по использованию Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» с участием региональных и территориальных избирательных комиссий состоялись условное голосование на модельных избирательных участках, подведение итогов голосования и определение результатов выборов.

В ходе тренировочного дня выборов была отработана процедура голосования и передачи протокола с данными об итогах голосования в модельные территориальные избирательные комиссии.

Модельные избирательные участки были организованы в ЦИК России и в региональных избирательных

комиссиях 8 субъектов Российской Федерации – в Республике Саха (Якутия), Чеченской Республике, Алтайском крае, Астраханской, Вологодской, Липецкой, Саратовской и Тюменской областях.

21 августа в ЦИК России в рамках общероссийской тренировки по использованию Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» прошло голосование на модельном избирательном участке, оборудованном комплексом для электронного голосования (КЭГ).

В ходе тренировки организаторы выборов и представители других групп участников избирательного процесса, включая потенциальных международных на-



блюдателей, не только ознакомились со всеми деталями организации и проведения голосования с помощью КЭГ, определения результатов голосования и передачи избирательной документации в территориальную избирательную комиссию, но и могли при желании сами принять участие в условном голосовании.

В завершение тренировочного дня голосования на мониторе в атриуме здания ЦИК России состоялась презентация символики предстоящих федеральных выборов.

22 августа 2011 года в зале заседаний Центральной избирательной комиссии Российской Федерации состоялось подведение итогов тренировки на модельных избирательных участках. В режиме видеоконференции в подведении итогов принимали участие и избирательные комиссии, проводившие тренировочные голосования.

Оценивая результаты мероприятия, Председатель ЦИК России В.Е. Чуров отметил, что опыт проведенной тренировки будет учтен при подготовке постановления ЦИК России «О порядке электронного голосования и использовании комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации». «Это и есть главный результат тренировки», – подытожил Председатель ЦИК России.

В «генеральной репетиции» предстоящих выборов приняли участие депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, члены Общественной палаты Российской Федерации, представители политических партий, различных министерств и ведомств, общероссийских общественных организаций, руководители крупнейших российских вузов, зарубежные гости и журналисты.

По завершении мероприятия эксперты в области выборов, зарубежные гости и журналисты были приглашены на экскурсию в зал оперативного управления ГАС «Выборы», доступ в который строго ограничен. «Сегодня уникальный день, когда все можно увидеть своими глазами и задать руководству Федерального центра информатизации при ЦИК России любые вопросы», – подчеркнул особенность мероприятия В.Е. Чуров.





ПОДГОТОВКА К ГОЛОСОВАНИЮ ЗА ПРЕДЕЛАМИ РОССИИ

8 сентября 2011 года в ЦИК России состоялось первое заседание Рабочей группы по координации работ, связанных с организацией голосования на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации, на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и выборах Президента Российской Федерации. Участники заседания обсудили практические вопросы координации работы по организации голосования находящихся за рубежом избирателей – граждан Российской Федерации и пути их решения.

Руководитель Рабочей группы, член ЦИК России Е.П. Дубровина выступила с сообщением о персональном составе рабочей группы (в состав рабочей группы входят 18 человек, в том числе представители федеральных государственных органов, политических партий,

некоммерческих общественных организаций в области защиты избирательных прав) и об основных задачах ее деятельности.

В ходе заседания каждый пункт плана работы рабочей группы был детально проработан, назначены ответственные за его исполнение лица. Кроме того, Е.П. Дубровина рассказала участникам заседания о практических вопросах формирования территориальных избирательных комиссий, создаваемых для руководства деятельностью участковых избирательных комиссий, сформированных на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации.

Член ЦИК России С.А. Даниленко рассказал участникам заседания о том, как решаются вопросы, связанные с обеспечением новым технологическим оборудованием избирательных участков, образованных за пределами территории Российской Федерации.

Начальник Управления эксплуатации и развития ГАС «Выборы» ФЦИ при ЦИК России А.К. Попов выступил с сообщением об обеспечении избирательных участков, образованных на территориях Германии, Латвии, Польши и Байконура (Республика Казахстан), комплексами для электронного голосования, организации обучения членов участковых избирательных комиссий.

Заместитель начальника Управления общественных связей и информации Аппарата ЦИК России В.И. Лысенко рассказал о формах и способах информирования избирателей, проживающих за пределами территории Российской Федерации. Большую помощь в информировании проживающих за рубежом российских граждан оказывают российская государственная радиовещательная компания «Голос России» и телеканал «Russia today», вещание которых происходит в том

числе за пределами территории Российской Федерации.

«Мы планируем охватить максимально возможное число избирателей, находящихся за рубежом, обеспечив их конституционное право на получение информации о проходящих в Российской Федерации федеральных выборах», – отметил В.И. Лысенко. Он сказал, что резервы информирования еще есть, в настоящее время ведется работа по вовлечению в процесс информирования избирателей зарубежных русскоязычных СМИ, более широкому использованию сайтов соответствующих организаций для информирования избирателей, находящихся за рубежом, о выборах депутатов Государственной Думы. На сайте ЦИК России создан раздел «Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 2011 году», на котором имеется специальная страничка «Голосование граждан России за пределами территории Российской Федерации». В дни выборов – 4 и 5 декабря 2011 года – будет работать Информационный центр ЦИК России «Выборы-2011», мероприятия которого, в том числе предварительная информация о ходе голосования избирателей, предварительных итогах голосования, будут доводиться до сведения общественности, представителей СМИ, а также транслироваться на сайте ЦИК России.

Руководитель РЦОИТ при ЦИК России А.И. Иванченко выступил с сообщением о плане обучения членов участковых избирательных



комиссий, сформированных за пределами территории Российской Федерации, членов территориальных избирательных комиссий по выборам за рубежом, а также о подготовке рабочего блокнота для членов участковых избирательных комиссий, в том числе образованных за пределами территории Российской Федерации. Он проинформировал членов рабочей группы о завершении работы по подготовке памятки избирателя, находящегося за пределами территории Российской Федерации, выработке единого стиля организации федеральной избирательной кампании.

Заместитель руководителя рабочей группы, заместитель директора Консульского департамента МИД России Л.Н. Паузин, заместитель начальника Главного управления

Министерства обороны Российской Федерации О.Ю. Веселков и старший инспектор Управления воспитательной работы Пограничной службы ФСБ России В.А. Колмыков рассказали о координации деятельности, связанной с организацией доставки избирательной документации, технологического оборудования для голосования, голосования избирателей на избирательных участках за пределами территории Российской Федерации, в том числе досрочного голосования избирателей.

Председатель Совета Российского фонда свободных выборов В.П. Волков в ходе обсуждения предложил максимально задействовать потенциал организаций наших соотечественников за рубежом, зарубежных русскоязычных СМИ прежде всего в деле информирования избирателей о выборах депутатов Государственной Думы шестого созыва, порядке участия в голосовании, в том числе с использованием современных технических средств подсчета голосов.

«Результат заседания – детально обсуждены все этапы избирательного процесса по обеспечению голосования российских граждан за рубежом, определены ответственные за своевременность и качество принимаемых мер. Запланированы действия по разрешению возникающих проблем и по предотвращению их возникновения в перспективе», – подвела итоги первого заседания Рабочей группы Е.П. Дубровина.





РАБОЧЕЕ СОВЕЩАНИЕ С РУКОВОДИТЕЛЯМИ И ГЛАВНЫМИ РЕДАКТОРАМИ СМИ

12 сентября 2011 года состоялось рабочее совещание Председателя ЦИК России В.Е. Чурова с руководителями и главными редакторами средств массовой информации. В мероприятии приняли участие член ЦИК России М.В. Гришина, заместитель руководителя Аппарата ЦИК России В.В. Галанина, начальник Управления общественных связей и информации С.Е. Заславский и начальник Правового управления А.А. Кисин.

В рамках встречи были рассмотрены правовые аспекты деятельности СМИ в период подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва, вопросы их аккредитации и участия в работе Информационного центра ЦИК России, а также порядок предоставления политическим партиям эфирного времени и печатных площадей.

В завершение встречи В.Е. Чуров призвал участников мероприятия строго соблюдать законодательство в ходе информационного обеспечения выборов.





ОЧЕРЕДНОЕ ЗАСЕДАНИЕ СЕКЦИИ

15 сентября 2011 года в ЦИК России состоялось очередное заседание секции по вопросам организации избирательного процесса Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России.

В ходе заседания были рассмотрены предложения ряда членов ОНМКС, направленные на совершенствование организации учета избирателей и документационного обеспечения избирательного процесса. В обсуждении вопросов приняли участие Н.Е. Конкин, А.Ю. Бузин, В.А. Кряжков, А.С. Автономов, С.В. Кабышев.

Координатор секции, секретарь ЦИК России Н.Е. Конкин сообщил, что работа секции носит продуктивный характер. Предложения, подготовленные в рамках ее работы, учитываются при подготовке поправок в избирательное законодательство и нашли свое отражение в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

ЧЛЕН ЦИК РОССИИ С.М. ШАПИЕВ ПРИНЯЛ УЧАСТИЕ В ЗАСЕДАНИИ КОМИТЕТА ПАРЛАМЕНТСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИЯ – ЕС

19–20 сентября 2011 года член ЦИК России С.М. Шапиев в составе российской делегации принял участие в заседании Комитета парламентского сотрудничества Россия – ЕС, которое проходило в Варшаве.

С.М. Шапиев проинформировал участников заседания, что избирательное законодательство Российской Федерации в полной мере соответствует всем международным избирательным стандартам, в том числе установленным ОБСЕ. В своем выступлении он подчеркнул, что граждане России участвуют в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, их участие в выборах всех уровней – свободное и добровольное.

Член ЦИК России рассказал зарубежным партнерам, что в целях оптимизации избирательного процесса, расширения возможностей политических партий в реализации своих прав и прав граждан на участие в политической жизни в период 2009–2011 годов, в том числе по инициативе Президента Российской Федерации Д.А. Медведева был принят целый ряд законодательных актов. Эти меры повысили доверие граждан к выборам, усилили прозрачность избирательного процесса, более надежно обеспечили гарантии деятельности российских политических партий.

Законодательно закреплено право на получение мандата депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и мандатов депутатов региональных законодательных органов для представителей политических партий, списки которых на выборах не набрали семи процентов голосов избирателей, но преодолели пяти-шестипроцентный барьер.





Усилены гарантии равных прав политических партий в использовании помещений для проведения агитационных мероприятий в период избирательных кампаний.

Упрощена процедура выдвижения кандидата (списка кандидатов) для политических партий в регионах, где у них нет структурных подразделений.

С.М. Шапиев особо отметил введение в действие уникального законодательства о равном информировании о деятельности парламентских политических партий в период между выборами. В ЦИК России это направление работы Комиссии курируют заместитель Председателя ЦИК России Л.Г. Ивлев и член ЦИК России М.В. Гришина. «Насколько мне известно, аналогичных законов нет ни в одной другой стране мира», – подчеркнул С.М. Шапиев.

Избирательный процесс и нынешняя избирательная кампания организованы и осуществляются по принципу открытости и состязательности, предусмотрены теледебаты. С началом агитационного периода за месяц до дня голосования путем жеребьевки распределяется равное бесплатное время на государственных теле- и радиоканалах. В ней принимают участие все допущенные к выборам политические партии.

В рамках заседания состоялись обмен мнениями по вопросам, связанным с разработкой и применением международных избирательных стандартов по проведению выборов в парламент Европейского Союза и в российский парламент, обсуждение предвыборного оценочного отчета БДИПЧ ОБСЕ «Российская

Федерация. Выборы в Государственную Думу 4 декабря 2011 года».

С.М. Шапиев заметил, что международное наблюдение за выборами осуществляют не только ОБСЕ, Парламентская ассамблея Совета Европы и Совет Европы, но и, например, Шанхайская организация сотрудничества, межгосударственные структуры стран СНГ, которые накопили значительный опыт этой деятельности, который лег в основу ряда документов, регламентирующих деятельность международных наблюдателей от стран СНГ. Один из основных документов такого рода – Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

«Российская Федерация в полной мере готова выполнить свои обязательства в рамках СНГ, Совета Европы и ОБСЕ по обеспечению доступности для международного наблюдения избирательного процесса на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и Президента Российской Федерации, при этом Россия имеет достаточный опыт проведения демократических выборов и не нуждается в полномасштабном и долгосрочном наблюдении.

ЦИК России будет следовать принципу, в соответствии с которым приглашения для участия в наблюдении направляются только тем международным организациям, в деятельности которых российские представители принимают непосредственное участие», – подчеркнул в заключение член ЦИК России С.М. Шапиев.

ТЕМА «КРУГЛОГО СТОЛА»: КСЕНОФОБИЯ И ВЫБОРЫ

4 октября 2011 года член ЦИК России Б.С. Эбзеев принял участие на заседании «круглого стола» на тему «Пути преодоления агрессивной ксенофобии, межнациональной и межрелигиозной розни в период избирательных кампаний», которое состоялось в Общественной палате Российской Федерации. Мероприятие проводилось при поддержке ассоциации некоммерческих организаций «Гражданский контроль».

Участники заседания, среди которых были члены Общественной палаты – директор Московского бюро по правам человека Александр Брод, сопредседатель ассоциации НКО по защите избирательных прав «Гражданский контроль» Ярослав Терновский и Ирина Плещева, президент Конгресса национальных объединений России Владимир Хомерики, директор Московского дома национальностей Николай Комаров, директор Московского антифашистского центра Евгений Прошечкин, президент фонда «Миграция – XXI век» Вячеслав Поставнин, представители Федеральной миграционной службы, правозащитники, лидеры национальных, религиозных и молодежных организаций, обсудили доклад, в котором была обобщена информация о проявлениях радикальной ксенофобии в риторике лидеров политических партий накануне парламентских выборов.

Б.С. Эбзеев рассказал об особенностях российской избирательной системы, ее конституционных основах, гарантиях реализации избирательных прав граждан Российской Федерации вне зависимости от их национальности и социо-культурной принадлежности.





ЗАБОТЫ ЦИК РОССИИ В КАНУН ФЕДЕРАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ

В преддверии очередного цикла федеральных выборов Центральная избирательная комиссия Российской Федерации особое внимание уделяет вопросам обеспечения избирательных прав лиц с ограниченными физическими возможностями и иных отдельных категорий избирателей.

29 сентября 2011 года заместитель Руководителя Аппарата ЦИК России Л.Ф. Демьянченко, занимающаяся в ЦИК России работой по обеспечению реализации избирательных прав лиц с ограниченными физическими возможностями, приняла участие в Социальном форуме России – 2011 и III Всероссийском Фестивале социальных программ «Содействие», посвященных вопросам консолидации усилий гражданского общества, бизнеса и власти в решении проблем, связанных с реализацией социальной политики как в стране в целом, так и в субъектах Российской Федерации.

«Для нас данные мероприятия интересны прежде всего в рамках оказания содействия избирателям с ограниченными физическими возможностями. Одна из основных задач ЦИК России – обеспечение реализации избирательных прав всех граждан России, в том числе тех, кому затруднительно самостоятельно прийти на избирательный участок и выразить свою волю, заполнив избирательный бюллетень», – отметила Л.Ф. Демьянченко.

30 сентября 2011 года состоялось совместное заседание Рабочей группы по взаимодействию ЦИК России с общероссийскими общественными организациями инвалидов и секции по вопросам обеспечения избирательных прав лиц с ограниченными физическими возможностями, иных отдельных категорий избирателей Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России.

В заседании приняли участие член ЦИК России, заместитель Председателя Рабочей группы, координа-

тор секции Н.А. Кулясова, заместитель Руководителя Аппарата ЦИК России Л.Ф. Демьянченко, представители общероссийских общественных организаций инвалидов.

В ходе заседания были рассмотрены вопросы о работе ЦИК России по информированию избирателей, являющихся инвалидами, о выдвижении и регистрации федеральных списков кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва, выдвинутых политическими партиями, о деятельности «школ кандидатов» и о подготовке к выборам Общероссийской общественной организации инвалидов войны в Афганистане и военной травмы.

Открывая заседание, Н.А. Кулясова представила информацию о деятельности Рабочей группы и секции ОНМКС при ЦИК России, обратив особое внимание на результативность взаимодействия в решении актуальных вопросов обеспечения избирательных прав инвалидов.

Л.Ф. Демьянченко сообщила о ходе реализации совместного с общероссийскими общественными организациями инвалидов проекта «Дорога на избирательный участок», работе по информированию избирателей с ограниченными физическими возможностями. Особое внимание она уделила реализации избирательных прав инвалидов по зрению, подготовленным изданиям и трафаретам для слабовидящих и слепых избирателей, обеспечению возможности самостоятельного волеизъявления этой группы граждан.

По итогам совместного заседания было принято решение рекомендовать общероссийским организациям инвалидов, их региональным и местным отделениям активнее использовать право выдвижения кандидатур в составы участковых избирательных комиссий, чтобы территориальные избирательные комиссии смогли учесть эти предложения при формировании участковых избиркомов.

ПОДПИСАНА ДЕКЛАРАЦИЯ О ПРОВЕДЕНИИ ЧЕСТНЫХ ВЫБОРОВ



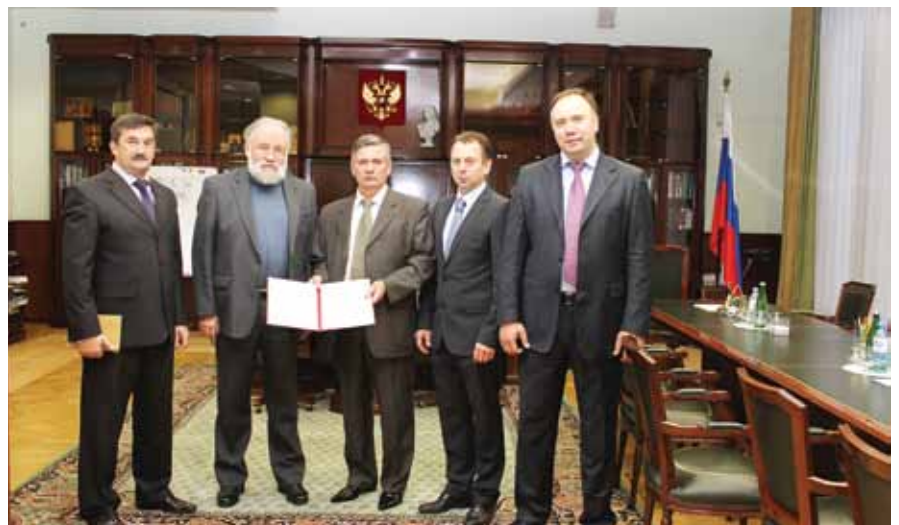
13 сентября 2011 года участники общественного мониторинга выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации подписали декларацию (с текстом декларации можно ознакомиться на официальном сайте ЦИК России: www.cikrf.ru) о проведении честных выборов.

Документ подписали представители общественных организаций А.С. Брод (Ассоциация некоммерческих организаций по защите избирательных прав «Гражданский контроль»), И.В. Богданов (Координационный совет неправительственных организаций по защите избирательных прав граждан), Н.Н. Гончар (межрегиональная общественная организация «Общественный комитет «За честные выборы!»), В.П. Волков (некоммерческая организация «Российский фонд свободных выборов»), Д.И. Орлов (неправительственная инициатива общественных деятелей «Общественный совет «Честный выбор»), И.Б. Борисов (общероссийская общественная организация «Российский общественный институт избирательного права»).

Декларация открыта для ее подписания всеми институтами гражданского общества Российской Федерации, представители которых разделяют и реализуют на практике сформулированные в ней принципы, цели и задачи общественного мониторинга выборов в России и принимают на себя соответствующие обязательства по их соблюдению в период подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации.

На мероприятии присутствовала член ЦИК России Т.Г. Воронова, которая отметила, что практическая реализация изложенных в декларации принципов может способствовать открытости и гласности проведения выборов. «Центральная избирательная комиссия Российской Федерации всегда готова к диалогу с представителями общественности», – подчеркнула Т.Г. Воронова.

15 сентября состоялась встреча Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.Е. Чурова с участниками общественного мониторинга выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В ходе встречи представители общественных объединений передали декларацию о проведении честных выборов в ЦИК России.



Материалы под рубрик «На Большом Черкасском» и «Информация» представлены Пресс-службой ЦИК России

ДЕКЛАРАЦИЯ

УЧАСТНИКОВ ОБЩЕСТВЕННОГО МОНИТОРИНГА ВЫБОРОВ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Мы, нижеподписавшиеся представители институтов гражданского общества Российской Федерации – некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений и их ассоциаций, осуществляющих мониторинг политических процессов в России, в преддверии выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации,

осознавая важность и необходимость общественного контроля за избирательным процессом в любом демократическом государстве,

основываясь на общем понимании целей и принципов общественного мониторинга избирательного процесса и задач институтов гражданского общества – содействие реализации и защита избирательных прав граждан Российской Федерации,

исходя из необходимости проведения демократических, свободных и справедливых выборов в соответствии с Конституцией и законодательством Российской Федерации, общепризнанными стандартами демократических выборов, а также из того, что демократические выборы должны обеспечить выявление действительной воли избирателей, выраженной в рамках установленных действующим законодательством процедур,

понимая, что открытость и гласность избирательного процесса способствует предотвращению нарушений законодательства, повышению доверия избирателей к выборам и к сформированным по их результатам органам власти, уважая право граждан на получение достоверной и полной информации об избирательном процессе,

признавая честное и открытое соперничество политических партий, кандидатов и осознанный выбор избирателей основой для формирования ответственной власти в демократическом государстве,

приветствуя любые общественные инициативы, имеющие своей реальной целью обеспечение свободных и честных выборов в соответствии с национальной избирательной системой,

считая, что публичный и открытый обмен мнениями о ходе избирательного процесса и результатах наблюдения за выборами содействует выработке объективных оценок и повышению доверия к демократическим выборам, подписывая настоящую Декларацию, берем на себя следующие обязательства:

1. При проведении общественного мониторинга выборов неукоснительно соблюдать действующее законодательство Российской Федерации, международные принципы и нормы;
2. Осуществлять общественный мониторинг выборов на основе принципов объективности, достоверности, политической нейтральности, беспристрастности, невмешательства в избирательный процесс, открытости и профессионализма;
3. Обеспечивать участие на общественном мониторинге выборов лиц, обладающих достаточными знаниями международных норм и демократических принципов, избирательного законодательства Российской Федерации, технологии избирательного процесса, процедур голосования, подсчета голосов и подведения итогов выборов, а также имеющих опыт деятельности в сфере выборов;
4. В ходе мониторинга выборов отказываться от выражения своих политических взглядов, предпочтений или оценок по отношению к участникам избирательного процесса, воздерживаться от любой деятельности, которая может обоснованно быть воспринята выражением предпочтения кому-либо из участников избирательного процесса;
5. Не допускать участия в какой-либо форме в политических и выборных процессах, воздерживаться от публичных выступлений, и комментариев в средствах массовой информации, которые могут создать повод для их интерпретации в политических целях участников избирательного процесса;
6. В рамках действующего законодательства оказывать гражданам содействие в реализации их избирательных прав, проводить работу по их правовому просвещению и консультированию в сфере выборов, способствовать формированию у них высокой электоральной культуры и проявлению осознанного свободного политического выбора;
7. Активно взаимодействовать с комиссиями, рабочими экспертными группами Общественной палаты Российской Федерации, региональными общественными палатами (советами) и общественными организациями в целях привлечения ресурсов гражданского общества, которые могут быть направлены на дальнейшую демократизацию избирательного процесса в России;
8. Осуществлять взаимодействие с избирательными комиссиями всех уровней, правоохранительными органами и средствами массовой информации, некоммерческими неправительственными организациями, общественными объединениями, политическими партиями, наблюдателями, в том числе международными (иностранцами) в целях обеспечения и защиты избирательных прав и свобод граждан;
9. Обращать особое внимание и принимать меры по немедленному пресечению через широкую общественную огласку случаев использования политическими партиями, кандидатами и другими лицами преимуществ должностного или служебного положения, агитации, провоцирующей социальную, национальную, религиозную, расовую рознь, содержащей призывы к экстремизму, обмана и подкупа избирателей, и других противоправных избирательных технологий;
10. Опираясь на все законные инструменты общественного контроля и влияния, незамедлительно реагировать на любые сигналы о нарушениях избирательного законодательства Российской Федерации, ущемлениях прав избирателей и несоблюдении норм международного права, проводя проверку достоверности изложенных сведений, оперативно доводит информацию о вскрытых фактах до избирательных комиссий и других компетентных органов, от действий которых зависит своевременность предотвращения нарушений и устранения недостатков;
11. Формулировать свои выводы и заключения только на основе достоверных фактов, собственных наблюдений и сведений, полученных в результате научно обоснованного анализа, собранного в процессе мониторинга фактологического материала;
12. Всесторонне поддерживать инициативы, направленные на развитие демократии и реализацию избирательных прав и свобод граждан Российской Федерации.

Настоящая Декларация открыта для ее подписания всеми институтами гражданского общества Российской Федерации, представители которых разделяют и реализуют на практике сформулированные в ней принципы, цели и задачи общественного мониторинга выборов в России, и принимают на себя соответствующие обязательства по их соблюдению в период подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации.



Дорогой читатель!

Если Вы заинтересовались нашим «Журналом о выборах» и хотите его получать постоянно, можете подписаться на него в любом почтовом отделении. Предлагаем также подписаться на официальный печатный орган ЦИК России – журнал «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

Подписные индексы наших изданий – в объединенном каталоге «Пресса России»:

«Журнал о выборах» – **39070**

«Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» – **39010**