

О МОДЕРНИЗАЦИИ  
ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ  
В КАНУН ФЕДЕРАЛЬНЫХ  
ВЫБОРОВ

ПОДКУП ИЗБИРАТЕЛЕЙ –  
ОДИН ИЗ ВИДОВ  
ПОЛИТИЧЕСКОЙ  
КОРРУПЦИИ

ЭЛЕКТРОННОЕ  
ГОЛОСОВАНИЕ  
В РАЗВИТИИ –  
МИРОВОЙ ОПЫТ

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: rio@fci.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, www.ооомирос.рф

*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

# Содержание

## АКЦЕНТ

От первого лица

**Владимир ЧУРОВ**

**Цель – модернизация  
избирательной системы**

2



Компетентное мнение

**Сиябшах ШАПИЕВ**

**Подкуп избирателей как вид  
политической коррупции.  
Проблемы юридической  
квалификации и привлечения  
к ответственности**

7

Актуально

**К ВОПРОСУ О ПРИМЕНЕНИИ  
ПРОПОРЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ  
НА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРАХ  
в связи с принятием Постановления  
Конституционного Суда Российской Федерации  
от 7 июля 2011 года № 15-П**

17

## ПРАВО

Законоприменение

**Светлана ПОЛЕЖАЕВА,  
Александр ЗИМИН**

**Ответственность кандидатов  
в депутаты за предоставление  
недостоверных сведений**

18

**Владислав КРАСИНСКИЙ**

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

24

**Владимир КРИВЦОВ**

**НОВЫЕ СТАНДАРТЫ ИНФОРМАЦИОННОЙ  
ОТКРЫТОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ**

**28**

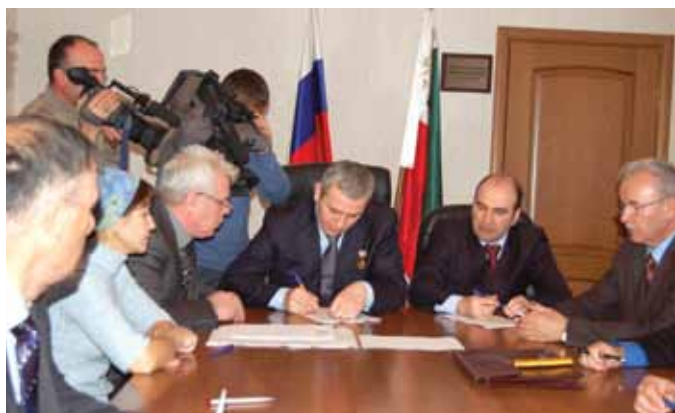
## ОБЩЕСТВО

Местное самоуправление

**Исмаил БАЙХАНОВ**

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ  
В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ.  
БОРЬБА ЗА МУНИЦИПАЛИТЕТЫ**

**34**



**Сергей ВАКУНОВ**

**АГИТАЦИЯ В ИНТЕРНЕТЕ:  
МИРОВОЙ ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

**44**

## ПРОСВЕЩЕНИЕ

За рубежом

**Николай КОНКИН**

**РОССИЯ – ПЕРУ:  
КООРДИНИРУЯ ШАГИ  
В ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ СФЕРЕ**

**50**



## ТЕХНОЛОГИИ

Политколсантинг

**Игорь БОРИСОВ,  
Владимир ЖУРАВЛЕВ**

**РАЗВИТИЕ ЭЛЕКТРОННОГО ГОЛОСОВАНИЯ**

**38**

**Ольга БЫЗОВА**

**НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ПАРЛАМЕНТСКИМИ  
ВЫБОРАМИ В КИРГИЗИИ  
В ПОСТКОНФЛИКТНОЙ СИТУАЦИИ**

**56**

## ТЕЛЕТАЙП

Информация

**ГАС «ВЫБОРЫ»  
КАК ЭЛЕМЕНТ МОДЕРНИЗАЦИИ  
ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ**

**62**

**ПРЕЗЕНТАЦИЯ С ОБУЧЕНИЕМ**

**63**

**ВЫБОРЫ В МЕЖДУНАРОДНОЙ  
ДЕТСКОЙ ДЕРЕВНЕ**

**64**





**Владимир ЧУРОВ,**  
Председатель Центральной  
избирательной комиссии  
Российской Федерации

## ЦЕЛЬ – МОДЕРНИЗАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ<sup>1</sup>

*Избирательное право – это конституционно гарантированная, эффективная и периодически повторяемая возможность граждан непосредственно участвовать в управлении делами государства и в решении вопросов местного значения. Свободное осуществление избирательных прав, объективное и честное установление результатов волеизъявления граждан – краеугольные принципы демократического устройства государства, а выборы – механизм представления интересов избирателей и средство легитимации избираемых органов власти.*

Электронное голосование – далеко не новая тема для обсуждения в рамках международных семинаров или в национальной электоральной практике. Это, тем не менее, не исключает ее актуальности, заинтересованности государств, а также наличия различных мнений и подходов к этой теме.

В настоящее время многие страны разрабатывают национальные проекты электронного, в том числе дистанционного голосования.

Наша страна активно осваивает информационные технологии при организации и проведении выборов. За последние годы выборы в России стали современным и технологичным процессом, использующим новейшие технологии для голосования избирателей, подведения его итогов и определения результатов выборов.

Сегодня мы находимся в числе государств, заинтересованных в развитии электронного голосования. У нас имеются и опыт применения электронного голосования, и свое отношение к его проведению, а, самое главное, настоятельная необходимость в нем.

Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым была поставлена задача ускоренной технической модернизации избирательной системы страны, технологического обеспечения политической конкуренции. Глава государства подчеркнул, что «современное обустройство избирательного процесса – это

часть национальной инфраструктуры России». В связи с поставленной задачей был разработан проект Программы ускоренного технического переоснащения российской избирательной системы. В настоящее время осуществляется ее реализация в определенных направлениях.

Автоматизация избирательных процессов в Российской Федерации связана, прежде всего, с Государственной автоматизированной системой Российской Федерации «Выборы» (ГАС «ВЫБОРЫ»), разработка которой началась еще в 1994 году, а эксплуатация – в 2000 году. В мировой практике ГАС «ВЫБОРЫ» стала уникальным примером автоматизированной информационной системы, которая применяется для автоматизации информационных процессов подготовки и проведения выборов и референдумов, обеспечения деятельности избирательных комиссий и комиссий референдума.

Масштабы избирательных кампаний, проводимых в Российской Федерации, огромная территория страны, необходимость обеспечения быстрого, точного, прозрачного

<sup>1</sup> Выступление Председателя ЦИК России В.Е. Чурова «Электронное голосование – обеспечение баланса между доступностью голосования и доверием граждан к системам голосования» на семинаре ОБСЕ «Роль политических партий в политическом процессе» (Варшава, 18 – 20 мая 2011 года).



подсчета голосов и определения результатов выборов предопределили разработку адаптированных к поставленным задачам программно-технических средств. Достаточно сказать, что в каждый из единых дней голосования проводится от 3 до 8 тысяч избирательных кампаний

регионального и муниципального уровней.

В российском законодательстве о выборах даны определения понятий «комплекс для электронного голосования», «электронное голосование» и «электронный бюллетень». Причем общее число избирательных участков, на которых возможно проведение электронного голосования, не должно превышать одного процента от числа избирательных участков, образованных на конкретной территории.

В 2005 году была изготовлена опытная партия комплексов для электронного голосования (КЭГ), в которых реализована технология «безбумажного» голосования. КЭГ обеспечивают: проведение электронного голосования без использования бумажных бюллетеней; автоматизированный подсчет голосов избирателей; установление итогов голосования; составление протокола участковой комиссии об итогах голосования.

В составе КЭГ используется сенсорный экран, микроконтроллерная схема и специальные файлы данных, что позволяет надежно защитить КЭГ от возможных попыток несанкционированных воздействий и вирусных атак. Алгорит-

мы и интерфейсы экранных форм устройств сенсорного голосования исключают случайный пропуск избирателем какого-либо из электронных бюллетеней в процессе голосования. Переносное устройство электронного голосования обеспечивает голосование вне помещения избирательного участка.

КЭГ использовались на 21 избирательном участке в пяти субъектах Российской Федерации на выборах разных уровней – в Великом Новгороде, Орле, Саратове, Суздале, Рязани, в том числе в 2007–2008 годах в ходе парламентской и президентской избирательных кампаний. В единый день голосования, состоявшийся 13 марта 2011 года, КЭГ применялись на десяти избирательных участках в Республике Башкортостан.

Кроме КЭГ, в Российской Федерации используются комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ). В 2001 году в России были созданы сканеры обработки избирательных бюллетеней, а в 2003 году – КОИБ.

КОИБ обеспечивают: автоматизированный подсчет голосов избирателей при проведении выборов и референдумов всех уровней; одновременное проведение до семи уровней выборов с выдачей отдельных результатов голосования по каждому из них; прием исходных данных и передачу итогового протокола на внешнем носителе информации или по выделенным каналам телекоммуникационной связи в вышестоящую избирательную комиссию.

КОИБ сертифицированы и с 2004 года использовались при проведении выборов различных уровней



на 9112 избирательных участках в 32 субъектах Российской Федерации. С их помощью проголосовало более 15 млн. избирателей. 13 марта 2011 года КОИБ использовались на 798 избирательных участках в десяти субъектах Российской Федерации. Кстати, в Курской области за их работой наблюдали представители БДИПЧ ОБСЕ, прибывшие в Россию по приглашению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Согласно проекту упомянутой выше Программы, в 2011 году планируется оснастить комплексами для электронного голосования 1 000 избирательных участков, комплексами для обработки избирательных бюллетеней – 5 250 участков.

Еще одна техническая новинка была применена – пока только в качестве эксперимента – в городе Рязани в единый день голосования в 2010 году. Имеется в виду автоматизированное рабочее место участковой избирательной комиссии, которое может использоваться как на участках, оснащенных КОИБ и КЭГ, так и при использовании традиционных избирательных бюллетеней. Автоматизированное рабочее место



дает возможность сформировать на избирательном участке юридически значимый электронный протокол об итогах голосования и пе-

редать его в автоматизированном порядке в вышестоящую комиссию, а впоследствии публиковать в Интернете.

Опыт применения на избирательных участках программно-технических средств подтвердил повышение оперативности, надежности передачи итогов голосования и результатов выборов, их достоверности. На избирательных участках, где применялись технические средства подсчета голосов, итоги голосования были получены через 5–10 минут после того, как последний избиратель опустил избирательный бюллетень в КОИБ или КЭГ. В условиях обычного голосования с использованием бумажных бюллетеней среднее время подсчета голосов избирателей составляет около 2,5–3 часов. Важно также, что использование технических средств позволяет минимизировать непреднамеренные ошибки, возможные при ручном подсчете голосов.

\*\*\*

Российскими организаторами выборов разработаны масштабные планы по модернизации избирательной системы. До конца



2012 года мы планируем оснастить новым оборудованием (КЭГ и КОИБ) 15 процентов избирательных участков, что обеспечит возможность участия в голосовании с применением технических средств каждого шестого российского избирателя, а по завершении 2015 года – стопроцентную оснащенность современными программно-техническими средствами избирательных участков по всей стране.

Проект Программы ускоренного технического переоснащения российской избирательной системы предусматривает также создание системы дистанционного электронного голосования с целью обеспечения дополнительной возможности участия избирателей в выборах без посещения помещения для голосования.

Целесообразность внедрения такого способа голосования вызвана тем, что число избирательных участков, образуемых на выборах для голосования российских граждан, проживающих за рубежом, а также находящихся в труднодоступных или отдаленных местностях, составляет не менее одного процента; примерно столько же избирательных участков при проведении федеральных выборов организуется

на судах, находящихся в плавании. Нельзя оставить без внимания и интерес молодых избирателей к современным средствам голосования, для которых Интернет, мобильная связь стали повседневными источниками информации, средством коммуникации.

Для реализации нововведений при участии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации прошло три эксперимента по электронному опросу избирателей в ходе выборов. Электронные опросы избирателей сопровождалось проведением социологических исследований, направленных на выяснение готовности избирателей к использованию нового средства для голосования, а также степени доверия к нему. В России такие опросы проводились и в масштабах страны в целом, и в отдельных регионах.

Первым опытом применения интернет-технологий в российской избирательной практике стал эксперимент с использованием дисков для электронного голосования в ходе муниципальных выборов в городе Новомосковске Тульской области в октябре 2008 года.



В сравнении с общероссийскими показателями позитивные оценки социологического опроса в городе Новомосковске существенно возросли, чему способствовала и соответствующая информационно-разъяснительная деятельность избирательных комиссий. По результатам поствыборного опроса число граждан, позитивно относившихся к введению интернет-голосования, составило 65 процентов, а негативно – 4 процента.

В марте 2009 года такой эксперимент проводился в пяти регионах в разных частях страны, причем как в городах, так и в сельской местности, при использовании различных способов голосования. В Волгоградской и Томской областях, городе Вологде применялись диски для электронного голосования, в городе Радужный Владимирской области – технология удаленного электронного опроса с использованием сетей мобильной связи стандарта GSM 900/1800, в городе Нижневартовске Ханты-Мансийского автономного округа – Югры – электронная социальная карта. Эксперимент по электронному опросу избирателей с использованием средств мобильной связи проводился также в октя-





бре 2009 года в городе Кингисеппе Ленинградской области.

Поствыборный социологический опрос в этих регионах показал, что более 71 процента респондентов положительно отнеслись к перспекти-

ве введения электронного голосования, а считают его возможным и необходимым – почти 59 процентов. Полагаем, что это хорошие показатели.

О доверии российских избирателей к новым системам голосования свидетельствует совпадение по основным параметрам результатов экспериментального электронного опроса и официальных результатов выборов в части электоральной активности и предпочтений избирателей.

Тем не менее избиратели видели и определенные препятствия при использовании дистанционного электронного голосования, в том числе из-за технических сложностей, которые были отмечены 31 процентом респондентов, из-за возможности искажения результатов – 27 процентами, по причине высоких финансовых затрат – 22 процентами. В определенной степени такие оценки можно объяснить недостаточной публичностью технических аспектов процедуры голосования.

Эксперименты позволили выделить приоритетные технологии дистанционного голосования – с использованием мобильных средств связи и электронных социальных

карт. Одновременно обозначились определенные риски, связанные, в частности, с возможным нарушением конфиденциальности голосования или вмешательством в систему обработки голосов избирателей, сложностью обеспечения общественного наблюдения за процедурой дистанционного электронного голосования.

В качестве выводов по итогам проведенных испытаний программно-технических средств голосования были отмечены следующие.

1. На всех уровнях избирательных комиссий, действующих в Российской Федерации, реально достижима цель автоматизации и внедрения информационных технологий.

2. Полученные результаты применения программно-технических средств голосования и подсчета голосов избирателей свидетельствуют об их высоком потенциале.

3. Перспективными направлениями технической модернизации российской избирательной системы считаем переход от бумажного избирательного бюллетеня к его электронной форме и составлению юридически значимого электронного протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования.

4. Нарращивание технических средств, применяемых в ходе голосования и при подведении его итогов, внедрение различных инновационных технологий в избирательный процесс – отнюдь не самоцель; они рассматриваются в качестве инструментов поддержки демократии и обеспечения развития политической конкуренции, дополнительных факторов честного и справедливого подсчета голосов избирателей, повышения доверия к избирательной системе.

Исходя из достигнутых результатов, учитывая необходимость и возможность применения, а также дальнейшие перспективы развития информационно-телекоммуникационных технологий в современном обществе, электронное голосование в Российской Федерации определено в качестве одного из способов обеспечения баланса между доступностью голосования и доверием граждан к системам голосования.





# ПОДКУП ИЗБИРАТЕЛЕЙ КАК ВИД ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОРРУПЦИИ. ПРОБЛЕМЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ КВАЛИФИКАЦИИ И ПРИВЛЕЧЕНИЯ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ



**Сиябшах ШАПИЕВ,**  
член ЦИК России,  
доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный юрист  
Российской Федерации

*Проблема ответственности за электоральные проступки анализировалась автором в трех статьях, опубликованных в «Журнале о выборах» в 2006 году. Материалы вызвали определенную дискуссию, в том числе на страницах нашего журнала. Ситуация вокруг региональных избирательных кампаний показывает, что проблема ответственности, в частности, за подкуп избирателей, не перестает быть актуальной. Предлагая вниманию читателей очередную статью на данную тему, автор надеется, что накануне очередного цикла федеральных выборов плодотворный разговор о важной проблеме не только вызовет интерес у участников избирательного процесса, но и принесет в этот процесс дополнительный элемент конструктивности.*

**П**ринципы обязательности, периодичности и свободы выборов, отраженные в международных актах, в частности в статье 21 Всеобщей декларации прав человека, статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, в Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года, статьях 6 и 8 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств и других документах, являются в настоящее время незыблемыми основами проведения демократических выборов, посредством которых народ, как источник власти, придает легитимность системе органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Свободные выборы, представляющие собой в соответствии с частью 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации наряду с референдумом высшее непосредственное выражение власти народа, относятся к основам конституционного строя Российской Федерации.

Принцип свободных выборов означает, в частности, что участие гражданина в выборах является свободным и добровольным и никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление; ни один кандидат, ни одна политическая партия (коалиция), ни одно иное общественное объединение не имеет право использовать методы психического, физического, религиозного принуждения или материального поощрения.

\*\*\*

Вместе с тем в последнее время широкое распространение в избирательной практике получили технологии, препятствующие свободному волеизъявлению избирателей на выборах и основанные на применении материально-финансового воздействия на граждан Российской Федерации.

В юридической литературе и избирательном законодательстве это явление получило название «подкуп избирателей». С нашей точки зрения, подкуп избирателей есть одно из острых проявлений политической коррупции<sup>1</sup>. Обществен-

<sup>1</sup> В последнее время политической коррупции уделяется большее внимание. См.: Дамаскин О. Коррупция: состояние, причины, противодействие. М.: ИД «Триумфальная арка». С. 45–60; Кабанов П.А., Райков Г.И., Чанышева Г.А., Чирков Д.К. Российская политическая криминология: становление, современное состояние, проблемы и перспективы развития. М. 2011.



ная опасность этой формы политической коррупции проявляется в том, что происходит извращение духовно-мотивационной сферы не только отдельной личности, в отношении которой осуществлен подкуп избирателя, но и целого пласта избирателей, которых приучили к подкупу, видят в нем источник пополнения бюджета семьи и ждут очередных выборов.

Более того, наши исследования показали, что в практике замечены случаи, когда избиратели, не дождавшись их подкупа, подстрекают ту или иную команду кандидатов, заявляя, что представители другого кандидата уже покупают голоса, называя определенную сумму денег, в то время как в действительности подкуп голосов не происходит.

\*\*\*

Другой стороной общественной опасности подкупа избирателей как вида политической коррупции является то, что сами кандидаты, которые в последующем становятся избранными депутатами или избранными главами муниципальных образований, относятся к указанному явлению как вполне допустимому и укоренившемуся методу прихода к власти. Нарушаются конституционные права избирателей, которые согласно Конституции Российской Федерации являются высшей ценностью (ст. 2), совершается посягательство на выс-

шее непосредственное выражение власти народа, каковыми являются свободные выборы (ст. 3). Другими словами, путь к власти и сама власть становятся порочными.

Еще один аспект общественной опасности этой формы политической коррупции заключается в том, что она остается латентной, распространенной и безнаказанной. Этому в немалой степени способствуют, во-первых, несовершенство конституционного, административного и уголовного законодательства, регулирующего вопросы ответственности за подкуп избирателей, во-вторых, отсутствие единых теоретических позиций к пониманию сущности подкупа избирателей как формы воспрепятствования осуществлению избирательных прав граждан и как формы проявления политической коррупции и, в-третьих, разнообразие практики привлечения к юридической ответственности за одинаковые по сути проявления подкупа избирателей.

\*\*\*

Итак, оставляя политико-криминологическую сторону подкупа избирателей, в качестве темы самостоятельного исследования и рассмотрения попытаемся проанализировать проблемы квалификации подкупа избирателей и привлечения к юридической ответственности.

Пункт 2 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях изби-

рательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об основных гарантиях) раскрывает содержание понятия «подкуп избирателей», запрещая кандидатам, избирательным объединениям, их доверенным лицам и уполномоченным представителям, а также иным лицам и организациям при проведении предвыборной агитации осуществлять подпадающие под это понятие следующие действия:

- вручать избирателям денежные средства, подарки и иные материальные ценности, кроме как за выполнение организационной работы (за сбор подписей избирателей, участников референдума, агитационную работу);
  - производить вознаграждение избирателей, выполнявших указанную организационную работу, в зависимости от итогов голосования или обещать произвести такое вознаграждение;
  - проводить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять любые товары, за исключением печатных материалов (в том числе иллюстрированных) и значков, специально изготовленных для избирательной кампании;
  - предоставлять услуги безвозмездно или на льготных условиях, а также воздействовать на избирателей посредством обещаний передачи им денежных средств, ценных бумаг и других материальных благ (в том числе по итогам голосования), оказания услуг иначе, чем на основании принимаемых в соответствии с законодательством решений органов государственной власти, органов местного самоуправления.
- За указанные способы совершения подкупа избирателей установлена ответственность по избирательному (конституционному), административному и уголовному законодательству. Безусловно, возникает вопрос: как за одно действие, а именно подкуп избирателя (избирателей), может иметь место три вида ответственности? Или: какой из указанных видов ответственности наступает за тот или иной вид

подкупа избирателей и может ли иметь место их сочетание? Прежде всего, что представляет собой конституционная ответственность за нарушение избирательного законодательства и в чем ее особенности?

### Конституционная ответственность за подкуп избирателей

Проблемам конституционной ответственности за подкуп избирателей посвящено научно-практическое пособие М.В. Штурневой, выпущенное избирательной комиссией Иркутской области в 2008 году. Это одно из фундаментальных исследований по данной проблеме, которым, как нам представляется, надо пользоваться как организаторам выборов, так и практическим работникам, ведущим борьбу с указанным злом, – работникам органов внутренних дел и прокуратуры, судьям<sup>2</sup>.

Конституционно-правовая ответственность за подкуп избирателей, наряду с уголовной и административной ответственностью за деяния, сопряженные с подкупом избирателей в электоральной сфере, является проявлением ретроспективной юридической ответственности в избирательной системе. Ее также можно признать разновидностью публично-правовой ответственности за нарушения законодательства о выборах<sup>3</sup>. В то же время, как правильно отмечает



М.В. Штурнева, конституционно-правовая ответственность за подкуп избирателей обладает рядом специфических свойств и качеств, отличающих ее от иных разновидностей юридической ответственности, задействованных для обеспечения законодательного запрета совершения подкупа избирателей. Среди них следует выделить:

- особый круг источников, в качестве которых выступают законодательные акты, регламенти-

рующие порядок организации и проведения выборов, что также проявляется в специфике нормативного основания конституционно-правовой ответственности за подкуп избирателей, которым следует признать исключительно нормы избирательного законодательства, содержащие запреты на совершение деяний, с признаками подкупа избирателей и устанавливающие конституционные санкции за их нарушение;

- специфику ее фактического основания, в качестве которого выступает избирательное правонарушение, представляющее собой отдельную разновидность виновных, противоправных, общественно вредных деяний, посягающих на избирательные правоотношения, за совершение которых на основании избирательного законодательства при-



**2** Штурнева М.В. Подкуп избирателей как основание конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации: научно-практическое пособие. Иркутск, 2008.

**3** См.: Игнатенко В.В. Юридическая ответственность участников выборов: учебн. пособие. Иркутск, 2006. С. 4.



меняются санкции конституционно-правового характера;

- субъектный состав, специфичность которого определяется наличием особого признака – обладание лицом, подвергаемым за подкуп избирателей воздействию установленных конституционных санкций, специальным правовым статусом в избирательном процессе;
- особую процессуальную форму реализации, предполагающую применение установленных конституционных санкций в административном порядке (отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов) и судебном порядке (отмена регистрации кандидата, списка кандидатов, отмена решения избирательной комиссии о результатах выборов);
- специальные санкции, содержание которых связано либо с лишением привлекаемого к такой ответственности лица специального статуса (специальной избирательной правосубъектности) или выражается в применении к нему иных мер, влекущих прекращение, ограничение или иное умаление его прав в избирательном процессе;
- правовые последствия наказания виновных лиц, которые заключаются в воспрепятствовании кан-

дидату либо зарегистрированному кандидату в реализации его пассивного избирательного права как претендента на выборную должность или избранию его депутатом на соответствующих выборах<sup>4</sup>.

\*\*\*

Диспозиция статьи 5.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, где речь идет о правонарушении, связанном с подкупом избирателей, имеет следующую конструкцию: «Подкуп избирателей, участников референдума, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, либо осуществление благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах».

В части второй статьи 141 Уголовного кодекса Российской Федерации применительно к нашему исследованию речь идет о воспрепятствовании свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав, соединенных с подкупом. Следовательно, прежде чем привлечь к административной или к уголовной ответственности, правоприменителю надо иметь четкие представления об уголовно-правовом и

административном составе подкупа избирателя.

Суть подкупа, его главные признаки, на наш взгляд, не меняются в зависимости от вида ответственности, меняются лишь основания и условия привлечения к ответственности за подкуп избирателей. Так, за подкуп избирателей, осуществленный до регистрации кандидата, виновное лицо (либо лица) может быть привлечено к административной ответственности решением суда, которое в последующем будет основанием для привлечения к конституционной ответственности кандидата решением комиссии в виде отказа в регистрации кандидатом на выборную должность (см.: Пункт 38 постановления Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 года № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Если же зарегистрированный кандидат или члены его команды (доверенные лица, финансовое уполномоченное лицо либо иные лица) совершили подкуп избирателя в ходе агитации, то виновный за указанные действия кандидат может быть привлечен к конституционной ответственности решением суда в виде отмены его регистрации на соответствующую выборную должность. Одновременно виновные в подкупе лица могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности.

И наконец, избранный на выборную должность кандидат также может быть привлечен к конституционной ответственности в виде отмены результатов выборов за подкуп избирателей, если в результате подкупа избирателей невозможно определить волеизъявление избирателей. В таком случае одновременно имеются основания для привлечения к уголовной либо административной ответственности по существу законодательству.

Другими словами, кроме конституционной ответственности за подкуп избирателей, на наш взгляд, должно иметь место привлечение к уголовной или административной ответственности. С точки зре-

4 Штурнева М.В. Указ. соч. С. 14–16.

ния законодательства и практики должно быть параллельно применено два вида ответственности, а именно: конституционная ответственность в сочетании с уголовной либо с административной ответственностью.

Установленный в пункте 2 статьи 56 Федерального закона об основных гарантиях запрет на осуществление деяний, связанных с подкупом избирателей, обеспечивается, таким образом, охранительными средствами уголовного и административного характера, а также мерами конституционно-правовой ответственности.

Каждый из указанных видов ответственности, будучи проявлением ретроспективной ответственности за подкуп избирателей, имеет свои особенности.

Как же обстоят дела в теории и на практике с привлечением к уголовной или к административной ответственности? Какие изменения законодательства способствовали бы разграничению видов ответственности и повышению эффективности борьбы с подкупом избирателей?

Анализируемая проблема имеет практический, теоретический и законодательный аспекты. Рассмотрим каждый из этих аспектов в отдельности.

### Практический аспект

Рассматривая практический аспект подкупа избирателей, следует

отметить четыре обстоятельства. **Первое обстоятельство.** Подкуп избирателей носит самый распространенный характер из всех видов правонарушающих технологий. Об этом свидетельствуют социологические и экспертные опросы. Так, в период обучения руководителей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в рамках программы повышения правовой культуры организаторов выборов в 2007–2009 годах нами проводился опрос и анкетирование председателей, заместителей и секретарей избирательных комиссий, руководителей (начальников отделов) юридической службы указанных комиссий по рассматриваемой проблеме. Исследование показало, что нет почти ни одной территории (за исключением двух-трех субъектов Федерации), где бы ни совершался подкуп избирателей в той или иной форме, в тех или иных масштабах и размерах. Масштаб и размах зависит от уровня выборов – федерального, регионального и местного. Причем на федеральном уровне такое деяние носит менее распространенный характер.

**Второе обстоятельство.** Подкуп избирателей как преступление по известным причинам латентен. Некоторым случаям подкупа избирателей присуща объективная основа, а большая же их часть носит субъективный характер.

К последним относится, во-первых, незаинтересованность:

а) лиц, которые принимают участие в подкупе избирателей, – организаторов и исполнителей подкупа,

б) избирателей, принимающих соответствующее денежное или материальное либо иное вознаграждение.

Во-вторых, они вызваны низким профессиональным уровнем и неподготовленностью работников правоохранительных органов.

В-третьих, изощренность форм и способов подкупа избирателей, постоянное совершенствование технологий подкупа избирателей так называемыми черными профессиональными политтехнологами, распоряжающимися огромными финансовыми средствами, превращает это деяние в одно из труднора-спознаваемых.

**Третье обстоятельство.** На практике гораздо легче привлечь к административной ответственности, чем к уголовной, так как уголовно-процессуальное оформление и закрепление доказательственной базы подкупа избирателей сложнее и длительнее.

**Четвертое обстоятельство.** За одни и те же действия по подкупу избирателей (идентичные деяния по своей форме и содержанию) в одних случаях виновных привлекают к административной ответственности, а в других – к уголовной. Это, безусловно, свидетельствует о том, что на практике судьи и другие работники правоохранительных органов по-разному понимают и толкуют одни и те же нормы уголовного и административного права. Предпосылкой для подобной разногласности, на наш взгляд, выступают еще одно несовершенство закона и низкий уровень правовых знаний. В качестве третьего обстоятельства, способствующего такому положению вещей, можно назвать и разные точки зрения ученых по рассматриваемой нами проблеме. Для наглядности проиллюстрируем это на примерах из практики.

Вышневолоцкий городской суд Тверской области осудил гражданку С., квалифицировав ее действия по пункту «а» части 2 статьи 141 Уголовного кодекса Российской Федерации – воспрепятствование свободному осуществлению гражданами





своих избирательных прав, соединенное с подкупом. С. встречалась у магазина с подкупаемыми лицами, предлагала досрочно голосовать в пользу кандидата П., обещая за это каждому по 100 рублей, и затем выплачивала деньги, подкупив таким образом 5 человек. Суд назначил ей наказание в виде штрафа в размере 5 000 рублей.

В то же время мировой судья судебного участка Максатихинского района Тверской области признал граждан К., А., и Б. виновными в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.16 КоАП, установив, что упомянутые лица осуществляли подкуп избирателей: заплатили ряду граждан по 50 рублей, агитируя, чтобы те отдали голоса за кандидата Л. Указанные лица вину свою признали, что было подтверждено материалами дела. Судья не усмотрел в их действиях уголовно наказуемого деяния и назначил каждому из них наказание в виде штрафа в сумме 2 000 рублей.

Жительница деревни Гостилицы Ломоносовского района Ленинградской области Г., вступив в преступную связь с неустановленными следствием лицами, получила от них 1500 рублей для подкупа избирателей в пользу кандидата в депутаты Законодательного собрания Ленинградской области А. Гражданке Г. удалось подкупить 16 избирателей,

каждому из которых она выплатила по 50 рублей (всего 800 рублей) в качестве вознаграждения за голосование в поддержку кандидата А. Ее преступные действия были пресечены работниками милиции, которые изъяли у Г. оставшиеся 700 рублей, предназначенные для дальнейшего подкупа избирателей. Г. признана виновной в совершении преступления, предусмотренного пунктами «а» и «в» части 2 статьи 141 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Мировой судья 11-го судебного участка Черниговского района г. Читы постановил признать гражданку Л. виновной в совершении правонарушения, предусмотренного статьей 5.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и назначил наказание в виде штрафа в размере 2000 рублей. Правонарушение заключалось в том, что Л., мать кандидата в депутаты Г., действуя от имени сына, распространяла среди избирателей подарки ко «Дню пожилого человека» в виде продуктовых наборов.

Кандидат в депутаты Е. привез в Дом ветеранов телевизор в качестве подарка от спонсоров, за что был оштрафован мировым судьей на 2000 рублей за противоправные действия, затрагивающие интересы широкого круга избирателей.

Школьный сторож В. (Коношский район Архангельской области) подкупил трех лиц (по 20–30 рублей

или спиртосодержащая продукция) и был наказан штрафом в 2 000 рублей.

Инвалид третьей группы по общему заболеванию пенсионерка С. выплатила гражданкам Г. и Ф. по 100 рублей, имея в виду и их мужей (по 50 рублей за голос), чтобы они проголосовали в пользу кандидата В. В суде С. виновной себя не признала, но ее доводы опровергались материалами дела и свидетельствами Г. и Ф. Судья Приозерского городского суда Ленинградской области постановил привлечь С. к административной ответственности и назначил административное взыскание в виде штрафа в размере 2000 рублей.

Таких примеров можно было и еще много привести, но суть остается одна – за одни и те же деяния виновные привлекаются в одних случаях к административной ответственности, а в других – к уголовной.

Есть случаи, когда виновные лица привлекаются только к конституционной ответственности, в то время как они должны нести еще и уголовную ответственность (кстати, таких случаев, как мы предполагаем, немало). Так, например, 21 апреля 2005 года Рязанский областной суд рассмотрел в судебном заседании дело по заявлению И.Н. Морозова об отмене постановления Избирательной комиссии Рязанской области от 29 марта 2004 года № 30/236 «О результатах выборов губернатора Рязанской области» и признании результатов этих выборов, состоявшихся 28 марта 2004 года, недействительными. Решение по данному делу является интересным не столько с точки зрения конституционной ответственности, сколько с позиций уголовного права.

Во-первых, суд установил и пришел к выводу, что 535 123 рубля израсходованы по поручению Г.И. Шпака на его агитацию помимо средств избирательного фонда и направлены на привлечение избирателей. Для паломнических поездок было организовано 90 рейсов автобусов по 50 человек. Однако ни суд, ни органы прокуратуры не обратили на это внимание.

Во-вторых, суд подошел к оценке указанного подкупа с точки зрения

избирательного права, а именно: голоса 4 500 граждан (90 рейсов по 50 человек) не могли повлиять на действительную волю всех избирателей (разница составляла более 63 000 голосов).

В-третьих, как отмечается в решении суда, «в ходе судебного разбирательства судом не установлено, что в результате допущенного нарушения избиратели проголосовали против своего убеждения». С точки зрения уголовного права нет разницы в том, по своему убеждению или против убеждения голосовал избиратель. Главное заключается в том, что имеет место посягательство на свободу волеизъявления.

Таким образом, по рассматриваемому вопросу нет единого мнения ни у работников правоохранительных органов, которые сталкивались с рассматриваемой ситуацией, ни у председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, с участием которых мы проводили социологическое исследование. Как же обстоит дело в теории права по этой проблеме?

### Теоретический аспект

Нет единства взглядов на этот счет и у ученых. Так, Б.Д. Завидов полагает, что объектом подкупа административного правонарушения могут быть только избиратели или участники референдума, а в случае подкупа избирательных комиссий, комиссий референдума или отдельных их членов однозначно будет иметь место состав преступления.

Отдельные факты подкупа единичных избирателей не могут повлиять на итоги голосования в целом и должны расцениваться как административное правонарушение. Иное дело, когда имеет место прямой (именно прямой) подкуп неопределенного и значительного круга избирателей, участников референдума. В случае прямого подкупа большого круга избирателей, участников референдума должна наступать уже уголовная ответственность. Масштабы подкупа необходимо расценивать в зависимости от уровня проведения выборов, референдума. Чем ниже уровень,



тем меньшее число голосов избирателей, участников референдума может оказать решающее влияние на его результаты.

И наконец, в любых ситуациях аксиомой должно быть то, что в случаях конкуренции уголовно-правовой нормы с административно-правовой нормой сомнения толкуются в пользу применения административной ответственности (Б.Д. Завидов. Новеллы избирательного права в УК РФ. Материал подготовлен с использованием правовых актов по состоянию на 1 августа 2003 г. для публикации в системах «Консультант-Плюс»). Позиция Б.Д. Завидова представляется нам уязвимой по всем аспектам его суждений.

Во-первых, никак нельзя согласиться с его мнением о том, что отдельные факты подкупа избирателей не могут повлиять на итоги голосования в целом и должны расцениваться как административное правонарушение. На практике известны случаи, когда на результат голосования влиял даже один голос.

Во-вторых, количественное выражение подкупа избирателей действительно может быть основанием для конституционной ответственности – признания выборов недействительными.

В-третьих, категорически нельзя согласиться с выводом Б.Д. Завидова о том, что прямой подкуп большого количества избирателей – это преступление, а масштабы подкупа не-

обходимо расценивать в зависимости от уровня выборов. Вывод противоречит исходной позиции Б.Д. Завидова о том, что подкуп небольшого количества избирателей – это административное правонарушение, предусмотренное статьей 5.16 КоАП Российской Федерации, поскольку на выборах главы сельского поселения, где малое количество избирателей, итог зависит иногда от разницы волеизъявления нескольких граждан.

Таким образом, позиция Б.Д. Завидова, заключающаяся в том, что подкуп малого количества избирателей – это административное правонарушение, а подкуп большого количества избирателей – это преступление, не выдерживает критики. По поводу точки зрения Б.Д. Завидова относительно того, что при конкуренции уголовно-правовой и административно-правовой нормы по вопросу о подкупе избирателей нужно решать в пользу административно-правовой нормы, следует сказать: ни в науке уголовного права, ни в науке административного права нет такого положения. Нужно исходить из того, что сказано в самом законе. В ст. 5.16 КоАП сказано «если эти действия (речь идет о подкупе избирателей) не содержат уголовно наказуемого деяния», то наступает административная ответственность.

Когда же наступает уголовная ответственность за подкуп избира-

телей? Для ответа на этот вопрос возвратимся после критического анализа еще одной позиции по данному вопросу.

В «Журнале о выборах» в ответ на нашу статью «Уголовная ответственность за нарушения законодательства о выборах» в 2006 году была опубликована статья И.Н.Толстиковой «Подкуп избирателей – уголовно наказуемое деяние»<sup>5</sup>. Главная мысль И.Н.Толстиковой заключается в том, что «воспрепятствование осуществлению гражданином избирательных прав возможно рассматривать лишь при подкупе с целью отказа избирателя от участия в голосовании. Именно так рассматривался подкуп избирателя по уголовному праву советского периода». Дальнейшие рассуждения автора приводят ее к выводу, что уголовная ответственность только за подкуп избирателей, других участников избирательного процесса, за исключением членов избирательных комиссий, в действующем Уголовном кодексе не установлена.

Сходной с И.Н.Толстиковой высказана позиция и А.С.Колышницыным. Отличие состава преступления от административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.16 КоАП, объективная сторона которого выражается в действиях по вручению денежных средств и материальных ценностей, по мнению А.С.Колышницына, в

том, что последние действия не являются способом совершения воспрепятствования, как это указано в уголовном законе. Тем самым гражданин не лишается возможности голосовать по своему усмотрению, хотя и принимает незаконное вознаграждение<sup>6</sup>.

Подкуп как способ совершения преступления, предусмотренного пунктом 2 части 2 статьи 142 Уголовного Кодекса Российской Федерации, представляет собой предоставление имущественных выгод за совершение определенных действий. Гражданину – за отказ участвовать в выборах или референдуме, кандидату – за снятие своей кандидатуры, члену избирательной комиссии – за отказ участвовать в ее работе за нарушение тайны голосования.

Такой способ преступления предполагает склонение гражданина к выгодному для виновного решению путем вручения ему денежных средств, материальных ценностей.

При этом подкуп – это не только передача имущественных благ, но и обещание их передать с той же целью, поскольку состав преступления по конструкции является формальным. Данная точка зрения, полагаем, основывается на судебной практике по гражданским делам при рассмотрении избирательных споров о признании выборов недей-

ствительными в случае установления фактов подкупа избирателей. Действительно, в данных случаях судом исследуется вопрос, как это нарушение могло повлиять на волю избирателей.

В то же время отдельные авторы<sup>7</sup>, а также судебная практика по уголовным делам признают факты подкупа избирателей как способ воспрепятствования осуществлению их избирательных прав.

Наша принципиальная позиция заключается в следующем. КоАП не предусматривает подкуп члена избирательной комиссии, комиссии референдума, а предусматривает только подкуп избирателей, участников референдума. Степень общественной опасности при подкупе члена избирательной комиссии, который «работает» в день голосования в пользу одного из кандидатов, естественно, выше.

Но как при подкупе одного избирателя, так и при подкупе одного члена избирательной комиссии характер деяния по сути одинаков, так как речь идет о воспрепятствовании осуществлению избирательного права гражданина либо о воспрепятствовании деятельности члена избирательной комиссии, связанной с исполнением им своих обязанностей. Просто раздача денег избирателям или льготная распродажа товаров и тому подобные действия, о которых идет речь в пункте 2 статьи 56 Федерального закона об основных гарантиях, если не проводится агитация «за» или «против» кандидата (кандидатов), не подпадают под понятие подкуп избирателей. По такому пути идет судебная практика.



- 5 Толстикова И.Н. Подкуп избирателей – уголовно наказуемое деяние. // Журнал о выборах. 2006. № 6.
- 6 См.: Колышницын А.С. Преступления против избирательных прав граждан и права на участие в референдуме: Дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2004. С. 101, 102.
- 7 См.: Князев С.Д. Уголовная ответственность за нарушение избирательных прав и права на участие в референдуме. // Журнал российского права. 2001. № 2.



Если же производится агитация, то речь идет об оказании воздействия на сознание избирателей. Агитация, сопряженная с подкупом, – это уже воспрепятствование на свободное волеизъявление избирателей независимо от того, соответствует ли предлагаемая кандидатура заранее сделанному выбору избирателя. Теоретические выкладки вариантов поведения избирателя до подкупа и после подкупа, о которых идет речь в упомянутой статье И.Н.Толстиковой<sup>8</sup>, не выдерживают критики с точки зрения теории конституционного и уголовного права. Из пяти вариантов поведения избирателя до подкупа автор выводит шесть вариантов поведения после подкупа, из которых под воспрепятствование, по мнению И.Н.Толстиковой, подпадают только два. Так, по одному варианту избиратель хотел голосовать за Б., а после подкупа проголосовал за А. И по второму варианту, когда избиратель хотел идти голосовать, а после подкупа передумал, по мнению И.Н.Толстиковой, есть воспрепятствование. Нет воспрепятствования в тех случаях, когда 1) избиратель хотел голосовать за А. и проголосовал за А., 2) хотел проголосовать за Б. и проголосовал за Б., 3) не определился, за кого голосовать и было все равно за кого голосовать, и проголосовал за А. после подкупа, 4) а также не хотел идти голосовать и после подкупа не пошел голосовать<sup>9</sup>.

Если обратиться к словарю С.И. Ожегова, то воспрепятствование означает как создать препятствие, служить препятствием, не допускать чего-либо<sup>10</sup>. Соглашаясь с классическими вариантами препятствования в физическом смысле слова и с тем вариантом, когда избиратель после подкупа не пошел голосовать, не могу согласиться с позицией И.Н. Толстиковой, когда она не усматривает воспрепятствования свободному проявлению волеизъяв-



ления во всех других случаях подкупа. Если еще раз обратиться к конструкции состава преступления, предусмотренного частью 1 статьи 141 Уголовного кодекса, то убедимся, что законодатель не связывает общественную опасность с тем, как избиратель воспринимает действия людей, которые совершают подкуп.

Избиратель по-разному может воспринимать действия лиц, которые его подкупают. Обещав им голосовать за их кандидатов, избиратель может и не голосовать за них, поскольку в кабине для голосования избирателя никто не контролирует, он один остается со своим выбором и со своей совестью. По ныне действующему Уголовному кодексу Российской Федерации все действия избирателя и его восприятие действий подкупающих лиц остаются за рамками уголовного права.

Что же касается действий лиц, которые совершают подкуп избирателей, то с их стороны имеет место посягательство на закрепленную Конституцией свободу волеизъявления избирателей (ст.3 Конституции Российской Федерации). В пункте 3 статьи 3 Федерального закона об основных гарантиях сказано: «Участие гражданина Российской Федерации в выборах и референдумах является

свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах и референдумах либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению».

С точки зрения Уголовного кодекса, основанного на Конституции Российской Федерации, посягательство на избирательное право даже одного гражданина – общественно опасное деяние. Представляется, что любой подкуп в избирательном процессе – это действие, направленное на воспрепятствование осуществлению избирательных прав граждан независимо от того, как воспринималось это посягательство самим избирателем.

Общественная опасность посягательства не зависит от восприятия избирателем запрещенных конституционным и уголовным правом действий. Иначе терялся бы смысл принципов проведения выборов и референдумов в Российской Федерации.

Следует отметить, что в судебной практике очень редки случаи подкупа членов избирательных комиссий с целью воспрепятствования их деятельности. Тем не менее такие примеры имеют место.

**8** Толстикова И.Н. Указ. соч.

**9** Там же.

**10** См. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.:ООО «Издательство Оникс»; ООО «Издательство «Мир и образование», 2006, с. 780.



сти 1 статьи 141 Уголовного кодекса Российской Федерации за воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий на практике носит единичный характер и, следовательно, норма неэффективна (так называемая мертвая норма), было бы правильным исключить из Уголовного кодекса Российской Федерации часть 1 статьи 141, оставив части вторую и третью, сделав их частями первой и второй в соответствующей редакции. Для исключения всевозможных теоретических споров и различных подходов к квалификации случаев подкупа избирателей можно предложить отдельную статью 141-2 «Подкуп избирателей», где в части первой можно предусмотреть простой подкуп избирателей (все те случаи, которые не подпадают под административную ответственность за мелкий подкуп избирателей), в части второй предусмотреть квалифицированные случаи подкупа – подкуп в особо крупном размере либо с применением принуждения, либо подкуп, совершенный по предварительному сговору или организованной группой.

В части третьей указанной статьи можно было бы предусмотреть ответственность избирателя за получение им выгоды материального и (или) нематериального характера за осуществление волеизъявления. При этом целесообразно предусмотреть примечание, в котором оговаривались бы случаи освобождения от уголовной ответственности избирателя при добровольном сообщении им о подкупе или о том, что в отношении его имело место принуждение. Кроме того, надо указать размер крупного подкупа, под которым, на наш взгляд, следует иметь в виду подкуп в размере более одного миллиона рублей. Безусловно, все эти предложения необходимо еще и еще раз обсудить, оценить. Ясно одно, что с подкупом избирателей надо бороться решительными мерами. Во власть должны идти только те люди, которые являются образцом подражания, пользуются безупречным авторитетом, имеют богатый жизненный опыт.

### Законодательный аспект

Относительно разграничения административной и уголовной ответственности за подкуп избирателей возможно одно из двух решений. Согласно первому варианту статью 5.16 следует исключить из КоАП, как это было сделано со статьей 5.2 КоАП (вмешательство в работу избирательной комиссии, комиссии референдума). С соответствующими уточнениями статья 5.2 КоАП была включена в часть 3 статьи 141 Уголовного кодекса. С точки зрения криминологического обоснования можем сказать, что в избирательном процессе использование денег и других материальных ценностей рассчитано на воспрепятствование осуществлению избирательных прав достаточно большого количества избирателей (в зависимости от возможностей кандидата и его команды). Факты пресечения воспрепятствования избирательных прав граждан носят единичный характер, в то время как в реальной жизни картина выглядит совсем по-другому. Такой жесткий подход при наличии соответствующей политической и государственной воли поможет бороться с проникновением криминала во власть.

Согласно другому варианту в ст. 5.16 КоАП следует изменить название, предусмотрев ответственность за мелкий подкуп изби-

рателей, а также сделать соответствующее примечание, в котором дано было бы разъяснение о размерах подкупа в административном понимании. Так, например, ст. 7.27 КоАП предусматривает административную ответственность за мелкое хищение. Согласно примечанию к указанной статье хищение чужого имущества признается мелким, если стоимость похищенного имущества не превышает одну тысячу рублей. Следовательно, если хищение превышает указанную сумму, то наступает уголовная ответственность, предусмотренная статьями 158, 159 и 160 Уголовного кодекса Российской Федерации (соответственно за кражу, грабеж, присвоение или растрату). Представляется, что в примечании к статье 5.16 надо указать не только размер подкупа (в качестве варианта можно предложить размер подкупа избирателей до ста рублей), но и количество лиц, в отношении которых имел место подкуп, а также сумму изъятых денег, которую виновные лица предполагали использовать либо использовали. Вариант решения проблемы: с нашей точки зрения, максимальная сумма может быть обозначена в размере до тысячи рублей. При таком исходе решения проблемы точка зрения Б.Д.Завидова может применяться с известными оговорками.

С учетом того, что привлечение к уголовной ответственности по ча-

## К ВОПРОСУ О ПРИМЕНЕНИИ ПРОПОРЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ НА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРАХ в связи с принятием Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 года № 15-П

7 июля 2011 года Конституционный Суд Российской Федерации рассмотрел жалобы граждан И.И. Болтушенко, Ю.А. Гурмана и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукина и признал законоположения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области», допускающие возможность проведения на основе пропорциональной избирательной системы выборов в представительные органы сельских поселений, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3, 19 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 130, 131 (часть 1) и 132, в той мере, в какой этими положениями в системе действующего правового регулирования не исключается возможность применения пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы сельских поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов, чем создается риск искажения волеизъявления избирателей, отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения равенства избирательных прав граждан.

Но при этом Суд указал, что признание вышеуказанных положений не соответствующими Конституции Российской Федерации само по себе не означает, что проведенные с применением пропорциональной избирательной системы выборы в Совет депутатов Хомутинского сельского поселения Увельского муниципального района Челябинской области привели к искажению волеизъявления избирателей.

Отметим, что законодатель Челябинской области в соответствии с федеральным законом, предусмотрел возможность проведения выборов депутатов представительного органа муниципального образования с применением одной из трех избирательных систем, а муниципальное образование, в свою очередь, в уставе Хомутинского сельского поселения урегулировало порядок избрания Совета депутатов поселения с использованием пропорциональной избирательной системы.

ЦИК России, основываясь на практике законоприменения, сложившейся в субъектах Российской Федерации, неоднократно обращала внимание на высокую вероятность нарушения принципа пропорционального распределения депутатских мандатов при малом числе распределяемых мандатов.

Так, например, в письме ЦИК России, направленном в адрес избирательных комиссий субъектов Российской Федерации 16 июля 2010 года, отмечалось, что при распределении небольшого количества мандатов по пропорциональной избирательной системе могут возникнуть следующие ситуации: когда список кандидатов преодолевает заградительный барьер, но не получит депутатского мандата; когда два списка кандидатов, за один из которых проголосовало существенно больше избирателей, чем за другой, получают равное число депутатских мандатов; когда количество списков кандидатов, преодолевших заградительный барьер, будет больше, чем количество мандатов, распределяемых по единому избирательному округу, или равно этому количеству.

ЦИК России также рекомендовала обратить внимание на возможность закрепления в законе субъекта Российской Федерации, уставе муниципального образования мажоритарной избирательной системы относительного большинства для муниципальных образований, в которых численность депутатов представительного органа менее 15 человек.

**Указанная позиция ЦИК России нашла подтверждение в решении Конституционного Суда Российской Федерации.**

Так, в своем Постановлении от 7 июля 2011 года Конституционный Суд Российской Федерации указал, что применение пропорциональной избирательной системы «при небольшом числе депутатских мандатов сопряжено с возможностью нарушения принципа равенства при определении результатов волеизъявления избирателей, поскольку не исключает получения одинакового числа депутатских мест в представительном органе муниципального образования избирательными объединениями, за списки кандидатов которых подано существенно различающееся число голосов избирателей. Более того, в случае участия в муниципальных выборах значительного числа избирательных объеди-

нений использование пропорциональной системы при малом числе депутатских вакансий в представительном органе поселения вообще может сделать невозможным определение результатов выборов и тем самым, по существу, блокировать использование института выборов в качестве высшего непосредственного выражения народовластия».

Также Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что «потенциал личного участия граждан в местных делах, в том числе выборных, в поселениях, прежде всего сельских, с малочисленным населением более высок, чем в муниципальных районах и городских округах, и депутаты их представительных органов находятся в прямых, непосредственных отношениях с избирателями, чему в оптимальной степени соответствует их избрание с применением мажоритарной избирательной системы.»

Безусловно, пропорциональная избирательная система и мажоритарная избирательная система относительного большинства имеют свои как положительные, так и отрицательные стороны.

Мажоритарная система относительного большинства – самая простая система, при которой избранным считается кандидат, который получил наибольшее число голосов, то есть больше голосов, чем любой из его соперников. При этом отметим, что все голоса, поданные за проигравших кандидатов, не влекут за собой никаких юридических последствий, и таких голосов может быть гораздо больше половины (если для победы требуется лишь относительное большинство)<sup>1</sup>. При этой системе обычно не устанавливается обязательный минимум участия избирателей в голосовании: если проголосовал хотя бы один избиратель, выборы считаются состоявшимися.

В свою очередь, главная идея пропорциональной избирательной системы заключается в том, чтобы каждая политическая партия получила в представительном органе число мандатов, пропорциональное числу поданных за нее голосов избирателей.

Например, по результатам выборов в Хомутинском сельском поселении 11 октября 2009 г., в голосовании приняло участие 1 017 избирателей, что составляет 79,08 процента избирателей. При этом партия «Единая Россия» набрала 61,77% голосов избирателей и получила 7 мандатов, партия «Справедливая Россия» – 32,61% и получила 3 депутатских мандата. КПРФ набрала 2,96% голосов, а ЛДПР – 0,89%. 18 бюллетеней были признаны недействительными, что составляет менее 2% поданных голосов. Таким образом, более 94% поданных голосов получили свое выражение в десяти депутатских мандатах.

В Постановлении Конституционный Суд Российской Федерации указал, что в сельских поселениях пропорциональная в системе действующего правового регулирования избирательная система применяться не может. На практике применение пропорциональной и смешанной – мажоритарно-пропорциональной – избирательных систем оправдано прежде всего в крупных муниципальных районах и городских округах, представительные органы которых не так малочисленны, как в поселениях.

С учетом вышеизложенных позиций Конституционный Суд Российской Федерации предписал федеральному законодательству определить критерии допустимости использования пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы поселений, исходя из числа распределяемых мандатов.

Таким образом, Суд наметил направления совершенствования законодательного регулирования вопросов применения избирательных систем.

**Чуров В.Е.**, Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

**Гришина М.В.**, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

**Чернова Е.С.**, главный советник отдела регионального законодательства о выборах и референдумах Правового управления Аппарата ЦИК России.

5 августа 2011 года

<sup>1</sup> На выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, состоявшихся 7 декабря 2003 года, за победителей по мажоритарным избирательным округам отдали голоса 42% избирателей от числа принявших участие в голосовании. В федеральном избирательном округе за избирательные объединения и блоки, участвующие в распределении депутатских мандатов, проголосовало более 70% избирателей // Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2003. Электронная статистика. – М.: Издательство «Весь Мир», 2004. – С. 141, 192.



**Светлана ПОЛЕЖАЕВА,**  
начальник научного центра  
Академии управления МВД России,  
кандидат юридических наук



**Александр ЗИМИН,**  
ведущий научный сотрудник  
научного центра Академии  
управления МВД России,  
кандидат юридических наук,  
доцент

## ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КАНДИДАТОВ В ДЕПУТАТЫ ЗА ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ НЕДОСТОВЕРНЫХ СВЕДЕНИЙ

*Известный английский политический деятель Уинстон Черчилль так отзывался о демократическом способе управления: «Демократия не самый лучший способ управления государством, но ничего лучшего человечество пока не придумало».*

**К**ак справедливо отмечает В.Е. Чиркин, политические права и свободы – необходимый атрибут современного цивилизованного демократического общества. В своей основе они принадлежат гражданам – членам политического сообщества, государства. Они дают возможность каждому гражданину участвовать в управлении государством, развивают его активность, чувство гражданственности<sup>1</sup>.

Большинство граждан заинтересовано в том, чтобы их интересы на всех уровнях власти представляли самые достойные. Общество в целом также вправе ожидать в результате применения демократических процедур избрания депутатами своих лучших представителей.

Вместе с тем, с сожалением приходится констатировать, что сформированные правовые механизмы не обеспечивают заданную цель. Нередки случаи, когда за совершение различных правонарушений лица, имеющие мандат депутата, привлекаются к уголовной и административной ответственности, объявляются в розыск, тем самым демонстрируя полное несоответствие тому высокому представительскому статусу, которым их наделило общество.

Следовательно, сама по себе демократическая процедура выборов, хотя и содержит в себе механизм предварительного отбора кандидатов на представление интересов населения, все-таки не является стопроцентной гарантией от воз-

можных проявлений злоупотребления властью избранных депутатов. Особенно, если речь идет о так называемом человеческом факторе в обществе, не имеющем достаточно длительных демократических традиций.

Если проанализировать существующую в России практику выборного процесса, то можно сделать вывод, что зачастую еще до своего избрания некоторые будущие депутаты уже являлись нарушителями административных или уголовных норм. Но это не помешало им получить сначала статус кандидата в депутаты, а некоторым даже стать депутатами.

Так, по данным ГАС «Выборы» в региональных и муниципальных выборах в субъектах Российской Федерации в единый день голосования (10 октября 2010 года) приняло участие 52 кандидата, имеющих неснятую и непогашенную судимость. При этом среди них лишь трое (5,8%) привлекались к уголовной ответственности за совершение неумышленных преступлений. Умышленные преступления различной степени тяжести совершили 49 человек (94,2%). Из них: преступления в сфере экономики составляли 47,1 процента, против государственной власти – 23,5 процента, против общественной безопасности и общественного порядка – 19,6 процента,

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Конституционные политические права человека и гражданина // Гражданин и право. 2010. № 5. С. 1.

против личности – 7,8 процента. Также обращает на себя внимание тот факт, что из общего числа кандидатов к уголовной ответственности за мошенничество привлекались 14 человек (26,9%).

На выборах 13 марта 2011 года кандидатов на выборные должности с неснятой и непогашенной судимостью было 29 человек, из них 8 человек были осуждены за тяжкие и особо тяжкие преступления. Все преступления относятся к категории умышленных, из них: экономические – 10 (31%), мошенничество – 5 (17%), кражи – 4 (13,8% – один судим дважды за кражи), получение взятки – 2 (7%), оскорбление представителя власти и воспрепятствование осуществлению правосудия – 3 (10%), клевета – 2 (7%).

Причиной такого явно неудовлетворительного положения дел во многом является несовершенство процедуры отбора и проверки граждан еще на стадии регистрации их кандидатами в депутаты. Поэтому целесообразно изменить процедуру отбора кандидатов в депутаты в сторону ужесточения ответственности за предоставление недостоверных сведений.

Для этого необходимо самим действующим депутатам более внимательно проанализировать правовую базу, которая регулирует вопросы отбора кандидатов на выборные должности. Следует еще раз посмотреть, насколько существующие критерии отбора кандидатов в депутаты соответствуют требованиям, которые предъявляются обществом к своим представителям в сфере законодательной власти. Желательно уже на этой стадии исключить основания для формирования негативного мнения со стороны населения как о депутатах, так и об избирательной системе, которая позволяет получать статус депутата лицам, не заслуживающим этого по своим личностным качествам.

С этой целью необходимо более детально рассмотреть действующий порядок отбора кандидатов, который закреплен в Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референ-



думе граждан Российской Федерации». При анализе вышеуказанного порядка в контексте рассматриваемой проблемы наибольшее внимание привлекают две позиции.

1. Подпунктом «а» пункта 3<sup>2</sup> статьи 4 означенного закона установлено ограничение права быть избранным для граждан Российской Федерации, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и особо тяжких преступлений и имеющих на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления.

Конструкция данной нормы права устанавливает совокупность трех условий, при которых гражданин не имеет права быть избранным:

- совершение гражданином тяжких и особо тяжких преступлений;
- избранная судом мера наказания – лишение свободы;
- неснятая и непогашенная судимость за указанные преступления.

Статья 15 Уголовного кодекса Российской Федерации определяет четыре категории преступлений в зависимости от характера и степени общественной опасности деяния: преступления небольшой, средней тяжести, тяжкие и особо

тяжкие преступления. При этом первые из них включают деяния, которые в зависимости от формы вины могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности. Последние две категории деяний – только умышленно.

То есть, законодатель лишает возможности лиц, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления (если судимость не снята и не погашена), реализовать свое пассивное избирательное право. Умысел в данном случае рассматривается как неотъемлемый элемент преступления. Как видно из первого рассматриваемого условия, акцент делается только на степени общественной опасности деяния.

Таким образом, законодатель, с одной стороны, указывает на то, что граждане, совершившие умышленное преступление, не могут быть избранными на должности представителей, а с другой – распространяет данную характеристику состава преступления не на все преступные деяния, а только лишь на те из них, которые имеют самый высокий уровень общественной опасности.

Однако очевидно, что умысел на совершение любого преступления указывает на осознание гражданином факта общественной опасности его действия (или бездействия).



Это, во-первых, говорит о его негативном отношении к соблюдению норм уголовного права, которые по своей природе призваны защищать наиболее значимые для граждан, общества и государства права. Во-вторых, данный факт говорит о нарушении данным лицом нравственно-этических принципов, выработанных в общественном сознании, в том числе и в отношении личных качеств кандидатов на выборные должности.

Второе условие (избранная судом мера наказания – лишение свободы) еще более сужает круг лиц, совершивших тяжкие и (или) особо тяжкие преступления, в отношении которых предусмотрены ограничения в осуществлении своего пассивного избирательного права (право граждан Российской Федерации быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления)<sup>2</sup>. Таким образом, среди лиц, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления, не имеют права быть избранными только те, кто осужден к лишению свободы. Из этого следует, что депутатом может быть избран гражданин, совершивший тяжкое преступление, имеющий на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления, если в отношении него избрана мера наказания, не связанная с лишением свободы.

Можно привести несколько показательных примеров. На выборах

Собрания депутатов муниципального образования в Республике Дагестан, состоявшихся 10 октября 2010 года, был избран депутатом гражданин М., осужденный в 2008 году по части 3 статьи 159 (мошенничество, совершенное лицом с использованием своего служебного положения, а равно в крупном размере) и части 2 статьи 327 (подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков, совершенные с целью скрыть другое преступление или облегчить его совершение) Уголовного кодекса Российской Федерации и приговоренный к уплате штрафа, который так и не был оплачен. Данные деяния отнесены к категориям преступлений тяжких и средней тяжести.

В Орловской области гражданин А. был осужден за аналогичное преступление (ч. 3 ст. 159 УК РФ) и приговорен к уплате штрафа в 500 000 рублей. Преступление тяжкое, судимость не погашена, но это не помешало ему выдвинуться кандидатом в депутаты.

Во Владимирской области гражданин Г., дважды судимый по части 2 статьи 158 Уголовного кодекса Российской Федерации (кража), стал кандидатом в депутаты после освобождения из мест лишения свободы в 2009 году.

Как известно, действующее законодательство запрещает замещение определенных должностей (следова-

теля, прокурора, члена коллегии адвокатов и др.) лицами, имеющими судимость, также им запрещается приобретать огнестрельное оружие<sup>3</sup>.

Статья 16 Федерального закона от 27 июля 2004 года №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» вводит ограничения для граждан, связанные с государственной гражданской службой. Одним из условий, лишаящих гражданина права занимать должность на государственной гражданской службе, является наличие неснятой или непогашенной в установленном порядке судимости. Данное ограничение действует для органов исполнительной власти всех уровней.

Но если действующее законодательство предусматривает такие ограничения для представителей исполнительной власти, то логично предположить, что данные ограничения должны распространяться и на представителей законодательной власти, т.е. граждане, имеющие судимость за умышленное преступление, не должны иметь возможность получения статуса кандидатов в депутаты, и тем более – депутатов<sup>4</sup>.

На основании вышеизложенного представляется целесообразным внести в статью 4 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» следующее дополнение: «не имеют права быть избранными

**2** Пункт 27 статьи 2 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

**3** См., напр.: от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об Адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (гл. 3, ст. 9, п. 2); ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1 (Глава 5, ст. 40.1, п. 2.); Федеральный закон «Об оружии» от 13 декабря 1996 г. № 150 Федеральный закон (ст. 13).

**4** Вешняков А.А. Актуальные проблемы избирательного права России // Научные труды РАЮН. – М.: Юрист, 2001. № 1. Т. 1. С. 24.

граждане Российской Федерации, осужденные за умышленные преступления и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления».

Федеральным законом от 24 июня 1999 года № 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» был введен институт отказа в регистрации и исключения зарегистрированных кандидатов из федерального списка за существенную недостоверность представленных ими сведений о себе: биографических данных, сведений о доходах и имуществе, о неснятой и непогашенной судимости и др.

Согласно пункту 6 статьи 47 указанного Федерального закона основаниями отказа могли быть, в том числе, недостоверность сведений, представляемых кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками, если недостоверность этих сведений носит существенный характер.

На основании применения данной нормы на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва постановлением ЦИК России от 11 октября 1999 года № 22/242-3 было отказано в регистрации федерального списка кандидатов в депутаты, выдвинутого одним избирательным объединением. Согласно материалам заседания ЦИК России, в ходе проведения проверки представленных сведений о доходах и об имуществе установлено, что являются недостоверными сведения о месте жительства, представленные 7 кандидатами, о совокупном годовом доходе и источниках его получения – 4 кандидатами, о недвижимости на праве собственности – 1 кандидатом, а также о наличии в собственности транспортных средств – 54 кандидатами. При этом недостоверность сведений, представленных 35 кандидатами, носила существенный характер.

Пробелом действующего на тот период избирательного законодательства являлось отсутствие понятия существенности недостоверных сведений о кандидате. В этой ситуации избирательные комиссии



руководствовались разъяснениями ЦИК России по данному вопросу и сложившейся практикой.

Судебные органы также не внесли ясности в данный вопрос. Так, в одном из определений судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации указано: «... исходя из того, что законодателем не дано определение понятия существенного характера недостоверных сведений, следует прийти к выводу, что это является компетенцией избирательной комиссии, которой признано, что неуказание П. сведений о домовладении в с. Замари, с износом 70%, не является существенным...»<sup>5</sup>.

В ходе рассмотрения дел, связанных с отказами в регистрации (исключением из списков) кандидатов, Верховный Суд Российской Федерации отказался принимать во внимание доводы об отсутствии умысла у кандидата, как не имеющие юридического значения для разрешения возникшего спора: «Закон не установил какие-либо критерии определения характера тех или иных недостоверных сведений, отнеся их определение к компетенции Центризбиркома РФ, не установил закон и необходимость наличия именно умысла сообщения недостоверных сведений кандидатом в депутаты»<sup>6</sup>.

В дальнейшем представление кандидатом недостоверных сведений об имуществе и доходах перестало быть основанием для отказа в регистрации либо исключения из списка, выдвинутого избирательным объединением.

Комментируя сложившуюся ситуацию, целесообразно обратиться к практике выдвижения кандидатов в депутаты стран, имеющих значительный опыт проведения демократических выборов. Например, Великобритании, где действует одно из самых либеральных

5 Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 29 декабря 1999 г. № 51-Г99-15. Оставляя протест без удовлетворения, суд указал: довод протеста о том, что выданное гражданину удостоверение о регистрации его в качестве кандидата в депутаты недействительно, поскольку выдано раньше его регистрации, несостоятелен, поскольку, регистрируя гражданина кандидатом в депутаты, окружная избирательная комиссия вынесла решение считать действительным выданное ранее удостоверение о его регистрации.

6 Определение Верховного Суда Российской Федерации по делу № КАС 99-333.



законодательств, регулирующих избирательный процесс. Процедура выдвижения кандидатов достаточно проста и предельно демократична. Во многом это объясняется наличием многовекового опыта проведения выборов и высоким уровнем политической культуры как избирателей, так и избираемых. Так, при появлении вакантного мандата в Палате общин проводятся дополнительные выборы. Кто-то из депутатов Пала-

ты должен высказать предложение о проведении выборов депутата на вакантное место. По обычаю это делают партийные «кнуты»<sup>7</sup>. Формально это позволяет затянуть проведение выборов сколь угодно долго. Но, как указывает Б.А. Страшун, высокая политическая культура и опасение быть скомпрометированными не позволяет партиям злоупотреблять такой тактикой<sup>8</sup>. Тем не менее, даже столь либерально ориентированное законодательство предусматривает различные виды правонарушений, связанных с ведением избирательной кампании, которые объединяются понятием «бесчестных и незаконных приемов на выборах». За использование «бесчестных» приемов законодательство Великобритании предусматривает конкретную правовую санкцию, применяемую лично к виновному лицу<sup>9</sup>.

В свою очередь, избирательное законодательство Франции устанавливает, что не могут выдвигаться кандидатами лица, на которых распространяется неизбираемость. В частности, речь идет об осужденных, у которых избирательные права приостанавливаются. Также к данной категории граждан отнесены лица, лишённые судебным решением пассивного избирательного права.

В Швейцарии федеральное законодательство предусматривает лишение политических прав (включая право быть избранным) на срок от двух до десяти лет за совершение преступления, повлекшее осуждение к лишению свободы.

Следует отметить, что, например, в США искажение информации об имуществе и доходах (сокрытие, предоставление ложных или неполных сведений) является уголовным преступлением и преследуется как на федеральном уровне, так и на уровне штатов (во всех штатах). При этом тяжесть наказания зависит от степени виновности и объема сокрытых доходов – вплоть до пожизненного лишения свободы.

В России ответственность кандидата за указанные нарушения имеет в большей мере репутационный характер и наступает в виде публичного распространения информации такого рода, так как пункт 8 статьи 33 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает обязанность избирательных комиссий направлять в средства массовой информации сведения о выявленных фактах недостоверности представленных кандидатами сведений.

Кроме того, в соответствии с подпунктом «е» пункта 3 статьи 61 указанного закона в помещении для голосования либо непосредственно перед помещением участковая избирательная комиссия оборудует информационный стенд, на котором размещает информацию о фактах представления кандида-



**7** «Кнуты» – в Великобритании и ряде бывших английских колоний название специальных партийных функционеров, следящих за партийной дисциплиной депутатов парламента, за голосованием всех членов от своей партийной фракции.

**8** Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. В 4-х томах. Том 3. Отв. ред. Б.А. Страшун – М.: Издательство БЕК, 1997. С. 41.

**9** Там же. С. 44.



тами недостоверных сведений, предусмотренных пунктами 2 и 3 статьи 33 (если такая информация имеется), в том числе и о доходах, их источниках и имуществе.

Однако, к сожалению, далеко не все избиратели считают необходимым ознакомиться с информацией на стендах, к тому же, зачастую критической реакции на такие сведения не наблюдается, что отчасти можно объяснить недостаточным уровнем правовой культуры общества.

Как указывает В.Е. Чиркин, граждане Российской Федерации обладают политическими правами на уровне международных стандартов. Однако их фактическое использование зависит от множества обстоятельств: от уровня жизни значительной части населения, которая обеспокоена не столько использованием прав, сколько выживанием, от размаха коррупции в российском обществе, слабости среднего класса и от авторитарных элементов в молодой российской демократии и т.д. Отсюда – неверие граждан, определенная пассивность значительной части населения. Правовой нигилизм, неуважение к праву, закону существует не только у определенной части населения, они распространены в различных структурах аппарата управления, причем не только низовых звеньев. Преодоление всех этих пороков и недостатков современного российского общества позволит гражданам более эффективно использовать конституционные политические права на благо многонационального российского народа, общества и государства<sup>10</sup>.

Практика проведения избирательных кампаний последних лет показывает, что отсутствие для кандидатов правовых последствий за предоставление недостоверных сведений об имуществе и доходах влечет за собой нежелание кандидатов уделять достаточное внимание подготовке и предоставлению достоверных сведений о себе. Часто за этим стоит намерение скрыть

приобретенное не вполне правовым путем имущество и предстать в глазах избирателей честным и порядочным гражданином. В любом случае избирательным комиссиям приходится проводить довольно затратную и объемную работу по проверке представленных сведений.


Так, в ходе подготовки и проведения выборов 10 октября 2010 года в субъектах Российской Федерации, где проводились выборы, было выявлено 3099 фактов предоставления недостоверной информации о доходах, их источниках и имуществе. Эти сведения были представлены 1837 кандидатами на выборные должности.

На выборах депутатов Законодательного собрания Челябинской области, состоявшихся 10 октября 2010 года, один из кандидатов в представленных в избирательную комиссию сведениях о размере доходов и их источниках, а также об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, не указал 13 земельных участков, 1 дом, 5 квартир и 1 гараж. Однако это не помешало ему стать депутатом.

В марте 2011 года было установлено 853 таких кандидата. Некоторые из них «забыли» указать находящееся в собственности имущество, а некоторые – тот факт, что они являются собственниками двух, трех, четырех, а то и пяти коммерческих организаций.

Следует отметить, что избирательные комиссии разного уровня организуют проведение проверок сведений, указываемых кандидатами на выборные должности, с привлечением к этой работе до 10 различных государственных регистрирующих органов, в том числе МВД, ФНС, ФМС России, Роснедвижимость и другие. Учитывая сжатые сроки проведения проверок в предвыборный период, установленные законодательством, в эту деятельность вовлекается значительное число сотрудников и служащих регистрирующих органов. И такая объемная работа проводится каждые полгода при проведении единых дней голосования, но при этом нет никаких гарантий, что кандидат, предоставивший недостоверные сведения своим избирателям, не станет депутатом.



В заключение хотелось бы привести еще одно известное высказывание: «Демократия дорого стоит, но она того стоит». Нужно сделать так, чтобы нарушения демократической процедуры формирования публичной власти дорого обошлись именно нарушителям, а не обществу. Необходимо в законодательном порядке определить ответственность кандидатов за предоставление недостоверных сведений о себе. В частности, целесообразно установление порога существенности для не указанного дохода – 10 процентов от общей суммы указанного кандидатом дохода. Для имущества таким порогом существенности может быть стоимость имущества, сопоставимая с понятием крупный размер, предусмотренный в Уголовном кодексе Российской Федерации (двести пятьдесят тысяч рублей, исходя из оценочной стоимости незаявленного кандидатом имущества). При этом хочется надеяться, что по мере повышения политической культуры российского общества указанные ограничения будут постепенно терять свою актуальность. 

<sup>10</sup> Чиркин В.Е. Конституционные политические права человека и гражданина // Гражданин и право. 2010. № 5. С. 1.



**Владислав КРАСИНСКИЙ**,  
член Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России, кандидат юридических наук

## ГРАЖДАНСТВО И ПРАВО НА УЧАСТИЕ В ВЫБОРАХ В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА

*В соответствии с пунктом 3<sup>1</sup> статьи 4 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.*

**А**налогичные ограничения для кандидатов, связанные с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, закреплены в пункте 5<sup>1</sup> статьи 3 Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» и статье 5 Федерального закона от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Данное требование к кандидатам, баллотирующимся на выборах в органы государственной власти, было введено законодателем с учетом интересов национальной безопасности в целях ограничения иностранного влияния на политические процессы, проходящие в Российской Федерации, а также укрепления политико-правовой связи избираемых народных представителей с российским государством<sup>1</sup>.

Конституционность и обоснованность приведенных законодательных положений была подтверждена решениями Конституционного и Верховного Суда Российской Федерации.

В Определении от 4 декабря 2007 года № 797-О-О «Об отказе

в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3<sup>1</sup> статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации обосновал правомерность ограничения пассивного избирательного права в связи с наличием гражданства иностранного государства.

По мнению Конституционного Суда, «поскольку гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, находится в политико-правовой связи одновременно с Российской Федерацией и с соответствующим иностранным государством, перед которым он также несет конституционные и иные, вытекающие из законов данного

<sup>1</sup> Подробнее о правовом регулировании отношений гражданства в интересах обеспечения национальной безопасности России см.: Красинский В.В. Конституционно-правовое регулирование российского гражданства в интересах обеспечения национальной безопасности // Политика и общество. 2006. № 1. С. 63-72.

иностранным государством, обязанности, значение для него гражданства Российской Федерации как политико-юридического выражения ценности связи с Отечеством объективно снижается. Волеизъявление такого лица – в случае избрания его депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти – в процессе реализации депутатских полномочий может обуславливаться не только требованиями конституционного правопорядка Российской Федерации и интересами ее народа, но и требованиями, вытекающими из принадлежности к иностранному государству.

Между тем формально-юридическая либо фактическая подчиненность депутата законодательного (представительного) органа суверенной воле не только народа Российской Федерации, но и народа иностранного государства не согласуется с конституционными принципами независимости депутатского мандата и государственного суверенитета и ставит под сомнение верховенство Конституции Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Аналогичное дело было разрешено Верховным Судом Российской Федерации по заявлению В.К. Буковского об отмене постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 22 декабря 2007 года № 80/644-5 «Об отказе в регистрации группы избирателей, созданной для поддержки самовыдвижения Буковского В.К. кандидатом на должность Президента Российской Федерации, и ее уполномоченных представителей».

**2** Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3<sup>1</sup> статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2007. 26 декабря.



В период проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва по заявлению ЦИК России Верховным Судом Российской Федерации была отменена регистрация ряда кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, включенных в зарегистрированные федеральные списки кандидатов, в связи с отсутствием у них гражданства Российской Федерации либо наличием гражданства иностранного государства<sup>3</sup>.

### Правовая природа ограничения избирательных прав в связи с наличием иностранного гражданства либо вида на жительство

Ограничение избирательных прав в отношении лиц, имеющих иностранное гражданство, применяется в законодательстве большинства государств.

Гражданство представляет собой не только политическую принадлежность к конкретному государству, но и состояние подвластности, подчинения лица суверенной государственной власти. С одной стороны, гражданство выступает как средство и способ защиты прав индивида, с другой, – как институт

защиты прав и интересов государства<sup>4</sup>.

Наличие иностранного гражданства предполагает ограничение прав и возможностей участия лица в управлении делами государства. В связи с этим иностранные граждане не могут избирать и быть избран-

**3** Решение Верховного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2007 г. № ГКПИ07-1426 по заявлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об отмене регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва Наджаряна С.Н., включенного в зарегистрированный федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией «Либерально-демократическая партия России»; Решение Верховного Суда Российской Федерации от 24 ноября 2007 г. № ГКПИ07-1534 по заявлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об отмене регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва Нисанова Г.С., включенного в зарегистрированный федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией «Либерально-демократическая партия России».

**4** Кутафин О.Е. Российское гражданство. – М.: Юрист. 2003. С. 7, 79.



ными в выборные государственные органы, занимать государственные должности, участвовать во всенародных референдумах, быть учредителями и членами политических партий.

Статья 12 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» устанавливает, что «иностранцы не имеют права избирать и быть избранными в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также участвовать в референдуме Российской Федерации и референдумах субъектов Российской Федерации».

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные организации не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению кандидатов, списков кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов, выдвижению инициативы прове-

дения референдума и проведению референдума, достижению определенного результата на выборах, референдуме.

Буквальное толкование пункта 3<sup>1</sup> статьи 4 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» позволяет сделать вывод о наличии двух самостоятельных оснований ограничения пассивного избирательного права российских граждан:

- наличие гражданства иностранного государства;
- наличие вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Согласно статье 3 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» вид на жительство рассматривается законодателем как документ, удостоверяющий личность лица без гражданства, выданный в подтверждение разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации лицу без гражданства или иностранному гражданину

и подтверждающий их право на свободный выезд из Российской Федерации и возвращение в Российскую Федерацию.

Вид на жительство является документом, необходимым для регистрации иностранного гражданина и лица без гражданства по месту жительства<sup>5</sup>.

Статус иностранного гражданина, постоянно проживающего на территории государства (имеющего вид на жительство), качественно отличается от правового статуса иностранного гражданина, временно пребывающего в государстве<sup>6</sup>.

Иностранцам, постоянно проживающим в государстве (имеющим вид на жительство), гарантируются личные, социально-трудовые, имущественные, культурные права. Они могут вступать в общественные объединения, если это не противоречит их уставам. На основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на

**5** Статья 17 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Российская газета. 2006. 20 июля.

**6** В соответствии со статьей 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» лицо, получившее вид на жительство, признается постоянно проживающим в Российской Федерации иностранным гражданином. Согласно распространенной в международном сообществе иммиграционной практике получение вида на жительство может служить необходимым этапом приема в гражданство соответствующего государства, хотя и не означает обязательного его приобретения в дальнейшем.

тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Таким образом, наличие вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства, обладает двойственной правовой природой. С одной стороны, оно позволяет иностранным гражданам, постоянно проживающим на территории соответствующего муниципального образования, реализовать свои избирательные права на муниципальных выборах и референдумах, проходящих в Российской Федерации. С другой, – ограничивает пассивное избирательное право граждан Российской Федерации, располагающих подобными документами.

Рассмотрим реализацию комментируемых законодательных положений в практике судопроизводства. При проведении дополнительных выборов депутатов Законодательного Собрания Тверской области четвертого созыва 11 октября 2009 года кандидату Ч. было отказано в регистрации на основании отсутствия у него пассивного избирательного права в связи с наличием иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства<sup>7</sup>. При подаче документов для регистрации в качестве кандидата Ч. представил документ «Удостоверение лица индийского происхождения». Организаторами выборов и судебной коллегией по гражданским делам Тверского областного суда были направлены запросы в уполномоченный орган, обладающий информацией о наличии (отсутствии) у граждан Российской Федерации вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина России на территории иностранного государства, – МИД России. Из переписки с МИД России было установлено, что удостоверение лица индийского происхождения дает его владельцу право



на безвизовый въезд в Индию и постоянное проживание на территории этой страны в течение 15 лет с последующим продлением еще на 15 лет<sup>8</sup>. На этом основании суд сделал вывод, что у кандидата Ч. отсутствовало пассивное избирательное право на соответствующих выборах в связи с наличием у него удостоверения лица индийского происхождения, являющегося иным документом, подтверждающим право Ч. на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Впоследствии Ч. обжаловал это решение судебной коллегии по гражданским делам Тверского областного суда от 9 сентября 2009 года в кассационном порядке в Верховный Суд Российской Федерации, который не нашел оснований для его отмены (Определение Верховного Суда Российской Федерации от 17 сентября 2009 г. по делу № 35-ГО9-11)<sup>9</sup>.

Нормативным правовым актом, регламентирующим предоставление избирательным комиссиям информации о наличии (отсутствии) у граждан Российской Федерации гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего

право на постоянное проживание гражданина России на территории иностранного государства, является постановление Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2007 года № 589 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации»<sup>10</sup>.

Следует отметить, что подобного рода сведения предоставляются МИД России лишь по запросам Центральной избирательной комиссии Российской Федерации применительно к федеральным избирательным кампаниям. Порядок, сроки и формы взаимодействия избирательных комиссий других уровней (избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, комиссий муниципальных образований, окружных и территориальных комиссий) с МИД России при проведении региональных и муниципальных выборов нормативно не урегулированы.

В настоящее время европейскими международными организациями (в первую очередь, Советом Европы) предпринимаются активные усилия по предоставлению иностранным гражданам и лицам с множественным гражданством полного объема политических прав, адекватного правосубъектности граждан государств.

*Окончание следует.*

<sup>7</sup> Райков Г.И, Песенко В.Н. История двух судебных дел // Журнал о выборах. 2009. № 6.

<sup>8</sup> Там же. С. 22.

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Пункт 9 Постановления Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 589 // Российская газета. 2007. 26 сентября.



**Владимир КРИВЦОВ,**  
начальник отдела планирования,  
финансирования, учета  
и отчетности Российского  
центра обучения избирательным  
технологиям при ЦИК России

## НОВЫЕ СТАНДАРТЫ ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ

*Конституционное право на участие в управлении делами государства посредством выборов входит в число основных политических прав и свобод граждан Российской Федерации. В обеспечении этого права особое значение имеют структуры, обеспечивающие организацию и проведение выборов, – избирательные комиссии. Именно в отношении этих государственных органов уже в 1994 году был закреплен принцип информационной открытости и гласности в их работе<sup>1</sup>.*

**И**нформационная открытость избирательных комиссий позволяет гражданам получать адекватное представление и формировать собственное суждение о состоянии избирательной системы, укрепляет действенность и эффективность общественного контроля за деятельностью комиссий.

Долгое время в России на федеральном уровне не было специального законодательного акта, регулирующего вопросы информационной открытости государственных органов. Этот пробел был частично компенсирован региональными законодателями, которые закрепляли отдельные нормы в своих уставах, более того, принимали специальные законы, регулирующие порядок получения информации о деятельности органов власти.

Одним из первых законодательных актов стал принятый в 1995 году Закон Санкт-Петербурга «О гарантиях конституционных прав граждан на информацию о решениях органов власти Санкт-Петербурга». В 2002 году был принят Закон Калининградской области «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области», а в 2003 году – Закон Красноярского края «О праве граждан на информацию о деятельности и решениях органов государствен-

ной власти Красноярского края и порядке предоставления информации органами государственной власти Красноярского края».

Однако в целом законодательные гарантии прав граждан на получение информации были формальными и не могли в должной мере обеспечить информирование граждан о решениях органов публичной власти. Не в последнюю очередь это было связано с тем, что действие соответствующих законов субъектов Российской Федерации не распространялось на федеральные органы государственной власти. Вместе с тем, именно российские регионы

<sup>1</sup> В Федеральном законе от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» содержалась специальная статья «Гласность в деятельности избирательных комиссий». В ней закреплялось, что деятельность избирательных комиссий осуществляется открыто и гласно, устанавливалось право участников избирательного процесса и представителей СМИ присутствовать на заседаниях избирательных комиссий и участках для голосования, регламентировалась обязанность избирательных комиссий публиковать в печати и передавать в иные средства массовой информации свои решения.

накопили опыт в данном направлении, позволивший впоследствии реализовать его, хотя и частично, в законодательстве федерального уровня.

\*\*\*

Отдельно следует сказать о новых международных правовых актах, которые урегулировали вопросы информационной открытости. Речь идет о подписании 7 ноября 2002 года в Кишиневе Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. Особо нужно отметить статью 7 Конвенции («Открытые и гласные выборы»), поскольку большинство ее положений посвящено именно открытости и гласности в деятельности избирательных органов. В ней установлено, что подготовка и проведение выборов осуществляется открыто и гласно. При этом решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, избирательных органов, принятые в пределах их компетенции и связанные с назначением, подготовкой и проведением выборов, обеспечением и защитой избирательных прав и свобод гражданина, в обязательном порядке подлежат официальному опубликованию либо доводятся до всеобщего сведения иным путем в порядке и сроки, предусмотренные законами.

Особо оговорено, что правовые акты и решения, затрагивающие избирательные права, свободы и обязанности гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Указана обязанность избирательного органа в течение срока, установленного законодательством о выборах, официально публиковать в своем печатном органе или в иных средствах массовой информации сведения об итогах голосования, а также данные об избранных лицах. Также подчеркнуто, что соблюдение принципа открытости и гласности выборов должно обеспечивать создание условий для осуществления общественного и международного наблюдения за выборами.



Оценивая первоначальный этап развития законодательства об информационной открытости государственных органов следует отметить, что пробелы федерального регулирования в рассматриваемой сфере были характерны для органов власти в целом. Что же касается избирательных комиссий, деятельность которых в значительной степени регулируется избирательным законодательством, то они в плане информационной открытости опередили свое время.

Как уже указывалось выше, первые стандарты открытости были установлены еще в 1994 году Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации». С каждой последующей редакцией указанного закона гарантии прав граждан на получение информации все более расширялись и детализировались.

В Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об основных гарантиях) с последующими изменениями и дополнениями расширен перечень лиц, имеющих право присутствовать на заседаниях избирательных комиссий. Кроме того, эти лица теперь имеют право присутствовать не только на заседа-

ниях комиссий, но и при подсчете голосов избирателей, осуществлении комиссиями работы со списками избирателей, с бюллетенями, открепительными удостоверениями, протоколами об итогах голосования, а также на избирательных участках, образованных в воинских частях, закрытых административно-территориальных образованиях, больницах, санаториях, домах отдыха, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых.

Установлена обязанность избирательных комиссий обеспечить оповещение и возможность свободного доступа указанных лиц на свои заседания и в помещение, в котором проводится подсчет голосов избирателей, осуществляется работа с указанными избирательными документами. Подробным образом урегулирован статус наблюдателей, установлены их права и обязанности.

\*\*\*

Не стояла на месте и правоприменительная практика. С конца 2003 года в соответствии с постановлением ЦИК России от 12 сентября 2003 года № 25/176-4 «О порядке размещения данных Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» в сети Интернет» все избирательные комиссии субъектов Российской Федерации имеют собственные сайты



Однако лишь в 2007 году проект соответствующего федерального закона был внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу. В 2009 году Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее – Закон) был принят и вступил в силу 1 января 2010 года. Он стал настоящим прорывом в этой сфере, впервые подробно урегулировав процедуру получения гражданами информации о деятельности органов власти и сделав их работу максимально прозрачной.

\*\*\*

Под государственными органами в Законе понимаются органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также иные государственные органы, образуемые в соответствии с законодательством Российской Федерации. Таким образом, к сфере его регулирования относится также деятельность ЦИК России и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, которые в соответствии с пунктом 1 статьи 21, пунктом 1 статьи 23 Федерального закона об основных гаран-

в интернет-портале ЦИК России. Ряд избирательных комиссий имели сайты и ранее, и часть из них сайты сохранила и продолжает обновлять.

С того же времени в Интернете доступна информация об итогах голосования по каждому избирательному участку на всех федеральных и региональных выборах, а также на значительной части муниципальных.

Распространение стандартов информационной открытости, установленных для обеспечения избирательного процесса, на иные государственные органы постоянно обсуждалось как в экспертном сообществе, так и на государственном уровне.

Был разработан ряд инициативных законопроектов, с разной степенью детализации регламентирующих порядок получения гражданами сведений о решениях государственных и муниципальных органов, а также обращений граждан в эти органы<sup>2</sup>. Независимым институтом выборов был подготовлен проект федерального закона, посвященный исключительно гарантиям предоставления информации о решениях государственных органов, органов местного самоуправления – «О гарантиях предоставления информации о решениях государственных органов, органов местного самоуправления»<sup>3</sup>. Отметим, что этот проект не просто о порядке получения информации как таковой, а именно об информации о решениях органов публичной власти.

На отсутствие должной информационной открытости органов власти впервые было указано в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации еще в 2002 году. Повторно Президент заявил о необходимости принятия специального федерального закона, регулирующего порядок предоставления информации о деятельности государственных органов в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в 2005 году.



**2** См., например: О проекте федерального закона «Об обращениях граждан в органы государственной власти и местного самоуправления» // Законодательство и экономика. 2002. № 9. С. 32–41.

**3** Проект федерального закона «О гарантиях предоставления информации о деятельности и решениях государственных органов, органов местного самоуправления» // Выборы. Законодательство и технологии. 2002. № 6-7; «Право народа знать». Материалы «круглого стола» экспертов // Выборы. Законодательство и технологии. 2002. № 8-9.



тиях являются государственными органами.

Вместе с тем положения Закона не распространяются на муниципальные органы, которыми в соответствии с пунктом 2 статьи 24 Федерального закона об основных гарантиях являются избирательные комиссии муниципальных образований. В результате складывается ситуация, когда избирательная комиссия города с полумиллионным населением может не иметь собственного сайта.

Пользователями информации, имеющими право запрашивать ее у государственных органов, по Закону являются граждане, организации (юридические лица), общественные объединения, а также государственные органы и органы местного самоуправления. Таким образом, принятие Закона создает дополнительные возможности для государственных органов по получению информации о деятельности других государственных органов и органов местного самоуправления.

Что касается ограничения доступа к информации, то Закон устанавливает, что доступ может быть ограничен только к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну, а порядок отнесения сведений к информации ограниченного доступа может устанавливаться нормативным актом не ниже уровня федерального закона, что позволяет не допускать злоупотреблений в части засекречивания информации о деятельности органов власти.

В Законе предусмотрено 6 способов обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов:

- 1) обнародование информации в СМИ;
- 2) размещение информации в Интернете;
- 3) размещение информации в помещениях органов власти и иных, отведенных для этих целей местах;
- 4) ознакомление с информацией в помещениях органов власти;
- 5) присутствие граждан на заседаниях органов власти;



б) предоставление информации по запросу.

Следует отметить, что вышеуказанный перечень является открытым: законами, нормативными правовыми актами могут быть установлены дополнительные способы предоставления информации.

Базовый перечень сведений, которые должны размещаться на сайте государственного органа, дан в статье 13 Закона. По решению соответствующего органа этот перечень сведений может быть расширен. В соответствии с частью 5 статьи 14 Закона федеральные государственные органы, к числу которых относится и ЦИК России, самостоятельно утверждают собственные перечни с учетом указанных в статье 13 Закона сведений, обязательных для размещения на сайте. Перечни информации о деятельности региональных избирательных комиссий утверждаются в порядке, определяемом субъектами Российской Федерации (часть 6 статьи 14 Закона).

Незамедлительно после вступления Закона в силу постановлением ЦИК России от 19 января 2010 года № 188/1322-5 был утвержден Перечень информации о деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, размещаемой в Интернете. Данный перечень существенно шире

установленного Законом базового уровня, что объективно связано со спецификой деятельности избирательных комиссий.

\*\*\*

Значительный объем информационного наполнения сайта ЦИК России подтверждается анализом информационной открытости центральных избирательных органов ряда государств, который был осуществлен Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Для сравнения были выбраны сайты центральных избирательных органов США, Республики Перу, Федеративной Республики Германия, Украины и Российской Федерации.

Был определен перечень из 32-х критериев, позволяющих установить степень информационной открытости сайтов избирательных органов. Оценивалась доступность для граждан сведений о нормативных решениях, ходе и результатах избирательных кампаний, результатах международной деятельности и другие показатели. Результаты рейтинга определялись в зависимости от количества критериев, которым удовлетворяет тот или иной сайт.

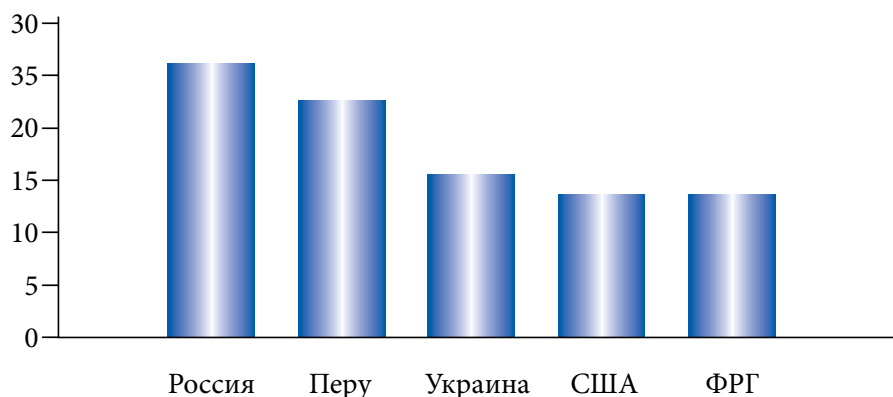
Анализ сайтов ЦИК России и региональных избирательных комиссий показывает, что они содержат ин-

формацию не только о собственной деятельности, но и о выборах в России и за рубежом, избирательном законодательстве, политических партиях. Как мы уже отмечали, Закон регулирует исключительно организацию работы государственных органов и органов местного самоуправления и не распространяется на деятельность политических партий. В связи с переходом на региональном и муниципальном уровне на пропорциональную систему организации выборов весьма актуальна постановка задачи о повышении уровня информирования о работе политических партий. Действующие сайты партий зачастую не удовлетворяют и минимальным стандартам информационной открытости. Этот недостаток частично компенсируется работой Министерства юстиции Российской Федерации и его региональных подразделений, а также ЦИК России и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, на сайтах которых размещается соответствующая информация о политических партиях.

Законом установлена обязанность коллегиальных государственных органов, которыми являются и избирательные комиссии, обеспечить возможность присутствия граждан, представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления на своих заседаниях. Указанный круг субъектов шире по сравнению с данным в пункте 1 статьи 30 Федерального закона об основных гарантиях перечнем лиц, имеющих право присутствовать на заседаниях избирательных комиссий.

В соответствии с нормой части 2 статьи 2 Закона в случае, если федеральными законами предусматриваются особенности предоставления отдельных видов информации о деятельности органов власти, положения рассматриваемого Закона применяются с учетом особенностей, предусмотренных этими федеральными законами. Федеральный закон об основных гарантиях является специальным законом, регулирующим порядок обеспечения прав граждан при проведении выборов.

## Уровень открытости центральных избирательных органов



Однако вопросы деятельности избирательных комиссий регламентируются им и в межвыборный период.

Тем не менее, нам представляется, что при проведении выборов приоритетны нормы избирательного законодательства, а в межвыборный период процедура обеспечения доступа на заседания избирательных комиссий должна регулироваться в общем порядке, предусмотренном для государственных органов. Полагаем, что для гармонизации законодательного регулирования в этой области в избирательное законодательство целесообразно внести изменения, уточняющие порядок обеспечения доступа на заседания избирательных комиссий.

Тем не менее, в случае с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации данное противоречие не имеет особого значения, поскольку 26 января 2011 года постановлением ЦИК России № 239/1558-5 были внесены изменения в ее регламент, согласно которым обеспечивается видеотрансляция заседаний ЦИК России на ее официальном сайте. Таким образом, как в ходе избирательной кампании, так и в межвыборный период информация о проводимых ЦИК России заседаниях доступна неограниченному числу лиц.

\*\*\*

В Законе помимо традиционных форм обращения в государственные органы закреплена возможность направления запроса и получения

на него ответа в виде электронного документа. При этом запрос по Интернету приравнивается Законом к письменному запросу.

При регулировании порядка рассмотрения запросов информации о деятельности органов власти Закон не устанавливает однозначных правил в отношении формы ответа на поступивший запрос. Указано лишь то, что информация в устной форме предоставляется гражданам во время их приема либо по телефону справочных служб. Что же касается ответов на запрос информации в письменной форме путем пересылки по почте, факсу, с использованием Интернета, то выбор конкретного способа оставлен на усмотрение соответствующего органа.

При этом в случае, если форма предоставления информации не установлена, сам пользователь может определить ее в своем запросе, однако при невозможности предоставления информации в запрашиваемой форме информация предоставляется в том виде, в каком она имеется. В настоящий момент подавляющим большинством избирательных комиссий установлен порядок, при котором ответ на обращение по Интернету направляется заявителю письмом по адресу, указанному в обращении.

В том случае, если запрашиваемая информация содержится в общедоступном официальном печатном издании, иногда устанавливается, что исполнитель

запроса может ограничиться указанием реквизитов этого издания и даты опубликования информации. Следует заметить, что обязанности органа, получившего запрос, должны исчерпываться поиском существующего документа. От него не требуется подбирать информацию, которой у него нет. Орган не обязан также проводить исследовательскую или аналитическую работу для удовлетворения запроса. Лица, запрашивающие информацию, должны обращаться за существующими документами и тщательно формулировать свой запрос. Им в помощь государственные органы могут разрабатывать примерные образцы запросов (такая практика широко используется, например, в США).

\*\*\*

Анализ положений Закона показывает, что избирательным комиссиям еще предстоит проработать ряд мер по его дальнейшей реализации:

1. Возможна подготовка предложений по изменению регламентов, иных нормативных актов, касающихся регулирования порядка предоставления информации о деятельности комиссии:

- установить права и обязанности структурных подразделений или уполномоченных должностных лиц в аппарате, ответственных за предоставление информации (часть 2 статьи 9 Закона);
- утвердить перечень сведений о деятельности государственного органа, размещаемых на его официальном сайте, а также определить периодичность размещения информации и сроки ее обновления (статья 13, части 5, 8 статьи 14 Закона);
- разработать порядок обеспечения присутствия граждан на заседаниях (статья 15 Закона);
- регламентировать процедуру рассмотрения запросов пользователей информацией (статьи 18, 19 Закона).

2. На официальном сайте, электронный адрес которого включает доменное имя, права на которое принадлежат комиссии, разместить адрес электронной почты, по которому пользователи информацией



могут направлять запросы и получать запрашиваемую информацию.


3. Разместить в помещении избирательной комиссии или ином отведенном для этих целей месте информационный стенд для ознакомления граждан с текущей информацией о деятельности комиссии (ч.1 ст. 16 Закона).

Анализ законодательства и правоприменительной практики показывает, что избирательные комиссии, как в зарубежных странах, так и в России, подпадают под действие двух видов законов, регулирующих предоставление информации о деятельности избирательных органов: первый – собственно избирательное законодательство (законы о выборах и референдумах, а также законы об избирательных органах), а второй – законы о транспарентности власти в целом, которые распространяют свое действие и на избирательные органы.

Эта ситуация стала во многом предпосылкой того, что избирательные комиссии на фоне иных государственных органов демонстрируют наибольшую степень информационной открытости в своей деятельности. Тем не ме-

нее многие региональные избирательные комиссии, несмотря на принятие специального закона об открытости власти, продолжают руководствоваться исключительно избирательным законодательством и не учитывают введения новых стандартов информационной открытости.

В связи с этим на федеральном уровне было бы целесообразно внесение в избирательное законодательство изменений, связанных с принятием Закона. Также следует подготовить соответствующие поправки и в законодательство о политических партиях, поскольку в настоящее время партии – основные участники избирательного процесса и повышение их открытости для граждан будет способствовать большей гласности избирательного процесса.

Что же касается избирательных комиссий муниципальных образований, которые не подпадают под действие Закона, то для них на уровне субъектов Российской Федерации могут быть подготовлены модельные акты, регулирующие вопросы их информационной открытости. 



**Исмаил БАЙХАНОВ,**  
председатель Избирательной  
комиссии Чеченской Республики,  
кандидат политических наук

## ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ. БОРЬБА ЗА МУНИЦИПАЛИТЕТЫ

**Возрастание роли политических партий в избирательном процессе в результате последних изменений в законодательстве – факт, мало у кого вызывающий сомнений. С большой долей вероятности можно утверждать, что обновленное избирательное законодательство поднимет политическую систему России на новый качественный уровень в перспективе.**

**Ч**тобы выяснить, каким образом нововведения отразятся на работе избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, постараемся раскрыть суть новых изменений в законодательстве в контексте новейшей политической истории нашей страны.

Если пролистать историю новой России, насчитывающую уже два десятка лет, очевиден факт, что в 1990-е годы и начале нынешнего столетия «поле битвы» политических партий было очерчено границами Кремля и Белого дома: свои основные силы партии направляли на борьбу за президентские выборы и выборы в Государственную Думу.

Одна из причин тому – подход к вопросу о власти «Все или ничего!», продиктованный изжившим себя административно-командным мышлением. Логический смысл программы политических партий, как мне кажется, заключался в следующем: зачем ходить по регионам – «захватим» центр, а потом возьмем да и «укажем» регионам! С другой стороны, всероссийские политические партии не могли оказывать серьезного влияния на избирательный процесс в окраинах и местный истеблишмент в силу еще достаточно сильных центробежных настроений в регионах в те годы.

В результате этого складывалась ситуация, при которой партия, доминирующая на федеральном уровне, была слабо представлена или не представлена вообще в органах влас-

ти регионального и муниципального уровней.

Как результат – несогласованность в политике и дистанцирование властей на местах, в субъектах и на федеральном уровне в 1990-е годы, и, как следствие, невозможность реализации сколько-нибудь развернутой и целенаправленной программы развития в рамках всей страны без ее поддержки в регионах и на местах. Политический портрет России тех лет напоминал сюжет басни И. Крылова «Лебедь, рак и щука».

В начале нынешнего века политические партии пошли в регионы, проявляя активность на выборах в органы власти субъектов Федерации.

Некоторые политологи склонны видеть в этом процессе аналогию с бизнесом: крупные игроки поделили федеральный «пирог», а те, кому повезло меньше, занялись «дележом» регионального электората, с чем я позволю себе не согласиться. Следует предположить, что серьезные политические силы и, в первую очередь, «партия власти», сделали соответствующие выводы: в условиях новой общественно-политической формации, которой свойственна децентрализация власти, невозможна реализация какой-либо долгосрочной развернутой программы даже в случае победы на федеральных выборах без поддержки в субъектах, отправляя директивы из Центра.

Именно поэтому на рубеже веков ситуация меняется, и в скором вре-

мени мы можем стать свидетелями «битвы» политических партий за муниципалитеты.

Сегодня, говоря о тенденциях развития избирательного законодательства в контексте последних изменений, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, налицо поворот вектора развития политической системы России в сторону плюрализма: изменения в федеральном законодательстве, касающиеся вопроса распределения депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации между политическими партиями, набравшими менее 7-и, но не менее 5-и процентов голосов избирателей. В то же время нововведение непременно будет стимулировать небольшие избирательные объединения к участию в выборном процессе, поскольку их шансы на представительство в законодательном собрании в данном случае возрастают.

Во-вторых, обновленное законодательство – существенный шаг на пути совершенствования демократии. Закон «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» создает равные условия для деятельности как «партии власти», так и других политических партий,



представленных в законодательных собраниях. Основываясь на опыте Чеченской Республики, можно с уверенностью сказать: механизм реализации данного закона, разработанный ЦИК России, – эффективен и работает.

В-третьих, отмена требования о сборе подписей политическими партиями, представленными в законодательных собраниях 1/3 субъектов Российской Федерации, при регистрации списков кандидатов на выборах в Государственную Думу, – одно из существенных нововведений, которое будет стимулировать партии

к участию в региональных выборах. Как показывает статистика предыдущих лет, нарушения в процедуре сбора подписей являлись наиболее частым основанием для отказа в регистрации списков кандидатов. Данная поправка к Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» создает более комфортные условия для участия политических партий в избирательном процессе в случае их успеха на региональных выборах.

В-четвертых, последние изменения в избирательном законодательстве ведут к дальнейшему возрастанию роли политических партий в избирательном процессе. Изменения в статье 64 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусматривают увеличение суммы расходов из средств избирательных фондов политических партий и их региональных отделений в 1,75 раза в среднем. Данная поправка, несомненно, расширяет возможности политических партий в использовании собственных ресурсов в ходе избирательных кампаний.

И, наконец, внесенные 20 марта текущего года изменения в статью 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривают обязательное использование





пропорциональной системы при проведении выборов в представительное собрание муниципального района и городского округа с численностью 20 и более депутатов. При этом распределение не менее половины депутатских мандатов в них должно производиться между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями. Несомненно, принятые изменения будут способствовать более активному вовлечению политических партий в борьбу за муниципалитеты.

Участие политических партий в муниципальных выборах и применение того или другого вида избирательной системы при их проведении – вопрос, который имеет особое значение не только для Чеченской Республики, но и для всего Северного Кавказа. И вот почему.

До принятия данной поправки выбор вида избирательной системы при проведении муниципальных выборов федеральное законодательство делегировало законодательным собраниям субъектов Федерации.

Когда перед парламентариями Чеченской Республики встал вопрос, по какой системе проводить первые муниципальные выборы в республике 11 октября 2009 года, было принято решение в пользу мажоритарной избирательной системы. Преамбулой такого решения парламентариев республики было

буквальное понимание муниципальной власти как власти, призванной решать задачи местного значения – власти негосударственной и, следовательно, «вне политики». Выбор избирательной системы при проведении последующих муниципальных выборов согласно Закону Чеченской Республики «О выборах в органы местного самоуправления в Чеченской Республике» определялся уже уставами вновь образованных муниципальных образований.

Тогда же, 11 октября 2009 года, в Республике Ингушетия, которая по своему этническому и социально-культурному складу схожа с Чечен-

ской Республикой, пошли по другому пути, выбрав пропорциональную избирательную систему при проведении первых в истории республики муниципальных выборов.

На факт, что два совершенно схожих по многим параметрам субъекта Российской Федерации используют различные избирательные системы при проведении муниципальных выборов, в свое время обратил внимание член ЦИК России, доктор юридических наук С.М. Шапиев. В его работе, посвященной этой теме, он приводит немало интересных доводов. К примеру, С.М. Шапиев считает, и с ним нельзя не согласиться, что использование пропорциональной избирательной системы при проведении муниципальных выборов способствует ослаблению межклановой борьбы в северокавказских республиках, поскольку в противоборство вступают более мощные силы – всероссийские политические партии. А борьба политических партий в отличие от межклановой борьбы проходит менее болезненно и в рамках закона. Конечно же, это отдельная тема, но необходимость усиления роли политических партий на муниципальном уровне, нашедшая свое отражение в ежегодном послании Президента Дмитрия Анатольевича Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации, назрела давно. Избирательные объединения прочно заняли свое место в из-



бирательных процессах федерального и регионального уровней, что, в конечном счете, положительно сказалось на взаимодействии органов власти в центре и регионах. Но большинство муниципалитетов России, в особенности со слабой налогооблагающей базой, все еще остаются оторванными от процессов всероссийского масштаба.

Примечателен факт, что принятые в 2010 году уставы абсолютного большинства муниципальных образований в Чеченской Республике, в соответствии с которыми и будут проходить выборы в органы местного самоуправления 4 декабря 2011 года, предусматривают использование только лишь пропорциональной избирательной системы. Таким образом, чеченские муниципалитеты «забежали» вперед и в смысле сроков, и в смысле радикальности своих решений. Причина здесь, я думаю, кроется в стремлении муниципальных властей заручиться поддержкой политических партий и использовать их влияние в целях лоббирования своих интересов на региональном уровне и выше, что совершенно естественно и не выходит за рамки закона.

Бесспорно, сегодня мы стоим перед фактом возрастания роли политических партий в избирательном процессе в целом. Политические партии представлены и активны на выборах регионального уровня. Одна из причин тому, как мне кажется, это «привязка» федеральных



выборов к региональным, дающая партии некий карт-бланш (отмена сбора подписей) на выборах в Государственную Думу при условии, что она представлена в законодательных собраниях 1/3 субъектов Федерации.

Сегодня пока мы не видим подобного стимулятора – «привязки» региональных выборов к муниципальным. В этой связи вполне разумным кажется предположение, что в скором будущем мы, возможно, увидим соответствующие изменения в законодательстве и в этом направлении.

И в заключение, в контексте происходящего нам – организаторам выборов интересен вопрос, каким будет влияние последних изменений законодательства на избирательный процесс в субъектах Российской Федерации:

В первую очередь, они будут способствовать избирательной активности населения на муниципальных выборах: политические партии будут использовать свои мощные кадровые, организационные, информационные и финансовые ресурсы в целях «мобилизации» электората на выборы в органы местного самоуправления.

Во-вторых, широкое участие политических партий в муниципальных выборах окажет положительный эффект на процесс выдвижения и регистрации кандидатов и списков кандидатов: известно, что партии в отличие от кандидатов-самовыдвиженцев имеют в своем распоряжении квалифицированные кадры, включая юристов, способных произвести необходимые процессуальные действия согласно требованиям закона.

В-третьих, избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации особое внимание следует обратить на вопросы, связанные с рассмотрением жалоб избирателей и избирательных объединений на нарушения избирательного законодательства при проведении муниципальных выборов. Современная политическая партия – это мощная избирательная машина с опытом, технологиями и возможностями. Она может использовать самое незначительное нарушение избирательного законодательства в целях признания результатов голосования недействительными или дискредитации избирательной кампании.





**Игорь БОРИСОВ,**

кандидат политических наук,  
член Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России



**Владимир ЖУРАВЛЕВ,**

председатель Избирательной комиссии Ленинградской области

## РАЗВИТИЕ ЭЛЕКТРОННОГО ГОЛОСОВАНИЯ

*Развитие информационных и коммуникационных технологий во многом определяет общественное и политическое развитие каждого государства. Использование новых информационных технологий в государственном и муниципальном секторе, науке, образовании, здравоохранении побуждает правительства, межгосударственные и международные организации активно внедрять их в практику государственного и политического управления. Одним из перспективных направлений их использования – развитие электронного голосования избирателей.*

**В**первые термин «электронное голосование»<sup>1</sup> (electronic(al) voting – e-voting) был введен в 1960-х годах, когда во всем мире применялось голосование с помощью бумажных бюллетеней. Новое понятие подразумевало, что волеизъявление голосующих избирателей выражается с помощью электронных средств. Использование Интернета и телефона для голосования стало обсуждаться лишь в 1980-х годах, но эти средства не предполагалось использовать на всеобщих выборах или референдумах вследствие их слабой информационной защищенности<sup>2</sup>. Первые системные публикации на тему электронных выборов появились в 1981 году, а первые масштабные экспериментальные шаги в этом направлении были сделаны всего 10 лет назад<sup>3</sup>.

Электронное голосование может проводиться на избирательном участке с использованием бумажно-электронной системы голосования (система оптического сканирования), системы голосования с прямой записью (прямой записи через сенсорный экран или кнопочный терминал).

Самостоятельным видом электронного голосования является дистанционное голосование (без присутствия избирателя на избирательном участке) с использованием информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет (далее – интернет-голосование) или других каналов связи

(например, телефонная линия, мобильная телефонная связь).

Согласно рекомендациям Комитета министров стран – участниц Совета Европы по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования, принятым в 2004 году комиссией по вопросам развития электронного и дистанционного голосования при Комитете министров Совета Европы, к основным достоинствам голосования через Интернет относятся:

- предоставление избирателям возможности голосовать не только на избирательном участке своего избирательного округа, но и в ином месте;
- обеспечение участия в выборах и референдумах всех граждан, имеющих право голосовать и, в особенности, проживающих или временно находящихся за рубежом;
- расширение доступа к избирательному процессу избирателей с ограниченными физическими возможностями или тех, кто по

**1** В международной практике под термином «электронное голосование» понимается применение технологии получения и подсчета голосов избирателей, а также подведения итогов голосования с помощью любых электронных средств.

**2** <http://www.dissert.ru/artical/prihodkoL4.html>.

**3** [http://www.saferunet.ru/ruait/stories/detail.php?SECTION\\_ID=129&ID=675](http://www.saferunet.ru/ruait/stories/detail.php?SECTION_ID=129&ID=675).



каким-либо причинам не может присутствовать на избирательном участке;

- повышение явки избирателей путем предоставления дополнительных каналов для голосования;
- приведение процесса голосования в соответствие с новыми общественными реалиями и повышение использования новых технологий в качестве средства связи;
- сокращение со временем общих расходов избирательных органов на проведение выборов или референдумов;
- повышение оперативности и надежности передачи результатов голосования.

Вместе с тем экспертами в области выборов и интернет-технологий отмечается ряд проблем, связанных с введением электронного голосования:

- техническая сложность процедуры интернет-голосования;
- невозможность обеспечения всеобщего доступа к каналу для дистанционного и электронного голосования;
- возможность подачи избирателем голоса посредством более чем одного канала для голосования;
- возможность установления связи между поданным голосом и конкретным избирателем (нарушение тайны голосования);
- трудность или невозможность повторного пересчета голосов;
- возможность фальсификации



данных и/или несанкционированного вмешательства в работу системы;

- попытки блокирования извне доступа к услугам системы;
- сложность контроля и наблюдения со стороны общественности<sup>4</sup>.

Проблемные аспекты также нашли отражение в рекомендациях Комитета министров Совета Европы, касающихся правовых, организационных и технических стандартов электронного голосования.

Правительствам стран-членов рекомендуется в тех случаях, когда они уже используют или рассматривают возможность использования электронного голосования, соблюдать стандарты и требования по правовым, организационным и

техническим аспектам электронного голосования в том виде, в котором они изложены в приложениях к рекомендациям Комитета министров стран – участниц Совета Европы.

В настоящее время многие страны активно разрабатывают национальные проекты электронного голосования избирателей, в том числе интернет-голосование. При этом мировой опыт показывает, что для внедрения и эффективного использования интернет-голосования требуется долгая и согласованная работа государства, гражданского общества, экспертного сообщества по преодолению технических, организационных и правовых проблем, возникающих на пути внедрения такого способа голосования.

**Россия.** Российская Федерация наряду с другими странами с развитой информационно-телекоммуникационной структурой активно осваивает современные информационные технологии при организации и проведении выборов.

В нашей стране в соответствии с Федеральным законом от 10 января 2003 года «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» для



<sup>4</sup> 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.



автоматизации избирательного процесса применяется ГАС «Выборы», а также технические средства подсчета голосов – комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ<sup>5</sup>) – система оптического сканирования, автоматически считывающая информацию с бумажного бюллетеня, а также комплексы для электронного голосования (КЭГ) – система прямой записи через сенсорный экран (без использования бумажного бюллетеня).

Практика применения указанных технических средств показала, что при проведении голосования с их использованием в должной степени обеспечиваются избирательные права граждан и сохраняется тайна голосования. ЦИК России ставится задача по обеспечению такими устройствами в крупных городах избирательных участков с большим числом избирателей.

10 октября 2010 года впервые в нашей стране так широко применялись комплексы обработки избирательных бюллетеней – оптические сканеры, считывающие информацию с бюллетеня, использовались в 22 субъектах Российской Федерации (более 3 тысяч штук, что достаточно для оснащения 1500 избирательных участков). До конца 2012 года планируется обеспечить 15 процентов избирательных участков в России соответствующими устройствами

и до 2015 года этот показатель увеличить до 70 процентов, оставив не оснащенными такой техникой только участки с малым числом избирателей.

После первого использования КЭГ в ходе выборов в областную думу в Великом Новгороде в 2006 году они были доработаны, и сейчас каждый такой прибор включает в себя мини-принтер, на фискальной ленте которого избиратель может видеть подтверждение своего выбора по каждому бюллетеню. В случае необходимости ленту можно вскрыть и по ней произвести подсчет голосов вручную. В результате проведенной модернизации комплекс может работать в автономном режиме от 6 до 12 часов, что, при возможном пропадании штатного электропитания на избирательном участке, позволит обеспечить электронное голосование с момента его открытия и до закрытия

Руководитель Федерального центра информатизации при ЦИК России Михаил Попов говорит: «В марте 2007 года в городе Орле в ходе выборов в Орловский областной Совет народных депутатов на пяти избирательных участках мы провели проверку достоверности результатов, сверив результаты электронного голосования с копией на бумажной ленте. На процедуре сверки присутствовали все оппози-

ционные партии и общественные объединения, участвовавшие в избирательной кампании. Результаты сверки показали абсолютное совпадение данных электронного голосования и данных, отпечатанных на ленте».

Среди перспективных направлений развития также использование технологий глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС (в этой связи было подписано Соглашение о сотрудничестве между Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Федеральным космическим агентством), а также взб-камер на избирательных участках и иных технических устройств.

Председатель ЦИК России Владимир Чуров отмечает: «Предполагается, что постепенно все избирательные участки будут оснащаться автоматизированным рабочим местом (АРМ), на котором будет формироваться итоговый отчетный протокол. Непосредственно в АРМ будет вводиться информация с КОИБов или КЭГов. Данные протокола на нем будут заверяться электронной цифровой подписью председателя и секретаря участковой избирательной комиссии и передаваться в вышестоящую комиссию. Когда это будет реализовано, мы сможем получать протоколы уже непосредственно с участков. Они также начнут одновременно передаваться в территориальную избирательную комиссию и в ЦИК России. Это принципиально важная задача, которая снимает все проблемы, например, с копиями протоколов. Также это существенно упростит и удешевит перевозку документации»<sup>6</sup>. При этом он подчеркивает, что оптические сканеры (КОИБ) затратны, поскольку сохраняется бумажный бюллетень, КЭГ

<sup>5</sup> КОИБ разработаны в середине 1990-х годов в петербургском ОАО «ЛОМО», а программное обеспечение и технологическое применение разработал петербургский НИИ Программных средств.

<sup>6</sup> Газета Избирательной комиссии Иркутской области «Право выбора», № 18 (109), 2010 г.

через некоторое время могут себя окупить, поскольку исключаются расходы на изготовление и перевозку бумажных бюллетеней.

А дистанционное голосование дает экономический эффект прежде всего за счет снижения транспортных издержек, общих затрат на обеспечение голосования на избирательном участке.

В соответствии с избирательным законодательством в течение суток после окончания времени голосования все протоколы участковых избирательных комиссий об итогах голосования должны размещаться на сайтах ЦИК России и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

Первым опытом использования интернет-технологий в практике отечественных выборов стал эксперимент по электронному опросу избирателей в ходе муниципальных выборов в городе Новомосковске Тульской области 12 октября 2008 года. Для проведения эксперимента использовались компакт-диски. В ходе единого дня голосования 1 марта 2009 года эксперимент по электронному опросу избирателей с использованием Интернета был проведен сразу в нескольких регионах нашей страны. В Волгоградской, Вологодской, Томской областях для проведения электронного опроса избирателей использовались компакт-диски. В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре эксперимент проводился с помощью электронных социальных карт. Во Владимирской области – с использованием мобильной связи<sup>7</sup>.

Электронное голосование (дистанционное электронное голосование, в том числе с использованием Интернета) предоставляет возможность голосования российским гражданам, проживающим за рубежом. Они представляют достаточно большую группу избирателей: по состоянию на 1 июля 2009 года за рубежом находилось более 1 миллиона 650 тысяч избирателей, обладающих активным избирательным правом. Однако же голосуют обычно 200-250 тысяч человек<sup>8</sup>.

На выборах депутатов Государственной Думы Федерального Со-



брания Российской Федерации в 2007 году было открыто 350 избирательных участков в 140 странах мира, на выборах Президента России в 2008 году – 364 (например, в Израиле на 130 тысяч избирателей было образовано 11 участков). Часто избирательные участки открываются только в посольствах и консульствах, что не всегда удобно для избирателей, особенно в больших странах, где наши соотечественники могут жить на значительном удалении от посольства или консульства. С помощью интернет-голосования можно было бы охватить до одного миллиона избирателей за рубежом. Этот вид голосования необходим и для избирателей, находящихся в нашей стране в труднодоступных и отдаленных местностях.

«Если мы не введем интернет-голосование, около трех с половиной миллионов молодых людей, по данным социологов, никогда не придут на участки. Это не лень – это принцип. Они говорят, что будут голосовать только через Интернет. Потерять три миллиона избирателей мы не можем себе позволить», – подчеркнул Председатель ЦИК России Владимир Чуров в интервью радиостанции «Голос России»<sup>9</sup>.

Продолжением активного освоения информационных технологий при организации и проведении выборов в нашей стране стал эксперимент по электронному опросу избирателей с приме-

нением Интернета посредством мобильной связи в городе Кингисеппе Ленинградской области. Опрос проводился в день выборов в органы местного самоуправления 11 октября 2009 года.

Среди важных факторов, повлиявших на выбор места проведения эксперимента, следует отметить усредненность основных электро-рациональных параметров данной территории в российских масштабах, а также среднюю развитость компьютерных сетей и удельный вес пользователей Интернета<sup>10</sup>.

Участниками эксперимента стали более 60 процентов от числа избирателей города Кингисеппа, принявших участие в традиционном голосовании. Как показали результаты

**7** 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.

**8** Здесь и по всему тексту используется справочная информация, размещенная на сайте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – [www.cikrf.ru](http://www.cikrf.ru).

**9** <http://www.cikrf.ru/newsite/news/actual/2009/07/17/itar.jsp>.

**10** «Выборы в субъектах Российской Федерации в Единый день голосования 11 октября 2009 года. Электоральная статистика» / ЦИК России. М., 2010 год.

проведенного социологического исследования, 85 процентов избирателей высказались в отношении эксперимента положительно. По данным исследований информированность населения об эксперименте составила 75 процентов. При этом основным источником информации граждане называли телевидение (50%), газеты (37%), агитационные материалы (27%), информацию от волонтеров-агитаторов (25%).

Эксперименты по использованию веб-камер, позволяющих транслировать в Интернете голосование в режиме реального времени, проводились в ходе региональных выборов, прошедших в 2008–2009 годах в целом ряде субъектов Российской Федерации.

По решению Избирательной комиссии Ленинградской области веб-камеры использовались в ходе дополнительных выборов депутатов Законодательного собрания Ленинградской области по Приозерскому и Кировскому одномандатным избирательным округам, которые прошли 10 октября 2010 года. Веб-камеры были установлены (на шести избирательных участках) таким

образом, чтобы их применение не могло нарушить тайну голосования – в поле обзора камеры не попадало внутреннее пространство кабины для голосования. Доступ интернет-пользователей к видеоинформации, передаваемой веб-камерами, был организован на сайте Избирательной комиссии Ленинградской области ([www.leningrad-reg.izbirkom.ru](http://www.leningrad-reg.izbirkom.ru)). Этот сайт в день голосования посетили 460 раз, при этом открыто было более 4 000 тысяч страниц. Подавляющее большинство посещений было зарегистрировано из России (Санкт-Петербург, Гатчина, Приозерск, Кировск, Москва, Уфа, Екатеринбург, Пермь, Челябинск и другие города), также зарегистрированы посещения из Эстонии, Финляндии, Республики Молдова и даже США.

Проведение видеотрансляции в день голосования из помещений для голосования способствует значительному повышению доверия избирателей, кандидатов и общественных объединений, представителей средств массовой информации к процессу голосования и подведению его итогов, представ-

ляет собой дополнительную форму контроля за ситуацией на избирательных участках в день голосования и препятствует нарушению избирательного законодательства. Кстати, один из авторов данной статьи как официальный наблюдатель от Исполнительного Комитета Содружества Независимых Государств был свидетелем того, как на выборах Президента Республики Азербайджан в ноябре 2008 года использовались веб-камеры на избирательных участках. Председатель ЦИК России В.Е. Чуров тогда публично заявил о целесообразности использования этого опыта на выборах в Российской Федерации. На наш взгляд, опыт применения рядом избирательных комиссий субъектов Российской Федерации веб-камер в ходе проведения голосования и подведения его итогов может стать практическим подспорьем для развития и дальнейшего распространения данной технологии.

При этом избирательные комиссии субъектов Российской Федерации обращают внимание на необходимость своевременного решения отдельных вопросов, связанных с указанной перспективой. Организаторы выборов сходятся во мнении, что использование веб-камер при освещении работы избирательных комиссий в ходе федеральных выборов должно быть обосновано нормами законодательства Российской Федерации, иметь единое программное обеспечение, четкую организацию системы безопасности доступа пользователей к видеоинформации, передаваемой веб-камерами, и подкреплено соответствующим финансовым и материальным обеспечением<sup>11</sup>.

Кроме того, в единый день голосования 10 октября 2010 года в ходе дополнительных выборов депутата Законодательного собрания Ленинградской области по Кировскому одномандатному избирательному округу впервые на выборах в Ленинградской области использова-



<sup>11</sup> Н.А. Кулясова. О практике использования веб-камер на избирательных участках. – Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, № 11, 2009 год. С. 66.

лась система спутникового навигационного наблюдения ГЛОНАСС. Абонентскими телематическими терминалами, работающими на базе спутниковой навигационной технологии ГЛОНАСС, были оборудованы 11 автомашин, перевозивших избирательную документацию, а также выезжавших к избирателям для проведения голосования вне помещения для голосования.

В своем Послании Федеральному Собранию в ноябре 2009 года Президент Российской Федерации Д.А. Медведев поручил Правительству России, Центральной избирательной комиссии, субъектам Российской Федерации ускорить модернизацию избирательной системы страны. В ЦИК России создана рабочая группа по реализации всех десяти пунктов Послания Президента, которые касаются избирательной системы. Основные цели и задачи ускорения модернизации избирательной системы заключаются в повышении открытости избирательной системы на региональном уровне, расширении возможностей реализации конституционного избирательного права гражданина Российской Федерации, возможности контроля общественности за ходом избирательного процесса и подведением итогов голосования, обустройстве избирательного процесса как части национальной структуры информационного пространства электронного общества Российской Федерации, исключении отрицательного влияния человеческого фактора на ход и результаты голосования, в том числе за счет внедрения электронных средств подсчета голосов и обработки информации на избирательных участках.

ЦИК России в установленные сроки представила Правительству России свои предложения по реализации программы по техническому переоснащению избирательной системы.

Принципиальным условием для дальнейшего ускоренного технического переоснащения избирательной системы является постоянное и всестороннее информирование избирателей избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации о новых технологиях,



которые внедряются или будут внедряться в избирательный процесс. Ведь как показывают многочисленные социологические опросы, проведенные в ходе экспериментов, существенное влияние на участие избирателей в экспериментах оказывала информированность граждан о них.

Официальное введение интернет-голосования в избирательную практику зарубежных стран, как правило, сопровождалось предварительными социологическими исследованиями, направленными на выяснение готовности различных групп населения использовать Интернет в качестве канала для голосования. В России также был проведен масштабный всероссийский опрос, который со всей очевидностью подтвердил идентичность отношения российских избирателей к введению интернет-голосования с преобладающими настроениями в других странах. Так, согласно инициативному опросу, проведенному ВЦИОМ в сентябре-октябре 2008 года по федеральной выборке, треть россиян (34%) в целом положительно относятся к идее интернет-голосования. Половина сограждан (48%) негативно относится к такому нововведению. Подобные данные совпадают с результатами опроса, проведенного в 2007 году в Австрии (стране, которая не практиковала электронное голо-

сование даже в тестовом режиме). Здесь в ходе опроса 35 процентов респондентов заявили о том, что готовы голосовать по Интернету, а 58 процентов, что не собираются этого делать.

Еще один социологический опрос был проведен среди избирателей, принимавших участие в эксперименте в городе Новомосковске Тульской области. Так, положительно относящихся к введению интернет-голосования насчитывалось 71 процент, а негативно – менее 10 процентов. Однако, стоит отметить, что эти результаты были получены после проведения комплекса информационно-разъяснительных мероприятий среди избирателей. Схожие показатели были получены в ходе проведения экспериментов в пяти субъектах Российской Федерации 1 марта 2009 года.

Таким образом, данные зарубежных и отечественных социологических опросов позволяют утверждать, что использование интернет-голосования в качестве дополнительного способа волеизъявления граждан не вызывает резкой негативной реакции граждан. Более того, использование Интернета в качестве дополнительного канала голосования, даже в режиме эксперимента, способствует росту доверия граждан к выборам и их электоральной активности.

*Продолжение следует*



**Сергей ВАКУНОВ,**  
консультант информационно-аналитического отдела Управления общественных связей и информации Аппарата ЦИК России

## АГИТАЦИЯ В ИНТЕРНЕТЕ: МИРОВОЙ ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

**В** современном обществе человек все больше и больше зависит от получения информации с помощью Интернета. Организация объединенных наций даже признала свободный доступ в глобальную сеть одним из базовых прав человека. Неудивительно, что всемирная «паутина» играет все большую и большую роль в политической сфере.

Стремительно развивается ее «политический сегмент» и в Российской Федерации. У каждой из семи зарегистрированных политических партий есть свой сайт, в сети представлены многие общественные объединения и инициативные группы граждан. Кроме того, активно происходит расширение присутствия политических партий в социальных сетях. Ряд партий даже создавали собственные социальные сети. Наиболее известные примеры – социальная сеть «Однопартийцы.ру», созданная политической партией «ЕДИНАЯ РОССИЯ», и социальная сеть «Соратники» «СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ», в которой зарегистрировано около 45 тысяч человек (май 2011 года). В настоящее время «ЕДИНАЯ РОССИЯ» от подобных проектов отказалась и сосредоточила усилия на увеличении присутствия в наиболее крупных социальных сетях.

Политические партии используют для информирования избирателей о своей деятельности и наиболее популярные интернет сервисы Facebook, Youtube, Вконтакте, Twitter и иные. Помимо создания специализированных групп и каналов в социальных сетях, на сай-

тах политических партий реализована функция, позволяющая пользователям разместить ссылку на понравившийся материал с сайта политической партии в социальной сети, в которой пользователь зарегистрирован. Часто блоги или страницы в социальных сетях создаются и отдельными политиками. Иногда в этом процессе участвуют целые фракции Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Эксперты отмечают, что в сети ни одной из российских партий пока не удалось добиться определенного преимущества перед другими. Подобные высказывания звучали на секции «Роль Интернета в предвыборный год и перспективы изменения политического ландшафта блогосферы» VI Санкт-Петербургского интернет-форума (18-19 мая 2011 года)<sup>1</sup>.

Партия, первая выработавшая эффективную интернет-стратегию, сможет получить на выборах значительное преимущество. Поэтому перед законодателями стоит задача выработки необходимых поправок в избирательное законодательство, исключающих возможные злоупотребления при агитации в Интернете, создав тем самым дополнительные гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах.

Отсутствие полноценной правовой базы регулирования Интернета на международном уровне и на

<sup>1</sup> Эксперты: За избирателями Прохоров пойдет в сеть. // Лениздат.Ру. 20 мая 2011 года.

уровне отдельных государств повышает угрозу применения противоправных технологий в ходе агитации в глобальной сети.

«Информационное пространство настолько доступно и открыто, что возможности злоупотребления им фактически неограничены», – считает Рафаэль Перл, глава отдела по борьбе с терроризмом ОБСЕ<sup>2</sup>. Задача регулирования Интернета – создание условий, при которых, с одной стороны, будет гарантировано право граждан на получение и распространение информации, закрепленное Конституцией Российской Федерации и международными правовыми актами, а с другой – пользователи будут защищены от противоправной и просто нежелательной информации.

В мире можно выделить два ключевых подхода к регулированию распространения информации в Интернете. Первый из них опирается на превентивные меры: модерирование, контроль трафика, блокировка узлов, содержащих «нежелательную» информацию, а также целых сервисов. Подобная практика существует в Китае, Иране, Казахстане, ряде других стран. В связи с народными волнениями в Египте Интернет был просто отключен<sup>3</sup>. Проекты создания схожих систем рассматриваются еще в ряде стран. В 2010 году с инициативой создания системы, ограничивающей доступ пользователей к ресурсам Интернета, выступили сенаторы Джозеф Либерман и Сьюзан Коллинз<sup>4</sup>.

Другой подход предусматривает создание системы мониторинга появления противоправных материалов. Введение автоматизированной системы мониторинга планируется Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций для анализа материалов СМИ и комментариев,



размещаемых на сайтах средств массовой информации<sup>5</sup>. Данный подход сложно применять при мониторинге деятельности отдельных пользователей: они не проходят процедуру регистрации и не могут лишиться лицензии. Кроме того, его реализация требует расширения международного сотрудничества с целью недопущения размещения противоправных материалов на зарубежных серверах. Подобные прецеденты имели место в практике борьбы с размещением противоправных материалов (экстремистских материалов, порнографии) в Интернете.

\*\*\*

Во всем мире активно развивается специализированное гражданское законодательство, регулирующее отношения в глобальной сети. Не является исключением и Россия. Например, комитетом Государственной Думы по информационной политике и комиссией по информационной безопа-

сности и киберпреступности Российской ассоциации электронных коммуникаций ведутся работы по созданию проекта закона по борьбе с распространением неэтичной информации в Интернете. Предполагается, что законопроект будет касаться и вопросов борьбы с нежелательной и противоправной политической рекламой<sup>6</sup>.

Опыт зарубежных стран показывает, что к политической рекламе необходимо выработать специальный подход – применение к ней критериев обычной рекламы товаров и услуг может привести к негативным последствиям для законопослушных участников избирательного процесса. Известным примером подобного подхода является Австралия, где действует жесткое законодательство в отношении «спамеров». В результате менее половины сайтов политических партий и кандидатов воспользовались рассылкой сообщений электронной почты во время парламентских выборов 2004 года<sup>7</sup>. Конфликтные ситуации возникали между участниками избирательного процесса и организаторами выборов в Японии и Южной Корее.

Принципиальное отличие Интернета от любой иной известной до этого информационной среды делает необходимым выработку специализированного законодательства, регулирующего всю со-

2 Цена вопроса // «Коммерсантъ», №76 (4617), 29 апреля 2011 года.

3 Dan Costa. Egypt Flips Internet Kill Switch. Will the US? // PC Magazine, 1 марта 2011 года.

4 Dan Costa. Op. cit.

5 Роскомнадзор намерен поставить онлайн-СМИ под автоматический контроль // РИА «Новости». 22 марта 2011 года.

6 Спамеров завалят работой // Газета.ру. 11 мая 2011 года.

7 The Internet and National Elections: A Comparative Study of Web Campaigning (Kindle Edition). T & F Books UK, 2009. Loc. 6983-95.



вокупность отношений, возникающих в процессе создания, обработки, распространения и обмена информацией, в том числе, своеобразия отношений, возникающих в ходе осуществления предвыборной агитации.

\*\*\*

При законодательном регулировании интернет-агитации можно выделить несколько очевидных проблем. В первую очередь, это вопрос финансирования – затраты на распространение материалов в Интернете настолько малы, что зачастую невозможно определить стоимость одного экземпляра агитационной продукции – сводится ли она к созданию макета или в затраты на производство интернет-материала необходимо включить также стоимость аренды интернет-канала (зачастую, безлимитного с фиксированной абонентской платой).

Сложно определить точное количество распространенных материалов агитационной продукции, соблюдения сроков агитации (материалы, размещенные задолго до избирательной кампании, остаются доступными неограниченное количество времени, в том числе в период, когда агитация запрещена законодательно). Отдельной задачей является определение лиц,

ответственных за нарушение избирательного законодательства. Кто несет ответственность за размещаемую в Интернете информацию: администрация ресурса, оператор (поставщик) интернет-услуг или конечный пользователь?

От выработки эффективного механизма распределения ответственности зависит эффективность борьбы с интернет-двойниками кандидатов и технологиями, направленными на дискредитацию кандидатов путем размещения от их имени агитационных материалов, заведомо нарушающих избирательное законодательство. Дополнительные сложности создает отсутствие в Интернете национальных границ – как, например, привлечь к ответственности за нарушение избирательного законодательства Российской Федерации граждан иностранных государств или администраторов ресурсов, зарегистрированных за рубежом.

При этом необходимо обеспечить определенные гарантии для присутствия в Интернет кандидатов и политических партий. Серьезной является проблема так называемого «киберсквоттерства» – регистрации доменных имен с целью их дальнейшей перепродажи. Пользователи сети имеют возможность зарегистрировать доменные имена, схожие с именами канди-

датов или создать профили в социальных сетях. В ряде случаев такие операции производят сторонники кандидатов, желающие их поддержать таким образом. Однако в случае конфликта между пользователем и избирательным штабом партии или кандидата последний не сможет использовать этот ресурс для агитации.

Например, рядовой американский избиратель Джо Энтони в 2004 году создал в социальной сети MySpace профиль «Барак Обама», поддерживал его функционирование активно наполняя материалами. В результате ему удалось привлечь более 300 000 виртуальных друзей. В 2007 году он согласился сотрудничать с избирательным штабом Барака Обамы, однако в дальнейшем принял решение сотрудничество прекратить. Только обращение избирательного штаба к администрации интернет-сервиса MySpace позволило сохранить контроль над интернет-страницей за избирательным штабом кандидата<sup>8</sup>. Однако в дальнейшем не исключены случаи, когда владельцем домена или профиля в социальной сети может стать лицо, стремящееся получить прибыль от продажи доменного имени или учетной записи кандидата или желающее использовать сходство имени кандидата с названием сайта для его дискредитации.

Впервые ресурсы Интернета были применены в целях агитации в ходе кампании по выборам Президента США в 1992 году. Постепенно предвыборная агитация и информирование граждан с помощью Интернета стали распространенными явлениями во всем мире. Объем применения интернет-агитации на выборах в различных странах отличается и зависит от многих факторов. Важнейшими из них являются степень распространения информационных технологий, тип применяемой избирательной системы, особенности законодательства, регу-

<sup>8</sup> Rahaf Harfoush. Yes We Did! An inside look at how social media built the Obama brand (Kindle Edition). New Riders Press. 2009. Loc. 1935.



лирующего предвыборную агитацию, опыт применения тех или иных форм «традиционных» агитационных технологий и их эффективность, уровень электоральной культуры избирателей и кандидатов, а также целый ряд иных факторов. Поэтому мировой опыт регулирования распространения специальной информации о выборах и референдумах не может быть источником готовых ответов, однако анализ методов и приемов интернет-агитации в зарубежных государствах может помочь преодолеть ряд сложностей.

Соединенные Штаты Америки сохраняют лидирующие позиции в области интернет-агитации на выборах. Эксперты сходятся во мнении, что выборы президента США 2008 года стали прорывом в области применения интернет-агитации. Увеличение скорости доступа к сети (распространение широкополосного Интернета) и ее доступности (мобильные устройства, беспроводные сети) позволило кандидатам массово использовать не только традиционные способы агитации в Интернете (сайты и рассылки электронных писем) или так называемые Web 2.0 – технологии, основанные на привлечении пользователей к самостоятельному наполнению сайтов и служб. Таким образом, к традиционной рассылке и сайтам прибавились сервисы, сочетающие в себе принципы социальных сетей и видеохостинга, в наполнении которых активно участвовали пользователи, добавляя собственные материалы, комментарии и обмениваясь ими между собой.

Уже за год до выборов отчетливо прослеживалась тенденция в отношении использования кандидатами средств «всемирной паутины».

9 The Web 2.0 Election: Does the Internet Matter in Election Politics?// ReadWriteWeb, 23 августа 2007 года. [http://www.readwriteweb.com/archives/web\\_20\\_election.php](http://www.readwriteweb.com/archives/web_20_election.php).

10 US elections, the internet wins — Feature//Earth Times, 5 ноября 2008 года (<http://www.earthtimes.org/articles/news/240072,in-us-elections-the-internet-wins-feature.html>).



По состоянию на 23 августа 2007 года Барак Обама удалось значительно опередить своих конкурентов. Например, количество его виртуальных друзей в социальной сети MySpace составило около 170 000 человек, а количество просмотров его материалов на популярном видеопортале YouTube превысило отметку в 11 миллионов. У его главного конкурента Джона Маккейна было всего около 40 000 «друзей» и менее 500 000 просмотров материалов на YouTube<sup>9</sup>. Столь серьезное внимание к агитации через Интернет принесло свои плоды уже на раннем этапе кампании — до окончания праймериз ему удалось собрать через сеть около 7 000 000 долларов (против 4 000 000 у Хиллари Клинтон, лидировавшей на тот момент в ходе праймериз). В дальнейшем этот показатель увеличился. Только в сентябре 2008 года через Интернет Барак Обама получил пожертвований на сумму более 150 миллионов долларов<sup>10</sup>. Всего ему удалось получить через Интернет пожертвований на сумму, превышающую 500 миллионов долларов. Столь значительный размер поступивших средств позво-

лил ему отказаться от государственного финансирования избирательной кампании и получить возможность неограниченно тратить средства избирательного фонда.

\*\*\*

Электронные платежные системы играют все большую роль в России. Расширяется сбор средств через Интернет на различные общественные инициативы. Самым известным примером подобного рода является проект «Роспил». Вопрос об «электронных» пожертвованиях в избирательные фонды кандидатов должен быть урегулирован законодательно, определен правовой статус «электронного кошелька» кандидата, выстроены барьеры против злоупотреблений с денежными переводами, обеспечения необходимой степени прозрачности сбора средств.

Если сравнивать кампанию Барака Обамы с предшествующими избирательными кампаниями, то необходимо отметить более интенсивное использование и традиционных средств. Если лист рассылки электронных сообщений штаба



Джорджа Буша, победившего на президентских выборах 2004 года, содержал около 6 миллионов адресов<sup>11</sup>, то такой же лист, которым пользовались в избирательном штабе Барака Обамы, содержал уже около 13 миллионов адресов электронной почты избирателей<sup>12</sup>.

Наибольший эффект произвели технологии, основанные на массовом вовлечении интернет-пользователей в избирательную кампанию. Агитационная кампания в Интернете, организованная штабом Барака Обамы, строилась вокруг сайта MyBarakObama.com (или MyBO). Создатели сайта отказались от схемы, в которой сайту отводилась роль статичной информационной площадки, в пользу создания интерактивной платформы, сочетающей черты информационного сайта и социальной сети. Значительная часть наполнения сайта создавалась пользователями. Они получили возможность размещать материалы сайта в популярных социальных сетях. К концу избирательной кампании у Барака Обамы было более 10 миллионов виртуальных друзей в социальных сетях, каждое сообщение в его блоге (за период избирательной кампании было опубликовано 6170) получало в среднем 184 комментария от пользователей<sup>13</sup>.

Эта тактика использовалась еще в ряде кампаний, например, на парламентских выборах 2010 года

в Великобритании. Аналогии прослеживаются даже в названии сайтов: избирательным штабом Консервативной партии был создан сайт [myconservatives.com](http://myconservatives.com), а лидером партии и кандидатом в одном из избирательных округов Дэвидом Камероном – [mydavidcameron.com](http://mydavidcameron.com).

Вопрос с агитацией граждан в Интернете, например, с помощью блогов, социальных сетей или комментариев на тех или иных сайтах, достаточно сложен. Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2006 года № 7-П положение пункта 5 статьи 48 во взаимосвязи с положениями статьи 51, пункта 6 статьи 52, пунктов 1, 2, 3, 5 и 6 статьи 54, статьи 58, пункта 5 статьи 59 Федерального закона об основных гарантиях в той части, в какой ими не допускается проведение предвыборной агитации за или против кандидата (кандидатов, список, списки кандидатов) гражданами, не являющимися кандидатами, их представителями, представителями избирательного объединения, методами, требующими финансовых затрат, осуществляемых помимо избирательных фондов, признано не противоречащим Конституции Российской Федерации, но как уже говорилось выше, сложно определить реальный объем затрат<sup>14</sup>.

В США блоги начали оказывать заметное влияние на политиче-

скую жизнь в 2002 году, когда развернули активную кампанию против сенатора-республиканца Честера Лотта, который был обвинен в расовой нетерпимости, позднее поддержанную СМИ. В 2004 году в ходе президентских выборов уже практически все кандидаты использовали блоги для агитации. При этом бороться с размещением противоправных материалов в блогах чрезвычайно сложно. Организация «Репортеры без границ» выпустила специальное издание «Справочник для блогеров и кибердиссидентов». В нем приводятся подробные инструкции, позволяющие кибер-диссидентам скрываться от организаций, осуществляющих надзор за национальными сегментами Интернета. Эти технологии могут применяться и для осуществления противоправной интернет-агитации.

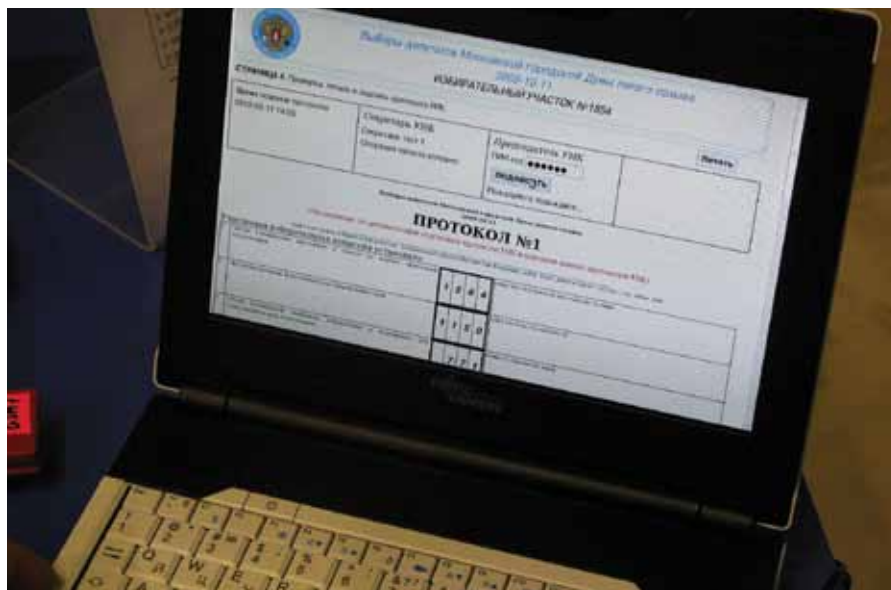
Мировая практика интернет-агитации знает уже и примеры действий кандидатов в обход избирательного законодательства. В Великобритании ряд кандидатов во время выборов депутатов Европейского Парламента в соответствии с

- 11** Trevor Potter and Kirk L. Jowers. Election Law and the Internet//New Campaign Finance Sourcebook. 2006. P. 243. 12 Jose Antonio Vargas, "Obama Raised Half a Billion Online," [washingtonpost.com](http://washingtonpost.com), November 20, 2008, voices. [washingtonpost.com/the-trail/2008/11/20/obama\\_raised\\_half\\_a\\_billion\\_on.html](http://washingtonpost.com/the-trail/2008/11/20/obama_raised_half_a_billion_on.html); and David Talbot, "The Geeks Behind Obama's Web Strategy," [Boston Globe](http://BostonGlobe.com), January 8, 2009. Цит. по: Antony J. Corrado, Michael J. Malbin, Thomas E. Mann, Norman J. Ornstein. Reform in an Age of Networked Campaigns. 2010. P. 12.
- 13** Darren G. Lilleker & Nigel A. Jackson. Towards a more participatory style of election campaigning? The impact of Web 2.0 on the UK 2010 General Election . P. 3.
- 14** Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». М., 2007. С. 479.

правилами ведения избирательной кампании перестали обновлять информацию на своих сайтах, однако поместили на них ссылки на альтернативные сайты, расположенные на зарубежных серверах, где информация продолжала обновляться на протяжении всей кампании<sup>15</sup>.

Кандидаты и политические партии ищут более традиционные способы использования «всемирной паутины», например, покупают рекламные площади на наиболее популярных интернет-ресурсах (Консервативная партия Великобритании разместила свою рекламу на главной странице портала YouTube)<sup>16</sup>. Подобная разновидность предвыборной агитации, с одной стороны, наиболее эффективно поддается контролю избирательных органов (при условии, что оплата рекламной площади происходит из избирательного фонда), а с другой, – затрагивает вопрос об участии в агитации иностранных граждан, ведь часто эти сервисы зарегистрированы за рубежом.

Экспертами даются различные оценки эффективности агитации в Интернете, ее удельного веса в комплексе агитационных мероприятий. Звучат как позитивные, так и негативные оценки вклада такого рода агитации в результат того или иного кандидата. С одной стороны, уже накопилось значительное количество примеров эффективных интернет-кампаний кандидатов (главным образом, в странах с высоким количеством пользователей Интернета), а с другой – есть и примеры, демонстрирующие иллюзорность поддержки кандидата, создаваемой его популярностью в сети. Наиболее



известный пример – неудача председателя национального комитета Демократической партии США Говарда Дина (тогда – экс-губернатора штата Вермонт) на партийных праймериз в 2004 году<sup>17</sup>. Его избирательному штабу удалось привлечь внимание интернет-аудитории к кандидатуре Дина, обеспечить сбор средств через глобальную сеть. Говард Дин занимал лидирующие позиции по результатам опроса общественного мнения. Однако массовая интернет-поддержка не смогла обеспечить ему номинацию от Демократической партии. В ходе праймериз он уступил не только Джону Керри, но и Джону Эдвардсу, не обладавшим столь массовой интернет-поддержкой.

\*\*\*

В настоящее время агитация в Интернете все еще находится на стадии становления: растет аудитория интернет-пользователей, применяются новые технические устройства, меняется роль и место тех или иных методов интернет-агитации, постепенно меняется законодательство, регулирующее отношения в сети. Успех многих способов интернет-агитации объясняется их новизной и «эксклюзивностью». При длительном применении эти факторы перестают работать, а значит, падает эффективность подобных технологий. В целом, определить их

эффективность можно только проанализировав применение одних и тех же технологий в ходе избирательных кампаний одного уровня в одной стране на протяжении длительного периода времени. Сейчас это невозможно – стремительное развитие информационных технологий приводит к тому, что фактически в ходе каждой кампании применяются новые технологии.

Независимо от оценок эффективности агитации в Интернете, необходимость регулирования этой области информационного обеспечения граждан в глобальной сети безусловна. Информационные технологии предоставляют значительные возможности как для обеспечения конституционных прав граждан на получение и сбор информации, так и для злоупотребления этим правом. В мире не выработано единых стандартов юридической защиты прав граждан в ходе информационного обеспечения участников избирательного процесса, а законодательство отдельных стран в этом вопросе за редким исключением находится в зачаточном состоянии. Однако анализ зарубежной практики применения и регулирования интернет-агитации позволяет упростить работу отечественным законодателям и превентивно выработать необходимые законодательные нормы. 

**15** The Internet and National Elections. A Comparative Study of Web Campaigning. Routledge., 2007. loc. 1282.

**16** So was it an internet election?// BBCNEWS – Dot, 7 мая 2010 года ([http://www.bbc.co.uk/blogs/thereporters/rorycellanjones/2010/05/so\\_was\\_it\\_an\\_internet\\_election.html](http://www.bbc.co.uk/blogs/thereporters/rorycellanjones/2010/05/so_was_it_an_internet_election.html)).

**17** Politicking Online: The Transformation of Election Campaign Communications (Kindle edition). Rutgers University Press, 2009. Loc. 31.



**Николай КОНКИН,**  
секретарь Центральной  
избирательной комиссии  
Российской Федерации

## РОССИЯ-ПЕРУ: КООРДИНИРУЯ ШАГИ В ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ СФЕРЕ

**В соответствии с приглашением Национального избирательного суда Республики Перу (НИС) и по согласованию с МИД России делегация ЦИК России в составе секретаря Комиссии Н.Е. Конкина и заместителя начальника Управления внешних связей Аппарата ЦИК России А.М. Кудачкина с 8 по 14 апреля 2011 года выезжала в Перу для участия в международном наблюдении за всеобщими выборами, а также для проведения рабочих консультаций с перуанскими партнерами. Вниманию читателей предлагается краткий отчет о наблюдении за выборами в Республике Перу.**

**И**збирательные органы Российской Федерации и Республики Перу поддерживают между собой профессиональные отношения вот уже на протяжении более чем десяти лет. Первые контакты состоялись в конце 1990-х годов, а уже в 2000-м году делегация ЦИК России приняла участие в наблюдении за состоявшимися тогда всеобщими выборами. В дальнейшем наши деловые контакты переживали различные периоды, как активности, так и спада (последнее отчасти объяснялось непростыми с политической точки

зрения для Перу событиями 1990-х годов, переменами в составе Национального избирательного суда страны, других государственных органов, ответственных за проведение выборов). Тем не менее, поступательное развитие двустороннего профессионального сотрудничества с неминуемой логикой подвело нас к событию, ставшему заметной вехой в отношениях между ЦИК России и НИС Перу.

В 2007 году стороны договорились о начале работы над совместным Протоколом о сотрудничестве. В течение года эта работа была заверше-

на, документ прошел необходимый процесс согласования и в ноябре 2008 года в Лиме в ходе официального государственного визита в Перу Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Протокол о сотрудничестве был подписан в присутствии руководителей двух государств. Двусторонний межведомственный документ был подписан Председателем ЦИК России В.Е. Чуровым и Председателем НИС Перу Уго Сивинной Уртадо.

Протокол устанавливает общие принципы, на которых стороны договариваются строить между собой профессиональные отношения, выделяет базисные направления сотрудничества между двумя избирательными органами, конкретизирует формы и методы такого делового взаимодействия. В ходе последовавших вслед за подписанием Протокола рабочими контактами, состоявшимися в том числе во время приезда господина Уго Сивинной в Москву в июле 2009 года, намечены конкретные направления взаимодействия – в области повышения правовой культуры избирателей, внедрения передовых технологий в избирательный процесс, совместных действий в международном электоральном сообществе – речь идет прежде всего о координированных шагах по созданию Ассоциации организаторов выборов стран Азиатско-Тихоокеанского региона.

\*\*\*

В борьбе за пост президента на состоявшихся 10 апреля 2011 года выборах реально участвовали пять кандидатов (всего в бюллетень для голосования было внесено 11 кандидатов): бывший президент Перу Алехандро Толедо (избирательный блок *Peru Posible*), бывший мэр Лимы – Луис Кастаньеда (*Solidaridad Nacional*), дочь экс – президента А. Фухимори – Кейко Фухимори (*Fuerza 2011*), лидер националистической партии Перу – Ольянта Умала (*Sana Peru*) и бывший премьер-министр правительства Толедо – Педро Кучински (*Alianza por el Gran Cambio*). После скандального самоотвода Мерседес Араос крупнейшая политическая партия страны АПРА участвовала в предвыборной борьбе



без кандидата в президенты (только в Национальный конгресс).

Общим моментом для участников президентской гонки стало их стремление позиционировать себя в качестве левоцентристов. При том, что из указанной выше пятерки избиратели склонны были воспринимать как представителя левого фланга только О. Умалу.

А после того, как лидер Националистической партии О. Умала четко обозначил свой отход от идей боливарианского социализма, выступив за неотъемлемость права частной собственности, а также «открестился» от каких-либо политических связей с Президентом Венесуэлы Уго Чавесом, различия в политических программах основных кандидатов свелись к минимуму. Отсутствие новых идей, способных выделить одного претендента среди других, привело к активному использованию всеми участниками технологий черного пиара.

\*\*\*

По информации коллег из перуанского Национального избирательного суда в общей сложности на этих выборах было аккредитовано более 200 наблюдателей из-за рубежа. Наибольшее представительство имела миссия наблюдателей от Организации Американских Государств – более 80 человек. Помимо этого своих представителей направили практически все избирательные органы стран Латинской Америки. Были также представлены Совет Европы, Национальный демократический

институт (США), парламентские круги латиноамериканских государств.

В соответствии с перуанским законодательством иностранные наблюдатели за выборами пользуются всеми необходимыми для эффективной работы правами – без каких-либо ограничений они допускаются на избирательные участки и в избирательные комиссии всех уровней, имеют возможность наблюдать за всем процессом голосования и процедурой подсчета голосов,



Территория Республики Перу составляет 1285,2 тысяч кв. км, население – 27 млн. человек, столица – г. Лима (около 8 млн. жителей), государственные языки – испанский, кечуа. Главенствующая религия – католицизм. Национальный праздник – 28 июля – День независимости (1821 г.). Административно-территориальное деление: 12 регионов, включающих 24 департамента, и одна самостоятельная провинция – Кальяо.



свободно общаться с членами участковых избирательных комиссий, наблюдателями от политических партий, а также с избирателями на выходе с избирательных участков. Всем административным органам, включая полицию, и представителям вооруженных сил, обеспечивающим порядок в день голосования, предписано не препятствовать работе международных наблюдателей и оказывать им всяческое содействие. Допускается также осуществление фотосъемки.

\*\*\*

Непосредственно в день голосования представители ЦИК России осуществляли наблюдение на избирательных участках как в городе Лима, так и за ее пределами, в глубокой провинции – административном районе Каньете (140 км от столицы). Как определено нормами перуанского избирательного законодательства, для проведения выборов по всей стране создаются центры голосования (как правило, для этого используются помещения школ, колледжей, высших учебных заведений). В каждом из этих центров формируется несколько десятков (40–50) участков для голосования. К каждому из них может быть приписано не более 200 избирателей (принцип формирования – по месту проживания избирателей). Перуанец имеет право проголосовать только на участке, к которому он приписан (системы открепительных удостоверений не имеется). Единственным «ослаблением», предусмотренным нормами законодательства, является возможность получения справки, да-

ющей право проголосовать без очереди (если на то имеется уважительная причина – выдается региональными представителями Национального избирательного суда). По закону участие в выборах в Перу обязательно. При уклонении от голосования предусмотрен денежный штраф (его размеры варьируются с учетом доходов перуанцев и их принадлежности к различным социальным группам общества).

Члены участковых избирательных комиссий (по три на каждый участок) выбираются методом свободной лотереи и не позднее, чем за месяц до дня голосования в личном порядке извещаются об этом. Участие в работе участковых избирательных комиссий также является обязательным, поводов для отказа может быть лишь два – неграмотность либо физическая неспособность (по состоянию здоровья и по причине преклонного возраста). В течение месяца члены участковых избирательных комиссий могут пройти соответствующие курсы обучения, которые, однако, не обязательны для посещения (каждый самостоятельно определяет, насколько он готов к работе в участковой избирательной комиссии).

Голосование в день выборов проходит с 8:00 до 16:00. Как показало наблюдение (представители ЦИК России к 8:00 прибыли в один из центров голосования – район Сан-Исидро, факультет права Университета Гарсиласо де ла Вега), далеко не все участковые избирательные комиссии начинают работать точно в предусмотренное законом время.

Комиссии могут начать работу только в полном составе – к 8:00 не все из них имеют «кворум». Как можно было видеть, кое-где не хватало одного, а то и двух членов участковых комиссий. По существующему положению предусмотрен резерв времени до 9:00. Если и к этому времени комиссия не соберется в полном составе, то ее председатель может пригласить из ожидающих избирателей первого (первых двоих) для замещения пустующих должностей, при этом отказаться от этого нельзя (также чревато денежным штрафом). В том случае, если до 12:00 участковая комиссия не начнет работу, голосование на данном участке объявляется несостоявшимся.

В 16:00 допуск избирателей в центры голосования прекращается – могут проголосовать лишь те, кто к этому времени успел зайти внутрь центра. Подсчет голосов и заполнение итоговых протоколов



Главой государства и верховным главнокомандующим Республики Перу является президент, избираемый прямым тайным голосованием на 5 лет не более двух сроков подряд. С 28 июля 2006 года этот пост занимает лидер левоцентристской партии Американский народно-революционный альянс (АПРА) Алан Гарсия Перес, уже избравшийся на этот пост в 1985 году. Президент назначает Председателя Совета министров и других членов правительства Перу.

Высший законодательный орган страны – однопалатный Национальный Конгресс Республики, состоящий из 130 депутатов, избираемых сроком на 5 лет.

осуществляется членами участковых избирательных комиссий в обычном порядке. В каждом центре голосования в обязательном порядке присутствуют один-два делегата от НИС (осуществляют общий надзор за процессом голосования), а также представители Национального бюро по избирательным процессам, которые фактически непосредственно работают с участковыми избирательными комиссиями. За каждым представителем закреплены по 5-6 комиссий – в течение всего дня он ведет наблюдение за их работой, дает практические рекомендации, помогает решать спорные вопросы (в том числе при подсчете голосов и заполнении протоколов).

\*\*\*

На прошедших 10 апреля в Перу всеобщих выборах избирался президент страны, однопалатный Национальный Конгресс, а также перуанское представительство в Андский парламент (5 мандатов). Исходя из этого, каждый избирательный бюллетень состоял из трех вертикальных частей. Подсчет голосов и заполнение соответствующих итоговых протоколов осуществлялись последовательно – сначала президентская часть, затем парламентская и в последнюю очередь в Андский парламент. В такой же последовательности проходил подсчет голосов и оглашение итоговых результатов в общенациональном масштабе.

Официальное оглашение результатов выборов должно было быть

сделано Национальным избирательным судом Перу не позднее, чем в течение 30 дней после голосования. По итогам президентских выборов ни один из кандидатов не набрал 50 процентов голосов плюс один голос. В результате, на 5 июня был назначен второй тур президентских выборов, к участию в котором были допущены кандидаты, занявшие первые два места по результатам голосования 10 апреля – Ольянта Умала (31,6%) и Кейко Фухимори (23,5%).

Голосование в Национальный Конгресс проходит в Перу по партийным спискам, притом наряду с общенациональным списком каждая партия имеет право на представление региональных списков. Наряду с этим присутствует норма так называемого преференциального голосования: каждый избиратель может отметить в бюллетене двух партийных кандидатов – отмечаются порядковые номера, соответствующие их местам в избирательном списке.

\*\*\*

Говоря в целом о впечатлениях по итогам наблюдения, необходимо прежде всего отметить демократизм и открытость всего процесса голосования. На избирательных участках царил покойствие и доброжелательность – избиратели имели возможность без какого-либо давления извне отдать свой голос, а участковые комиссии в полном объеме исполнить свои обязанности.



Перу относится к числу развивающихся государств. Основу национальной экономики составляют горнорудная промышленность, сельское хозяйство и рыболовство. Страна занимает лидирующие позиции в мире по экспорту рыбной муки, входит в первую десятку мировых производителей и экспортеров висмута, вольфрама, олова, теллурия, цинка, меди, свинца, серебра, индия, селена, ртути, молибдена, кадмия, золота. Важными статьями перуанского экспорта являются также кофе, шерсть, хлопок, текстиль, морепродукты. Ввозятся машины и оборудование, промышленное сырье, потребительские товары.

Перу обладает существенным энергетическим потенциалом, главным образом гидро-ресурсами. Успешно развивается индустрия туризма.



Делегация ЦИК России провела заранее спланированные встречи с руководством Национального избирательного суда, Национального бюро по избирательным процессам (ONPE), Национального реестра удостоверений личности и актов гражданского состояния (RENIEC).

На встрече с Председателем НИС Перу Уго Сивиной Уртадо были обсуждены вопросы профессионального обмена между избирательными органами двух стран, хода выполнения двусторонних обязательств, предусмотренных подписанным в 2009 году Протоколом о сотрудничестве. В числе



основных тем фигурировал вопрос направления в Россию на обучение перуанского аспиранта, а также совместная инициатива по созданию Ассоциации организаторов выборов стран Азиатско-Тихоокеанского региона.

Господин Уго Сивина подтвердил заинтересованность НИС Перу продолжать активно участвовать в реализации «тихоокеанской инициативы», выдвинутой избирательными органами двух стран совместно с коллегами из республики Корея. Касаясь вопроса выбора организационных основ будущей организации, перуанский руководитель согласился с необходимостью учета точек зрения на проблему всех инициаторов проекта, а также досконального изучения уже существующего международного опыта формирования аналогичных ассоциаций. Господину Сивине понравилась идея проведения в ближайшее время заседания рабочей группы, в которую вошли бы эксперты-специалисты, представляющие пять стран, продвигающих проект создания Ассоциации (Казахстан, Мексика, Перу, Республика Корея и Россия), и в ходе которой можно было бы выработать общие подходы к решению организационных и технических вопросов, дальнейшему алгоритму совместных действий. Подводя итог обсуждению темы Ассоциации, Председатель НИС Перу озвучил основной принцип, которым он руководствовался бы при продвижении данной инициативы: создание Ассоциации может иметь реальное

значение только в том случае, если при этом можно будет совместно решать практические вопросы электронной сферы (например, НИС Перу приветствовал бы содействие партнеров в вопросе внедрения в перуанский избирательный процесс систем электронного голосования). Как деликатно заметил господин Уго Сивина, перуанская сторона вряд ли будет заинтересована в создании еще одного «дискуссионного клуба по интересам».

Господин Уго Сивина поблагодарил российских партнеров за активное продвижение темы обучения в России перуанского аспиранта. В НИС Перу имеется полное понимание предлагаемой нами схемы оформления на обучение представителя Перу, налажен рабочий контакт с Посольством России в Перу, с соответствующими структурами в Российском Университете дружбы народов (по нашей рекомендации). Как, однако, откровенно отметил Председатель НИС Перу, пока они так и не смогли определиться с финансовой стороной вопроса – предполагаемые затраты на реализацию этого замысла превышают возможности перуанцев (авиабилеты, проживание в России, страховка). Эти расходы могут существенно снизиться при заочной системе обучения (мы предложили коллегам и такой вариант, он в принципе возможен), однако и тут имеются свои нюансы. В итоге обсуждения договорились совместно продолжить поиск компромиссного варианта.

В заключение беседы российская сторона информировала Председателя НИС Перу о предстоящих в 2011 и 2012 годах в России федеральных избирательных кампаниях и заверила Уго Сивину в том, что в скором времени на его имя будет направлено соответствующее приглашение посетить нашу страну и принять участие в наблюдениях за предстоящими выборами.

\* \* \*

Продуктивно и интересно прошли наши беседы в ONPE и RENIEC. Стороны обменялись опытом работы по организации и проведению выборов.

Глава ONPE Магдалена Чу и ее заместители подробно рассказали о проделанной работе по подготовке голосования, всех технических и организационных аспектах, сопутствовавших данной работе. В частности, разговор коснулся вопросов формирования участковых избирательных комиссий и подготовки их членов. Перуанские коллеги подробно остановились на том, каким образом и в какие сроки готовится необходимая избирательная документация и как она направляется в центры для голосования. Партнеры обстоятельно осветили вопросы, касающиеся существующего в Перу порядка изготовления бюллетеней для голосования, а также предусмотренной законом процедуры подведения итогов голосования, рассмотрения жалоб и спорных вопросов, обнаружения результатов выборов.

Разговор в RENIEC получился более обстоятельным – избирательный аспект лишь небольшая часть функций этой организации. Как рассказал заместитель главы RENIEC Мариано Кучо, помимо составления списков избирателей большой объем работы связан с документированием граждан, совершенствованием всего комплекса технических проблем, связанных с единым документом избирателя (аналог российского общегражданского паспорта), его наполнением биометрическими данными через внедрение электронного чипа. В настоящее время основным документом перуанского гражданина является карточка DNI (Национальное





В международных делах Перу выступает за укрепление роли ООН, решение любых споров и конфликтов между государствами на основе общепринятых норм международного права, разностороннее международное сотрудничество, в том числе в борьбе с такими вызовами современности, как международный терроризм, наркобизнес и организованная преступность. Аналогичные позиции Перу занимает и в Совете Безопасности ООН, непостоянным членом которого она избиралась на период 2006-2007 годов.

Перу считает, что современная мировая экономика обнаружила неспособность в полной мере противостоять кризисным явлениям, соответственно, необходимо создание качественно новой международной финансо-

вой архитектуры, действенный запуск антикризисных механизмов, существующих пока, скорее, формально и неспособных оградить развивающиеся страны от экономических катаклизмов.

Перуанцы придерживаются линии на учет особых интересов развивающихся стран в ВТО, выступают за скорейшее вступление России в эту организацию.

Перу придает большое значение развитию механизмов азиатско-тихоокеанского сотрудничества, заметно наращивает свою активность по либерализации международной торговли в рамках АТЭС.

Дипломатические отношения между СССР и Перу установлены 1 февраля 1969 года. 26 декабря 1991 года Перу заявила о признании Российской Федерации в качестве государства-правопреемника СССР. 24 ноября 2008 года состоялся визит Президента Российской Федерации Д.А.Медведева в Перу – первый в истории двусторонних отношений визит главы российского государства в эту страну.

Заключен Договор о партнерских отношениях – базовый документ, определяющий основные принципы двустороннего взаимодействия (ратифицирован Федеральным Собранием Российской Федерации 2 ноября 2007 года, вступил в силу 24 ноября 2008 года).

Налаживается взаимодействие в области рыболовства, образования и культуры, научно-технической сфере, а также по линии МЧС. Установлены контакты между Росатомом и Перуанским институтом ядерной энергии. Перуанским студентам ежегодно предоставляются стипендии для обучения в нашей стране.

удостоверение личности). Этот документ вручается каждому перуанцу, достигшему 18 лет. Его изготавливает RENIEC и вручает через свои региональные представительства либо через местную администрацию. По данному документу перуанцы голосуют (он единственный, нет другого документа, по которому можно было бы проголосовать). В настоящее время на документе ставится отметка (клеится специальная марка), подтверждающая факт участия в голосовании.

Внедрение электронного чипа и биометрических данных – по отпечатку пальца (это в ближайших планах) позволит в значительной степени повысить надежность документа, упростить процедуру идентификации перуанца, внедрить в систему выборов электронное голосование. Биометрическая база данных по всей стране даст возможность перуанцам осуществлять целый ряд действий (нотариат, банковские операции и даже голосование) вообще без документа – только путем считывания отпечатка пальца. Все это в настоящее время в числе проектов RENIEC (в том числе вручение DNI – удостоверения личности – уже начиная с рождения, а не с 18 лет, как сейчас).

На встрече в российском посольстве Чрезвычайный и Полномочный Посол нашей страны в Перу М.Г. Троянский поблагодарил делегацию ЦИК России за активную и плодотворную работу, отметил, что наши связи в электоральной области относятся к числу наиболее активно развивающихся среди всего комплекса межгосударственных отношений.

**От редакции.** 5 июня 2011 года состоялся второй тур по выборам Президента Республики Перу. В нем участвовали два кандидата, получившие по итогам голосования в первом туре наибольшее количество голосов избирателей – Кейко Фухимори и Ольянта Умала.

В результате победу на выборах одержал Ольянта Умала, набравший 48,21 процента голосов (7 937 704).

Кейко Фухимори получила 45, 49 процента голосов (7 490 647).



## НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ПАРЛАМЕНТСКИМИ ВЫБОРАМИ В КИРГИЗИИ В ПОСТКОНФЛИКТНОЙ СИТУАЦИИ



**Ольга БЫЗОВА,**  
эксперт Российского общественного  
института избирательного права

*Массовые народные выступления в апреле 2010 года в Киргизии привели к отставке Президента страны и роспуску Жогорку Кенеш (парламента Киргизии). Межнациональные конфликты на юге в июне 2010 года привели к еще большей дестабилизации политической ситуации в Киргизии. Некоторые политологи сравнивали ее со спящим молодым вулканом: «Никогда не знаешь, когда и где раскаленные потоки лавы вырвутся на поверхность, сметая все на своем пути»<sup>1</sup>.*

Россия не только внимательно следила за развитием обстановки в Киргизии, но и старалась оказать посильную помощь. Премьер-министр Российской Федерации Владимир Путин был первым политиком, который публично выразил поддержку временному правительству в Киргизии. Россия оказала оперативную, в том числе и гуманитарную помощь населению Киргизии. Руководители российских министерств и ведомств проводили переговоры с руководством страны и с лидерами политических партий республики. Киргизский лидер Роза Отунбаева неоднократно подчеркивала, что поддержка была жизненно важна для страны.

Аналогичной была реакция международных организаций на произошедшие события. «Реакция ОБСЕ на драматические события в Киргизии показала, что организация способна оперативно откликаться на кризисы», — сказал глава Министерства иностранных дел Российской Федерации Сергей Лавров. По его мнению, Постоянный совет ОБСЕ также доказал свою способность выработать консенсусное решение<sup>2</sup>.

- <sup>1</sup> Российская газета. № 5152 (73). 08.04.2010 г.
- <sup>2</sup> Росбалт, 17.07.2010 г. <http://www.rosbalt.ru>.

28 июня 2010 года в Киргизии прошел референдум, на который выносились вопросы о принятии новой редакции конституции и назначении Розы Отунбаевой на пост президента переходного периода. Более 90 процентов принявших участие в референдуме проголосовали за новую конституцию, по которой Киргизия уходит от президентской и становится парламентской республикой. В соответствии с новой Конституцией к парламенту перешли полномочия назначения премьер-министра и всего состава правительства. По мнению членов временного правительства именно такая форма правления не позволит Киргизии сосредоточить в одних руках всю власть в стране.

Выбор народа – дело святое. Хотя история говорит о том, что иногда и народ ошибается. Парламентская форма правления характерна для стабильных государств, она формируется постепенно и параллельно на протяжении долгих лет вместе с гражданским обществом. Модель западной демократии не следует переносить в азиатскую страну, в которой еще не сложилось четкой структуры гражданского общества.

Президент Российской Федерации Дмитрий Медведев относится к переходу Киргизии к парламентской форме правления с осторожностью: «Не превратится ли это в череду бесконечных проблем, перетасовок в парламенте, прихода к власти сил, которые имеют экстремистскую направленность»<sup>3</sup>. Вспомним неудачный опыт Украины в 2004 году, когда электоральный суверенитет народа был нарушен и под сильным влиянием из-за рубежа состоялась так называемая оранжевая революция, в ходе которой некоторые страны оказывали фактически прямое давление на легитимное руководство Украины, вмешиваясь во внутренние дела суверенного государства.

В Киргизии же вслед за принятием новой Конституции на референдуме были назначены выборы в Парламент республики на 10 октября 2010 года.



Несмотря на опасения и напряженность в обществе вследствие июньских трагических событий в Оше и Джалал Абаде, выборы прошли в достаточно мирной атмосфере, в том числе и в южных районах республики. Правовую основу выборов составили Конституция, принятая на всенародном референдуме, Кодекс о выборах в редакции 2007 года, Закон о Центральной избирательной комиссии по проведению выборов и референдумов (ЦИК) от 2004 года, Закон о политических партиях от 1999 года. Законодательная база еще не в полной мере приведена в соответствие с новой Конституцией. В соответствии со статьей 70 Конституции Парламент состоит из 120 депутатов, а в соответствии со статьей 70 Кодекса о выборах их число было 90. Новая Конституция устанавливает, что депутатом может быть избран гражданин, достигший на день выборов 21 года. Ранее в Кодексе о выборах был установлен минимальный возраст депутата 25 лет.

Проблему противоречий нормативно-правовых актов решали путем соглашений между претендентами на выборах и ЦИК Киргизии. Партии, участвовавшие в выборах, признали полномочия ЦИК по устранению существующих пробелов и исправлению таких несоответствий. С правовой позиции решения ЦИК по изменению законодательства можно расценивать как превышение пределов ее компетенции. Среди многочисленных постановлений, которые приняла

ЦИК в преддверии выборов, следует выделить постановление от 4 сентября 2010 года, которое восстанавливает требование о маркировке избирателей и регламентирует порядок маркировки. Также ЦИК давала разъяснения в соответствии с изменением в Конституции числа депутатских мест с 90 до 120. Были даны разъяснения по распределению излишних мандатов, в случае если партия получает более 65 мест в Парламенте. Решением ЦИК № 170 от 24 августа 2010 года было исключено положение Кодекса о выборах, обязывавшее партию заменить кандидатов, учитывая при этом требования по квотам, в случаях снятия кандидатуры. Это привело к изменению порядка расстановки кандидатов-мужчин и кандидатов-женщин в партийных списках.

В связи с возникновением недоговоренностей у политических партий по поводу несоответствий данных копий протоколов, полученных ими в участковых избирательных комиссиях, с данными Государственной автоматизированной системы (ГАС) «Шайлоо» Центральная избирательная комиссия провела анализ этих данных. Данные действия по сверке данных в копиях протоколов с данными ГАС «Шайлоо» не предусмотрены действующим законодательством. Они проводились исключительно по договоренности ЦИК и политических партий.

Центральная избирательная комиссия рассмотрела поступившие жалобы и заявления, некоторые

<sup>3</sup> Российская газета. № 5218 (139). 28.06.2010 г.



телей в графе «подпись избирателя» за проголосовавших избирателей подписались в основном одни и те же лица. При этом просматриваются либо недостаточная организация процедур со стороны ЦИК, либо политическая подоплека такого решения. В итоге оказались неучтенными голоса десятков тысяч человек.

Результаты парламентских выборов были официально опубликованы почти через месяц после их проведения, только 1 ноября 2010 года. 120 депутатских мандатов были распределены следующим образом: идеалистическая демократическая политическая партия «Ата-Журт» – 28 депутатских мандатов; социал-демократическая партия Кыргызстана (СДПК) – 26; политическая партия «Ар-Намыс» (Партия Достоинства) – 25; политическая партия «Республика» – 23; политическая социалистическая партия «Ата Мекен» – 18 депутатских мандатов.

материалы по ним были переданы в правоохранительные и судебные органы.

Основными нарушениями, которые привели к отмене итогов голосования по отдельным участкам и утверждению итогов голосования по избирательным бюллетеням неустановленной формы, стали следующие: отсутствие в основном списке избирателей серий и номеров документов, удостоверяющих личность; факты наличия в основном списке поддельных подписей избирателей, выполненных одними и теми же лицами; на избирательных бюллетенях не были проставлены печати участковой избирательной комиссии.

По результатам проверки избирательных документов, поступивших с избирательных участков, ЦИК признала итоги голосования недействительными примерно на 20 избирательных участках, образованных за пределами страны. 25 октября 2010 года постановлением № 320 ЦИК признала недействительными итоги голосования на избирательных участках, образованных на территории Российской Федерации – в городах Москва, Санкт-Петербург и Казань. По данным ЦИК Киргизии основанием для отмены результатов выборов стали «нарушения требований пунктов 2, 5, 7,

8, 10 статьи 22, пункта 5 статьи 23, пунктов 3, 4 статьи 40 Кодекса Кыргызской Республики «О выборах в Кыргызской Республике», которые не позволяют с достоверностью установить итоги голосования избирателей. На указанных избирательных участках установлено, что представленные списки избирателей не пронумерованы, не прошнурованы и не заверены подписью и печатью руководителей представительств Кыргызской Республики в иностранных государствах, также избиратели были включены в дополнительный список избирателей при предъявлении общегражданского паспорта гражданина Кыргызской Республики<sup>4</sup>.

В соответствии с пунктом 8 статьи 22 Кодекса основанием для включения в дополнительный список гражданина, находящегося в день голосования за границей и не имевшего возможности получить открепительное удостоверение и проголосовать досрочно, является заявление о его исключении из списка избирателей по месту постоянного проживания.

На других избирательных участках на территории России были отменены итоги голосования на основании того что в представленных основных списках избира-

\*\*\*

Большое число международных и местных наблюдателей присутствовало на избирательных участках в день голосования по всей территории государства, в том числе и в южных районах страны.

Миссия БДИПЧ ОБСЕ открылась в Бишкеке 7 сентября 2010 года в составе 18 экспертов в основной группе и 22 долгосрочных наблюдателей, направленных во все области, а также в города Бишкек и Ош. Миссия краткосрочных наблюдателей на выборах состояла из 246 человек и работала 7 дней. Изначально БДИПЧ запросило у государств-участников 300 краткосрочных наблюдателей. Отметим, что это достаточно редкий случай, когда количество присутствовавших наблюдателей в стране меньше количества запрошенных. Скорее всего, данный факт связан с имевшимися опасениями и нестабильностью в стране наблюдения.

На предыдущих парламентских выборах Киргизии в 2005 году присутствовало всего 175 международных наблюдателей ОБСЕ. Как видим, интерес международного сообщества к развитию демократических процессов увеличивается.

4 <http://www.shailoo.gov.kg>.

Наблюдение за проведением выборов осуществляли представители 36 государств-участников ОБСЕ. Как работала миссия БДИПЧ, можно проследить на примере работы ее краткосрочных наблюдателей в городе Ош. Возглавил миссию краткосрочных наблюдателей ОБСЕ г-н Мортен Хеглунд (Норвегия).

Всего в город Ош и Ошскую область прибыло 46 наблюдателей ОБСЕ, в том числе 5 экспертов из России. Особое внимание организаторы миссии уделяли вопросам безопасности, тщательно инструктировали на случай возникновения чрезвычайной ситуации. После прибытия в город Ош каждый наблюдатель должен был сообщать куратору о своем местонахождении каждые 2 часа SMS-сообщением. Каждому наблюдателю был выдан мобильный телефон, а также на команду наблюдателей был предоставлен спутниковый телефон как дополнительная мера по обеспечению безопасности.

За день до голосования наблюдателям необходимо было посетить Ошскую территориальную (городскую) избирательную комиссию. Наблюдателям рассказали об особенностях территории наблюдения. Команда посетила каждый избирательный участок, рекомендованный для наблюдения. В результате был составлен маршрут на день голосования с учетом рекомендаций логистов и службы безопасности. Таким образом был изменен обычный порядок выбора участков для наблюдения с целью обеспечения безопасности.

В городе проводилась предвыборная агитация, в основном, посредством плакатов и баннеров. По информации долгосрочных наблюдателей агитационная кампания велась очень активно в условиях жесткой конкуренции. Лишь в селе Алмалык, которое отнесено к территориальной юрисдикции города Ош, агитационных плакатов и других признаков предвыборной агитации не было вообще.

Работа наблюдателя в день голосования была разделена на несколько этапов: наблюдение за открытием избирательного участка, процессом голосования, закрытием избирательного участка и подсчетом

голосов, наблюдение за подсчетом голосов в ТИК. Все результаты наблюдения отражались в отчетах, которые несколько раз в день возились в штаб, что является особенностью миссии по наблюдению в Киргизии (обычно используется факс). Долгосрочные наблюдатели оперативно обрабатывали информацию и передавали ее в главный офис в Бишкеке. Координаторы миссии постоянно были на связи с наблюдателями, иногда просили дополнительно прокомментировать ситуацию, описанную в отчете. Для комментариев были предоставлены отдельные формы. Организаторы рекомендовали находиться на каждом избирательном участке не менее 45 минут для того, чтобы дать более объективную оценку ситуации. Хотя, согласно руководству по наблюдению (6-е издание), необходимо находиться на участке не менее 30 минут.

В форме отчета о наблюдении за процессом открытия вопросы были поставлены четко и понятно. Всего было 22 вопроса. Наверное, если бы члены УИК прочитали хотя бы одну из форм по наблюдению, то стали бы компетентнее и более четко выполняли свои обязанности. В конце каждой формы необходимо было оценить процедуру на избирательном участке, но часто из предложен-

ных в отчете вариантов трудно было выбрать оценку между «хорошо» и «плохо», так как промежуточного варианта не было предусмотрено. Этот вопрос много раз обсуждался. Также трудность в оценке процедур возникала в связи с отсутствием в методических рекомендациях критериев данной оценки. В целом процесс открытия избирательных участков был оценен наблюдателями положительно. Много внимания акцентировалось на заполнении увеличенной формы протокола членами УИК, но на многих участках они даже не были представлены. Это являлось практически единственным недостатком на стадии открытия избирательных участков. Почти на всех участках возникли вопросы по поводу установки кабины для голосования. Ранее на выборах этот вопрос не поднимался, но на данных выборах это был наиболее актуальный момент в связи с тем, что избирательный бюллетень очень длинный (70 см). Когда кабина расположена открытой стороной к залу, принцип тайны голосования может быть нарушен. Посторонние лица (присутствие их подтверждается наблюдениями) могут увидеть в какой именно части бюллетеня гражданин ставит отметку. Закон не предусматривает расстановку кабины для голосования, главное – обеспечить реализа-



цию принципа тайны голосования. Поэтому на избирательных участках кабины для голосования стояли по-разному. В связи с этим закрытость кабинок для голосования (как в России) может быть единственным правильным решением.

Из-за размера бюллетеней на участке находилось несколько урн для голосования. Организаторы выборов не спрогнозировали, сколько урн может понадобиться, поэтому на каких-то участках запасных урн не было. Уже в середине дня члены участковой комиссии пытались, не нарушая целостности пломб, поместить в урну как можно больше бюллетеней. Необходимо было примерно рассчитать вместимость каждой урны и выделить на каждый избирательный участок пропорциональное количество.

Значительные отклонения от установленных процедур наблюдались в деятельности членов участковых избирательных комиссий. Качество, точность списков избирателей остается под сомнением. Списки избирателей составляются местными администрациями на основе государственных реестров (регистрация по месту жительства). Количество избирателей в списках не соответствовало действительности. Несомненно, проблема в том, что в результате межнационального конфликта большинство людей стали бежен-

цами, многие так и не вернулись. В других регионах страны не все внутренние мигранты смогли вовремя зарегистрироваться по месту жительства. Постановлением временного правительства Киргизии «О временном упрощенном порядке выдачи гражданам Кыргызской Республики удостоверений личности» от 23 июня 2010 года ВП № 99 был введен «упрощенный» порядок регистрации для граждан, потерявших документы во время беспорядков. На основании решения ЦИК по просьбе Госрегистра Киргизии данные удостоверения принимались во время голосования как действительные удостоверения личности. Об эффективности «упрощенного» порядка однозначно сказать нельзя, так как не все граждане обратились за получением удостоверения личности. В итоге некоторые граждане были лишены избирательного права.

Многие члены УИК задавали международным наблюдателям вопросы по процедуре организации выборов, подсчета голосов. Но наблюдатели не имеют права вмешиваться в процедуру голосования, поэтому советовали обратиться к нормам внутреннего законодательства о выборах в республике.

Очень много внимания уделялось организации безопасности на избирательном участке. Охрана, работавшая в усиленном режиме,

состояла из 5 человек: сотрудники милиции и народные дружинники. Перед днем голосования сотрудники милиции ночевали на избирательных участках, что является показателем повышенной ответственности к охране избирательной документации.

Краткосрочные наблюдатели отметили присутствие на участках большого числа наблюдателей от политических партий (в среднем по 10 человек на каждом участке). Несомненно, это связано с количеством партий (29), включенных в бюллетень. Национальные наблюдатели, в основном, должны были сидеть на одном месте и не мешать процессу голосования, а они и не проявляли особую активность. Практически на каждом избирательном участке присутствовали наблюдатели от национальных неправительственных организаций. На одном из участков (№ 298), расположенном в вузе, за целый час пребывания мы не увидели ни одного избирателя, а наблюдателей было 12 человек.

Кроме наблюдателей и членов УИК на некоторых участках и возле них присутствовали посторонние лица, что вызвало беспокойство наблюдателей.

По-особенному в день голосования проходил процесс подсчета голосов. По приезду на избирательный участок в село Алмалык наблюдатели увидели, что во всем населенном пункте нет электричества. По словам членов участковой избирательной комиссии, электроэнергия отсутствовала из-за сильного ветра. Процесс подсчета голосов проходил в свете при свете мобильных телефонов и фонарика, оказавшегося у сотрудника миссии ОБСЕ. В середине подсчета голосов свет включился, затем через некоторое время снова выключился. Так повторялось пять раз. Наблюдатели не смогли проследить точность подсчета голосов граждан должным образом. В результате уже в ТИКе обнаружилась ошибка в протоколе.

В целом миссия ОБСЕ отметила процессуальные нарушения при заполнении протоколов. Каждый третий протокол, доставленный в ТИК, был подвергнут исправлениям, что отражает наличие у участковых изби-



рательных комиссий значительных проблем с надлежащим заполнением протоколов. Негативную оценку получил процесс сведения результатов в таблицы в ночь голосования. Наблюдатели теоретически имели доступ ко всему процессу подсчета голосов, но реализовать его было сложно из-за нехватки места, где проводился подсчет голосов и ввод данных в ГАС «Шайлоо».

В Баткене, Ошской и Таласской областях наблюдались случаи участия в агитации студентов и государственных служащих в принудительном порядке или за определенную плату. Наблюдались случаи, когда главы местных органов власти при исполнении своих должностных полномочий высказывали свое предпочтение кандидатам той или иной партии, что противоречит части 13 статьи 30 Кодекса о выборах в Кыргызской Республике. Общим в программах политических партий был призыв к проведению мирных выборов, единству в стране и стабилизации экономики. Одна из партий (Ата-Журт) в агитационных мероприятиях заявила, что «только кыргызам следует позволить владеть землей в нашей стране». Очевидно грубое нарушение статьи 40 Копенгагенского Документа ОБСЕ от 1990 года, которая гласит, что «страны-участницы... осуждают расовую и этническую ненависть...». Генеральный прокурор вынес предупреждение по поводу использования националистической риторики.

Несмотря на выявленные несоответствия требованиям законодательства и отклонения от международных принципов, ОБСЕ приняло «политическое» заключение о том, что выборы прошли под знаком «политического плюрализма... и способствовали дальнейшей консолидации демократического процесса и приблизили страну к выполнению своих международных обязательств по проведению демократических выборов». В итоговом докладе по результатам наблюдения подчеркивается необходимость глубокой реформы избирательного законодательства Кыргызской Республики. БДИПЧ ОБСЕ уже в феврале 2011 года на-



чало активную деятельность по оказанию поддержки руководству Кыргызстана в проведении electoral реформы.

По итогам голосования интрига вокруг предстоящей коалиции длилась до 30 ноября 2010 года. Необходимость создания коалиции была связана с тем, что ни одна из политических партий не получила свыше 50 процентов мандатов. Коалиция большинства была сформирована с большими сложностями из трех политических партий: СДПК, «Ата-Мекен» («Отечество») и «Республика». Коалиция «Согласие ради стабильности» в своей программе поставила главную задачу: «Развитие стратегического партнерства Киргизии с Россией, а также развитие подлинной дружбы и сотрудничества на долгосрочную перспективу во всех сферах жизни с государствами Центральной Азии». Этим партиям необходимо было сформировать правительство страны, назначить премьер-министра (по Конституции в течение 15 рабочих дней со дня первого заседания) и спикера парламента. Но из-за несогласия по кандидатуре спикера парламента коалиция оказалась совсем недолговечной, распалась ровно через сутки. В итоге новая коалиция

была сформирована, а место партии «Ата-Мекен» заняла оппозиционная партия «Ата-Журт».

Итоги прошлогодних парламентских выборов и серьезные разногласия, связанные с формированием коалиционного правительства, еще раз показали, что в Кыргызской Республике важнейшим фактором формирования политических институтов с давних лет выступают региональные и клановые интересы и предпочтения. Очевидно, что итогом всех усилий при формировании новой власти будут президентские выборы. А пока есть время понять, подходит ли парламентская форма правления для бывшей президентской республики.

В существующих условиях особую роль приобретает необходимость международного наблюдения при формировании политических институтов стран, борющихся за становление демократии. Следовательно, существует необходимость совершенствования деятельности организаций, занимающихся международным наблюдением и дающих оценку демократическим процедурам. Ведь оценка может быть объективной только в случае существования ее четких и понятных критериев.



## ГАС «ВЫБОРЫ» КАК ЭЛЕМЕНТ МОДЕРНИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

28 июля 2011 года ЦИК России продемонстрировала представителям политических партий работу Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы». На стенд главного конструктора ГАС «Выборы», расположенный в ФГУП НИИ «Восход», были приглашены представители всех политических партий – члены ЦИК России с правом совещательного голоса и представители непарламентских политических партий в ЦИК России, а также представители экспертного сообщества. В мероприятии приняли участие члены ЦИК России Е.И. Колюшин и А.И. Лопатин.

Представители политических партий подробно ознакомились с принципами построения системы и алгоритмами ее функционирования, получили ответы на вопросы о ходе подготовки ГАС «Выборы» к предстоящей федеральной избирательной кампании.

Руководитель ФЦИ при ЦИК России М.А. Попов и главный конструктор ГАС «Выборы» Л.Ю. Бородинов продемонстрировали работу комплексов средств автоматизации ГАС «Выборы» в территориальных избирательных комиссиях на всех этапах – от подготовки избирательных кампаний до подведения предварительных итогов голосования.

Особое внимание участники мероприятия уделили вопросам обеспечения надежности работы ГАС «Выборы» и защиты информации в системе от искажений и несанкционированного доступа.

В преддверии проведения федеральной избирательной кампании представители политических партий всесторонне обсудили тему обеспечения достоверности выборов. Были затронуты не только вопросы, касающиеся работы ГАС «Выборы», но и процедурные моменты организации голосования и подведения итогов, в том числе в свете массового оснащения избирательных участков техническими средствами голосования в рамках реализации Программы технического переоснащения избирательной системы Российской Федерации.





## ПРЕЗЕНТАЦИЯ С ОБУЧЕНИЕМ

27 июля 2011 года в Избирательной комиссии Белгородской области состоялся семинар-презентация и обучение на тему: «Новые информационные технологии в избирательном процессе: комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ)».

В обучении приняли участие члены и работники аппарата Избирательной комиссии Белгородской области, представители избирательных комиссий муниципальных образований с полномочиями территориальных избирательных комиссий, региональных отделений политических партий, средств массовой информации.

Участники мероприятия ознакомились с техническим устройством КОИБ и порядком работы с ним. Каждый шаг – с момента включения комплекса обработки бюллетеней до ввода полученных данных в систему ГАС «Выборы» – был проиллюстрирован слайдами видео-презентации, подготовленными сотрудниками информационного центра. Особое внимание было уделено действиям организаторов выборов в случае возникновения внештатных ситуаций, порядку подготовки избирательных бюллетеней к процедуре волеизъявления избирателей.

На предстоящих выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва 4 декабря 2011 года Избирательной комиссией Белгородской области будет продолжена практика применения технических средств подсчета голосов на избирательных участках.

Впервые в Белгородской области КОИБ использовались на выборах депутатов областной Думы пятого созыва в единый день голосования 10 октября 2010 года. На 100 избирательных участках города Белгорода итоги выборов были определены на основании подсчета голосов участковых избирательных комиссий, применявших КОИБ-2003.

Как показала практика, использование КОИБ значительно ускоряет процесс подсчета голосов и регистрации результатов голосования, повышает точность их подсчета, а также устраняет самый трудоемкий этап в работе участковой избирательной комиссии.

На выборах в декабре 2011 года КОИБ нового поколения (КОИБ – 2010) будет оснащен 61 избирательный участок Белгорода.

КОИБ-2010 технически более совершенны. Они распознают любой знак, поставленный в месте для отметки. Есть у них и функция подачи голосовых сообщений оператору и избирателю о правилах голосования. Комплексы устроены так, что зафиксированные ими данные нельзя изменить. Устройства имеют датчик двойного листа, благодаря которому будет невозможно опустить сразу несколько сложенных вместе бюллетеней. Предусмотрено соблюдение тайны голосования – ввод бюллетеня осуществляется только лицевой стороной вниз. Новые образцы оснащены полупрозрачными ящиками-накопителями.

Комплексы обработки избирательных бюллетеней вызвали огромный интерес у участников мероприятия. По завершении мероприятия председатель Избирательной комиссии Белгородской области Н. Т. Плетнев ответил на вопросы участников семинара.

**Андрей Белоусов,**  
руководитель информационного центра  
аппарата Избирательной комиссии Белгородской области





## ВЫБОРЫ В МЕЖДУНАРОДНОЙ ДЕТСКОЙ ДЕРЕВНЕ

В Международной летней детской деревне «Алтай», организованной на базе краевого государственного учреждения «Детский лагерь отдыха «Юность», прошли выборы.

Участниками смены 2011 года стали более 800 детей 12-16-лет – активисты детских, молодежных организаций, победители конкурсов, фестивалей, олимпиад.

Традиционно в смене принимают участие представители таких регионов, как Башкортостан, Бурятия, Марий-Эл, Хакасия, Новосибирск, Омск, Москва, а также гости из-за рубежа – Австралии, Венгрии, Финляндии, Индии, Южной Кореи, Китая.

Выборы лучших дружин провела Избирательная комиссия Алтайского края, по традиции являющаяся соорганизатором Международной летней деревни. В ходе выборов ребята, в том числе и гости из-за рубежа, смогли на лекциях и дискуссионных площадках познакомиться с особенностями избирательной системы Российской Федерации, а также принять непосредственное участие в смоделированных электоральных процессах, максимально приближенных к реальным.

Для организации и проведения выборов были сформированы две избирательные комиссии из числа ребят, прошедших предварительно специальное обучение. В их обязанности входила регистрация кандидатов от каждой дружины, подготовка избирательных бюллетеней, составление списков избирателей, оформление избирательного участка в соответствии с требованиями законодательства.

Избирательный участок начал свою работу в 17.00 часов 5 июля. Голосование продолжалось в течение двух часов, а сознательности избирателей можно только позавидовать – явка в этот день составила 93,8 процента. Вечером в большом зале Дворца дружбы народов состоялась торжественное чествование победивших на выборах дружин. Лидерам избранных дружин были вручены удостоверения. Как отметили ребята, принявшие участие в выборах в качестве членов избирательных комиссий и кандидатов, такой опыт очень интересен, и в будущем они обязательно будут участвовать в настоящих выборах.



## ВСТРЕЧА С МОЛОДЕЖЬЮ НА ИННОВАЦИОННОМ ФОРУМЕ «СЕЛИГЕР–2011»

30 июля 2011 года Председатель ЦИК России В.Е. Чуров посетил проходящий в Тверской области Всероссийский молодежный инновационный форум «Селигер–2011» в рамках смены «Политика».

В ходе поездки Председатель ЦИК России встретился с главой Осташковского муниципального района А.Е. Галаховым, представителями Избирательной комиссии Тверской области и территориальной избирательной комиссии Осташковского района. Во время экскурсии по территории форума он ознакомился с выставками и экспозициями.

Выступая перед участниками форума, В.Е. Чуров рассказал об изменениях в избирательном законодательстве и избирательном праве, устройстве избирательной системы Российской Федерации, а также о предстоящих парламентских и президентских выборах в нашей стране. Он отметил, что Центральная избирательная комиссия Российской Федерации заинтересована в инженерах-программистах и специалистах по международным связям.

Председатель ЦИК России представил собравшимся будущий символ выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва. «Это так называемая инновационная галочка, напоминающая символы, которые используются при загрузке информации из Интернета, и также традиционная русская деревянная птица счастья», – отметил В.Е. Чуров.

После ответов на многочисленные вопросы участников лекций В.Е. Чуров поблагодарил молодежь за активную жизненную позицию и выразил уверенность, что от них зависит будущее страны.

Председатель ЦИК России выступил перед представителями местных каналов, а также дал интервью телевидению форума.



## 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**

