

# ЖУРНАЛ О ВЫБОРАХ № 1 • 2014

## ОБЩЕСТВО

### Электоральная география

**Николай Плетнев**  
Работе участковых избирательных комиссий – основное внимание **18**

**Евгений Демьянов**  
Ставропольский край: задачи избирательных комиссий **21**

## ПРОСВЕЩЕНИЕ

### Мировая практика

**Игорь Евланов**  
Деятельность БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами **25**



**Виктория Горбатова**  
**Вячеслав Герасимов**  
Международный обучающий курс по избирательным системам **32**

### Связь времен

**Жанна Которова**  
**Александр Шелагин**  
Архивные документы об истории выборов **36**

**Владимир Журавлев**  
**Владимир Фортунатов**  
Избирательная система и выборы в РСФСР в 1937–1987 годах **39**

## ТЕЛЕТАЙП

### Книжная витрина

**Антон Антопольский**  
Дискуссии на тему информационного общества и электронного правительства **50**

**Наталья Крысенкова**  
Продолжение серии научных исследований **51**

**Дмитрий Ежов**  
Эволюция института выборов в России в источниках и литературе **52**

### Информация

**Сиябшах Шапиев**  
**Владимир Лысенко**  
Международный семинар о путях совершенствования и практике применения избирательного законодательства **55**

**Александр Владимировичу Иванченко – 60 лет** **60**

**Член Рабочей группы ЦИК России принял участие в эстафете паралимпийского огня** **61**

### На Большом Черкасском

**Вручены памятные медали имени Н.М. Гиренко** **62**

**Содержание журнала за 2013 год** **64**

**АКЦЕНТ** • Актуально

## «КРУГЛЫЙ СТОЛ» НА ТЕМУ «ЗЕМСКАЯ РЕФОРМА 1864 ГОДА: УРОКИ И СОВРЕМЕННОСТЬ»

*11 февраля 2014 года в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации состоялось заседание «круглого стола» на тему «Земская реформа 1864 года: уроки и современность». Нынешний год – год 150-летия земской реформы, проведенной в России в конце XIX столетия. Встреча экспертов прошла в рамках деятельности Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России.*



Заседание открыл заместитель Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Л.Г. Ивлев. Он подчеркнул, что именно в ходе земской реформы формировалась и российская избирательная система. Несмотря на то что она не была прообразом современной системы, это был серьезный шаг вперед.

Член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Б.С. Эбзеев обратился к участникам экспертной встречи со вступительным словом, в котором отметил важность изучения опыта проведения земской реформы конца XIX века для развития институтов гражданского общества в современной России.

За «круглым столом» состоялись выступления доктора юридических наук, проректора МГУ им. М.В. Ломоносова С.М. Шахрая, кандидата исторических наук, старшего научного сотрудника Института российской истории РАН Н.Г. Королевой, доктора исторических наук, профессора кафедры истории и политологии Государственного университета управления Л.А. Жуковой, доктора исторических наук, заведующего кафедрой муниципального управления и социального





сервиса Московского областного гуманитарного университета П.В. Галкина, доктора юридических наук, профессора кафедры конституционного и муниципального права России Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) В.И. Фадеева, доктора экономических наук, председателя Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по развитию гражданского общества и взаимодействию с общественными палатами субъектов Российской Федерации, члена ОНМКС при ЦИК России И.Е. Дискина, доктора юридических наук, профессора, главного научного сотрудника отдела конституционного права Института правоведения и сравнительного законодательства при Правительстве Российской Федерации В.И. Васильева, доктора политических наук, члена ОНМКС при ЦИК России А.Н. Аринина, доктора исторических наук, профессора, директора Гуманитарного института Владимирского государственного университета им. А.Н. и П.Н. Столетовых Е.М. Петровичевой.

Материалы заседания «круглого стола» будут опубликованы в очередном номере журнала «Гражданин. Выборы. Власть».

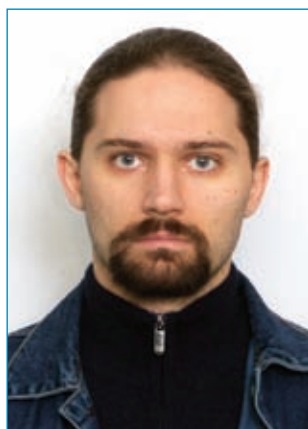


## ОСОБЕННОСТИ КОЛЛЕГИАЛЬНОСТИ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ИНСТИТУТОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ



**Светлана Сабаева**

Старший преподаватель кафедры конституционного права имени Н.В. Витрука РАП, помощник члена ЦИК России, кандидат юридических наук



**Валерий Коновалов**

Помощник члена ЦИК России

*Базовым демократическим принципом, который является залогом демократии и повышает степень легитимности выборных органов публичной власти и должностных лиц, является коллегиальность в качестве противоположности принципу единоначалия или централизации значительных полномочий в руках одного лица. Прежде всего необходимо отличать «коллегиальность» в качестве формы деятельности, которая может применяться и в органах исполнительной власти, функционирующих на основе единоначалия, от коллегиальности как признака и принципа деятельности федерального органа по проведению выборов.*

Правовой статус коллегиальных органов и их членов отличается от правового статуса коллективных органов. Под коллегиальностью в широком смысле понимается форма принятия решений, при которой учитывается коллективное мнение, используются методы обмена информацией, коллективного обсуждения и решения вопросов в пределах компетенции большинством голосов при наличии кворума, способствующие всестороннему анализу различных точек зрения специалистов по вариантам проектов управленческих решений. Это позволяет аккумулировать знания, профессиональный и житейский опыт, практические навыки членов коллегиального органа, учитывать интересы структурных подразделений органа и групп, представители которых входят в состав коллегиального органа, в целях поиска наиболее правильных, обоснованных, справедливых и авторитетных компромиссных вариантов решений.

Коллективность деятельности создает предпосылки для того, чтобы каждый стимулировал свое творческое мышление, чувствовал сопричастность работе коллегиального государственного органа, уменьшая вероятность поверхностного, однобокого рассмотрения и принятия решений. Коллегиальность, предполагающая равенство воле, создает условия для смягчения методов управления через убеждение, способствует развитию диалога и инициативы. По своей сути – это коллективная форма принятия квалифицированного решения (от лат. *collectivus* – собирательный, сборный).

Широкое распространение коллегиальных органов объясняется не только их функциональностью, но и важным государственным значением, политической ролью. В целях разграничения коллективности и коллегиальности проведем классификацию моделей организации коллегиальных (коллективных) органов

в зависимости от порядка их формирования на современных примерах организации общественных и государственных институтов в Российской Федерации.

Централизованная<sup>1</sup> модель (способ получения полномочий членов коллегиальных органов «сверху») характерна для коллективов, в которых предполагается, что для этих членов свойственно идейное (идеологическое) единство, единомыслие, общие интересы, конечные цели, стоящие задачи или иные объединяющие дела. Вопросы обсуждаются коллективом, но решение принимается руководством, которое пользуется авторитетом, уважением, доверием или иными формами управления (кадровыми, финансовыми, организационными и др.). Единоличный метод принятия решений, в том числе по формированию коллегиального органа, предполагает, что руководитель берет на себя всю полноту ответственности (используя знания и опыт подбираемых кандидатур в состав коллегиального органа). По этой модели образуются, во-первых, негосударственные коллективы и объединения на единой партийно-политической платформе (в том числе профессиональные союзы, общественные объединения, политические партии и т.д.) или идейно-ценностной основе (например, идеология, религиозные нормы, корпоративная этика и др.). Во-вторых, к этой группе могут быть отнесены некоторые публичные государственные органы, при этом формирование коллегиального органа осуществляется с учетом мнения единоличного руководителя. Основные решения принимаются коллегиально, включая наделение руководителя распорядительными функциями, в рамках которых он принимает решения самостоятельно и несет за них персональную ответственность. Идея коллек-

тивности (коллегиальности) этой модели неизбежно совмещена с единоличным распорядительством при решении вопросов оперативного, текущего управления и индивидуальной ответственности за исполнение решений. К публичным органам, формирующимся по централизованной модели, относятся следующие:

совещательные и консультативные органы при Президенте Российской Федерации (например, советы по межнациональным отношениям, развитию гражданского общества и правам человека, по делам казачества, по культуре и искусству), общественные, экспертные, консультативные советы, коллегии, образованные при других органах публичной власти, в том числе Общественный научно-методический консультативный совет при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации;

органы в системе исполнительной власти – модель «высших государственных управленцев», осуществляющих исполнительно-распорядительные функции в определенной каждому из них собственной сфере деятельности<sup>2</sup>. Предусмотрен перечень вопросов, которые рассматриваются исключительно на заседаниях. При этом на заседаниях решение принимается, как правило, общим согласием, а голосование не используется<sup>3</sup> (в отличие от заседаний Совета Народных Комиссаров РСФСР до 1924 года и правительств некоторых зарубежных государств);

технично-управленческие органы (в системе государственной службы – аппараты Совета Федерации, Государственной Думы, Конституционного Суда, ЦИК России, иных органов публичной власти Российской Федерации и ее субъектов). Под государственным органом понимается структурно и организационно обособленная часть государствен-

<sup>1</sup> Под централизмом понимается система управления или организации из единого центра, основанная на строгом подчинении нижестоящих органов вышестоящим. См.: Политология: энциклопедический словарь. М., 1993. С. 393.

<sup>2</sup> Одной из основных форм организации деятельности Правительства Российской Федерации являются заседания (могут проводиться закрытые заседания), которые проводятся не реже одного раза в месяц, в них лично участвуют Председатель Правительства Российской Федерации, его заместители и федеральные министры. Для решения оперативных вопросов Правительство Российской Федерации может образовывать Президиум Правительства Российской Федерации. Для назначения Председателя Правительства Российской Федерации законодательство не предусматривает каких-либо возрастных или профессиональных требований. Предполагается, что при назначении на должность министра принимаются во внимание предшествующая сфера профессиональной деятельности и опыт работы, необходимый для управления министерством на принципах единоначалия и персональной ответственности. В систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства (по состоянию на 01.11.2013 имеется 5 федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, и 15, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации), федеральные службы и федеральные агентства.

<sup>3</sup> Голосование может быть проведено на основании предложения члена Правительства Российской Федерации лишь по решению председательствующего в соответствии с п. 37 Регламента Правительства Российской Федерации. См.: постановление Правительства Российской Федерации от 01.06.2004 № 260 (ред. от 30.11.2013) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 23. ст. 2313.



ного аппарата, наделенная публично-властными полномочиями и действующая от имени государства по осуществлению его задач и функций в той или иной сфере общественной жизни. Он формируется в соответствии с законом, который определяет объем его властных полномочий, имеет в оперативном управлении государственное, казенное имущество, финансовые средства, свой счет в банке, источником его финансирования является бюджет Российской Федерации. Его организационная структура, связанная с ней система служебной подчиненности и служебной дисциплины устанавливаются другими нормативными правовыми актами<sup>4</sup>. При этом возможна полная или частичная передача распорядительных функций коллегиального органа и его руководства на уровень аппаратов. Кроме того, принципы организации и деятельности госу-

дарственного аппарата на разных этапах развития государства меняются<sup>5</sup>;

судьи, назначаемые Президентом Российской Федерации и рассматривающие дела в коллегиальном составе. Вопросы, возникающие при рассмотрении дел, разрешаются судьями большинством голосов (никто из судей не вправе воздержаться от голосования, председательствующий голосует последним). Для примера рассмотрим модель «профессионалов-юристов высокого уровня». Судьей Конституционного Суда Российской Федерации назначается только гражданин Российской Федерации, достигший возраста не менее сорока лет, с безупречной репутацией, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пятнадцати лет, обладающий признанной высокой квалификацией в области права<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> См.: Арутюнян Г.Г., Баглай М.В. Конституционное право: Энциклопедический словарь. М.: Норма, 2006. С. 110; Юридическая энциклопедия. Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Юрист, 2001. С. 215.

<sup>5</sup> До распада СССР в качестве наиболее важных принципов организации и деятельности государственного аппарата в научной литературе называют следующие: партийное руководство, подчинение аппарата политике, широкое участие масс в управлении делами общества и государства, в деятельности государственного аппарата, демократический централизм, гласность, социалистическая законность, интернационализм и социалистический федерализм, равноправие национальностей, научное планирование, координация, учет и контроль деятельности аппарата и др. К современным общим принципам (требованиям, предъявляемым к процессу организации и деятельности государственного аппарата) относятся принципы оптимальности построения и функционирования аппарата, эффективности его действия, законности и конституционности, высокого профессионализма государственных служащих, соблюдения высоких этических требований членами парламентов и чиновниками, их полной политической лояльности и др. См.: Марченко М.Н. Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х томах. Т. 1. М., 2001. С. 71.

<sup>6</sup> Ст. 8 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 05.04.2013).

В отношении Конституционного Суда законодательно закреплена коллегиальность в качестве принципа деятельности (ст. 5, 30 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»)<sup>7</sup>. Распределение обращений между судьями для предварительного изучения производится Председателем Конституционного Суда Российской Федерации, исходя из нагрузки судей<sup>8</sup>. Так, 19 судей обладают реальным равным статусом при осуществлении своих полномочий.

Децентрализованная модель предполагает, что коллегиальный орган формируется от разных субъектов выдвижения. Все члены коллегиального органа имеют равный правовой статус (основы статуса закреплены в нормативных правовых актах, в том числе основания досрочного прекращения полномочий, но к членам коллегиального органа не могут быть применены меры дисциплинарного воздействия председателем коллегиального органа или использоваться иные прямые способы управления). Для этой модели характерен коллегиальный порядок принятия решений по ключевым вопросам деятельности публичного органа, но руководитель (председатель, глава) коллегиального органа может одновременно выступать и как единоличный орган,

поскольку он обладает самостоятельной компетенцией<sup>9</sup>. Одной из его задач является создание благоприятного психологического климата, доброжелательного и уважительного отношения к людям, чтобы члены коллегиального органа могли беспрепятственно высказывать свои мнения, открыто обсуждать альтернативные варианты решений, вести конструктивную дискуссию во время заседаний, обсуждать вопросы в рабочем порядке. Руководитель по своим личностным качествам должен быть искренне заинтересован в демократическом стиле руководства, поощрять к выступлениям не только членов коллегиального органа, но и присутствующих.

К негосударственным коллективам и объединениям вспомогательного характера при осуществлении публичной власти могут быть отнесены, во-первых, собрания и конференции граждан, а также иные институты непосредственной демократии, носящие характер участия населения при решении вопросов государственного или местного значения (общественные обсуждения, публичные слушания, консультативный референдум и т.д.), во-вторых, общественные палаты Российской Федерации и ее субъектов, Государственный Совет Российской Федерации и другие.

<sup>7</sup> Решения принимаются открытым голосованием путем поименного опроса судей; решение считается принятым, если за него проголосовало большинство участвовавших в голосовании судей, которые участвовали в рассмотрении дела в судебном заседании (или большинством не менее 2/3 от общего числа судей при рассмотрении решений о толковании Конституции Российской Федерации); при этом судья не вправе воздержаться при голосовании или уклониться от голосования (ст. 72 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Кроме того, в соответствии с п. 58 Регламента Конституционного Суда Российской Федерации, если судья Конституционного Суда Российской Федерации, не представив объяснения причин или приведя причины, сочтенные Конституционным Судом неуважительными, свыше двух раз подряд не принял участия в заседании Конституционного Суда по одному делу или свыше двух раз подряд уклонился от участия в голосовании по проектам итоговых решений и воспрепятствовал тем самым принятию этих решений, Конституционный Суд в пленарном заседании прекращает полномочия судьи и официально уведомляет Президента Российской Федерации и Совет Федерации об открытии вакансии.

<sup>8</sup> При принятии дела к рассмотрению судья-докладчик по каждому делу назначается в соответствии с установленной очередностью рассмотрения дел в заседаниях, а также с учетом загруженности судей делами, переданными им ранее, сложности и объема этих дел. Для предварительного изучения и подготовки проектов решений по вопросам изменения Регламента, обобщения практики Конституционного Суда, кадровым, бюджетным и другим вопросам Конституционный Суд может создавать как временные, так и постоянные комиссии из числа судей. При рассмотрении вопроса о прекращении полномочий судьи ввиду совершения порочащего поступка или для проверки фактов, свидетельствующих о неисполнении или ненадлежащем исполнении Председателем, его заместителем должностных обязанностей, образуется комиссия из трех судей, определяемых по жребию. См.: параграфы 3, 25, 31 Регламента Конституционного Суда Российской Федерации // «Вестник Конституционного Суда Российской Федерации» (ред. 24.01.2011). 2011. № 1.

<sup>9</sup> Например, Председатель ЦИК России не только созывает и ведет заседания Комиссии, но организует ее работу, представляет ЦИК России, осуществляет общее руководство деятельностью Аппарата, утверждает штатное расписание Аппарата и вносит в него изменения в пределах штатной численности структурных подразделений, осуществляет перемещение и преобразование вакантных должностей в структурных подразделениях Аппарата Комиссии в пределах выделяемых бюджетных средств на оплату труда, является распорядителем финансовых средств, осуществляет контроль за реализацией мер по приведению законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с Федеральным законом, организует международное сотрудничество, координирует работу по вопросам взаимодействия с общественными институтами. См. п. 13 Регламента ЦИК России, утвержденного постановлением ЦИК России от 28.06.1995 № 7/46-II (ред. от 23.03.2011) «О Регламенте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

В органах публичной власти рассматриваемый принцип реализуется:

в представительных органах государственной власти и местного самоуправления, которые являются органами, принимающими обязательные для исполнения нормативные правовые акты; они образуются преимущественно выборным путем. Это модель «профессиональных политиков – народных представителей», призванных защищать интересы избравшего его населения (в том числе на определенной территории, с учетом партийной принадлежности). Статус членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации закреплен законодательно и свидетельствует о равенстве между собой как членов Совета Федерации, так и депутатов Государственной Думы<sup>10</sup>. Регламенты (по состоянию на 22.11.2013) предусматривают создание 10 комитетов в Совете Федерации и 30 комитетов в Государственной Думе<sup>11</sup>. Каждый депутат Государственной Думы и член Совета Федерации обязан состоять в одном из комитетов соответственно Государственной Думы и Совета Федерации. В Государственной Думе комитеты образуются, как правило, на основе принципа пропорционального представительства фракций. Статья 19 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» закрепляет их неприкосновенность в течение всего срока полномочий. Особенность коллективного принятия решения в представительных органах государственной власти и местного самоуправления заключается в том, что на их заседаниях, во-первых, допускается голосование с использованием электронной системы; во-вторых, предполагается голосование по вопросам,

в разработке проектов решений которых голосующие в своем большинстве участия не принимают, но могут выразить свое отношение путем голосования «за», «против», «воздержался» или не принимать участия в заседании;

в системе избирательных комиссий в Российской Федерации<sup>12</sup> и в большинстве стран Содружества Независимых Государств<sup>13</sup>.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации олицетворяет собой особую модель коллегиальности, которая заключается в сочетании комплекса признаков, характерных для централизованной и децентрализованной моделей коллективных (коллегиальных) органов. Ее место в системе государства определяется не иерархической подчиненностью ей других государственных органов, в том числе выборных органов государственной власти, а ее компетенцией, характером деятельности, оказывающей существенное влияние на легитимность выборных органов власти. При этом ЦИК России не поднадзорна никаким другим органам, в своих решениях руководствуется только Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. Однако исполняя решения Верховного Суда Российской Федерации, ЦИК России не может принять постановление, противоречащее судебным актам (в противном случае Комиссия подлежит расформированию в соответствии со ст. 31 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ (в ред. от 03.02.2014) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон).

ЦИК России является государственным органом, члены которого назначаются иными государственными органами, указанными в законе (то есть не является выборным); производным (не первич-

<sup>10</sup> Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 02.12.2013) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 28. ст. 3466.

<sup>11</sup> Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 № 2134-П ГД (ред. от 22.11.2013) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2002 № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

<sup>12</sup> См. также: Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: История. Теория. Практика. М.: Весь мир, 1996. 302 с.; Бигтагиров Р.Т., Вельяшев О.Ю. Государственно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. М.: РЦОИТ, 2006. 128 с.

<sup>13</sup> Статья 19.1 Избирательного кодекса Азербайджанской Республики от 27 мая 2003 года № 461-ПQ; статья 32.1 Избирательного кодекса Республики Армения от 14 июня 2011 года № ЗР-164; статья 321 Избирательного кодекса Республики Беларусь от 11 февраля 2000 года № 370-З; статья 20 Конституционного закона Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года № 2464 «О выборах в Республике Казахстан»; статья 3 Закона Кыргызской Республики от 30 июня 2011 года № 62 «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов Кыргызской Республики»; статья 2 Кодекса о выборах Республики Молдова от 21 ноября 1997 года № 1381-ХП; статья 2 Закона Республики Узбекистан от 30 апреля 1998 года № 613-1 «О центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан» и др.





ным), который распределяет и передает соответствующие мандаты выборным органам власти; при этом на 2/3 формируется от избираемых органов (Президента Российской Федерации и Государственной Думы) и на 1/3 – от производного (Совета Федерации)<sup>14</sup>. Законодательство не закрепляет правило, что член Комиссии выражает волю назначившего его субъекта, но и не закрепляет принцип независимости, как в отношении судей. Комиссия включает в свой состав членов на постоянной (штатной) основе с правом решающего голоса (замещают государственные должности Российской Федерации). В соответствии с пунктом 21 статьи 29 Федерального закона в Комиссию назначаются члены с правом совещательного голоса от политических партий, выдвинувших списки кандидатов при проведении федеральных избирательных кампаний, которые также вправе присутствовать на заседании ЦИК России и пользоваться определенными правами (п. 22–27 ст. 29 Федерального закона). На всех заседаниях комиссии в период проведения федеральных кампаний вправе присутствовать уполномоченные представители по финансовым вопросам или доверенные лица канди-

датов и политических партий, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов<sup>15</sup>, а также представители средств массовой информации, участие которых связано со статусом ЦИК России как постоянно действующего главного коллегиального федерального государственного органа по организации, проведению выборов в Российской Федерации, приданию воле народа нормативного (общеобязательного) характера и легитимации избранных лиц.

На эффективную реализацию принципа коллегиальности влияет способ формирования членов центральной избирательной комиссии и назначение (избрание) ее председателя. Формирование избирательных комиссий может осуществляться по схеме так называемого ответственного назначения или совместного назначения.

Вариант «ответственного назначения» означает, что каждый из субъектов конституционных отношений самостоятельно подбирает кандидатуры и утверждает их. Такой способ назначения членов центральных избирательных комиссий характерен не только для России, но и для Республики Беларусь (6 членов назначаются Президентом Республики Беларусь, в том числе Председатель,

<sup>14</sup> См. п. 4 ст. 21 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ (в ред. от 03.02.2014) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

<sup>15</sup> Для присутствия на заседаниях избирательной комиссии и при осуществлении ею работы с указанными документами перечисленным лицам не требуется дополнительное разрешение избирательной комиссии. См. ст. 32 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 8. ст. 740.

а 6 – Советом Республики), Республики Молдова (8 членов назначаются парламентом и 1 – Президентом), Республики Азербайджан (6 – парламентским большинством, 6 – парламентским меньшинством, 6 – от независимых кандидатов).

Вариант «совместного назначения» подразумевает, что один конституционный орган осуществляет подбор кандидатур, а другой – собственно назначает членов комиссии из числа представленных кандидатов. Назначающими органами могут быть: 1) парламент государства (например, в Республике Кыргызстан 4 члена назначаются по представлению Президента, 4 – от парламентского большинства, 4 – от парламентской оппозиции; в Республике Украина – все 15 кандидатур представляются Президентом); 2) президент государства (например, в Республике Армения 3 члена представляет Защитник прав человека, 2 члена – председатель Кассационного Суда Республики Армения, 2 – председатель Палаты адвокатов Республики Армения; при этом закон устанавливает четкие критерии, которым должен соответствовать кандидат на занимаемую должность<sup>16</sup>). Предлагать кандидатуры для назначения в состав центральной избирательной комиссии могут, как отмечено выше, различные органы публичной власти, общественные организации. В Польше, например, в состав постоянно действующей Государственной избирательной комиссии входят по трое судей Конституционного трибунала, Верховного суда и Высшего административного суда Польши – по представлению председателей этих судебных органов<sup>17</sup>.

В соответствии со статьей 28 Федерального закона деятельность комиссии осуществляется коллегиально. Организационной формой коллегиаль-

ного рассмотрения вопросов является заседание Комиссии, в котором участвуют все ее члены (или большинство в 2/3). Принцип коллегиальности подразумевает непосредственное гласное рассмотрение вопросов компетенции избирательных комиссий на заседаниях (заочное голосование не допускается<sup>18</sup>). При голосовании член Комиссии с правом решающего голоса голосует лично, при несогласии с принятым Комиссией решением вправе изложить особое мнение и приложить его к решению (оно подлежит опубликованию в том же порядке, что и решение Комиссии). Статья 30 Федерального закона закрепляет гласность в деятельности комиссий в качестве одного из основных принципов работы: он включает в себя возможность присутствовать на заседаниях заинтересованным лицам, высказывать свои мнения, задавать вопросы. Кроме того, деятельность Комиссии не только освещается журналистами в средствах массовой информации как деятельность иных высших государственных органов, но заблаговременно обнародуется повестка заседания, все ее заседания проводятся открыто и гласно (возможность закрытых заседаний не предусмотрена), транслируются в прямом эфире в сети Интернет, архив заседаний размещен на официальном сайте<sup>19</sup>, что свидетельствует о возможности ознакомления с ее работой заинтересованных лиц. Нормативные акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, касающиеся подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы, размещаются на ее сайте в течение пяти дней со дня их принятия<sup>20</sup>. Хорошо поставленное информирование позволяет постоянно наблюдать за работой Комиссии всем гражданам России и оценивать работу каждого ее члена и Комиссии в целом, что является препятствием для

<sup>16</sup> Двое из членов, назначенных по предложению председателя Кассационного суда Республики Армения и председателя Палаты адвокатов Республики Армения, должны являться представителями разных полов, и хотя бы один из этих двух членов должен иметь юридическое образование или научную степень в области права. Членом Центральной избирательной комиссии может являться обладающий избирательным правом гражданин Республики Армения, который не ведет публичную общественно-политическую деятельность и имеет: 1) высшее юридическое образование и не менее 3-х лет профессионального стажа в последние 5 лет; 2) научную степень в области права и не менее 3-х лет профессионального стажа в последние 5 лет; 3) высшее образование и не менее 5-ти лет трудового стажа общественной службы в государственных органах в последние 10 лет или 4) высшее образование и не менее 3-х лет опыта работы в постоянно действующей избирательной комиссии или не менее 3-х лет трудового стажа в аппарате комиссии в последние 5 лет. См. ст. 40 Избирательного кодекса Республики Армения от 14.06.2011 № ЗР-164.

<sup>17</sup> См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире / Лысенко В.И., Головин А.Г. Под общей ред. Чурова В.Е. М.: Медиа-Пресс, 2009. С. 34.

<sup>18</sup> См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 05.03.2013 № 322-О «По жалобе граждан Лабутина Василия Германовича и Тетерина Вячеслава Николаевича на нарушение их конституционных прав положением пункта 13 статьи 28 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 13. ст. 1636.

<sup>19</sup> См.: [http://cikrf.ru/vid/archive/archive\\_zased.html](http://cikrf.ru/vid/archive/archive_zased.html)

<sup>20</sup> См. ст. 8 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 8. ст. 740.

злоупотребления властью и превращения коллегиальности в способ решения вопросов в узком кругу.

В деятельности ЦИК России осуществляется принцип коллегиальности и коллективного обсуждения вопросов без возможности голосования (члены ЦИК России с правом совещательного голоса). Общим признаком коллективности и коллегиальности принятия решения является его обсуждение на заседании и принятие решения большинством голосов членов коллегиального органа. Коллегиальность в качестве составной части коллективности выделяется наличием коллегиального органа, который работает по определенным правилам, установленным в Регламенте, обязательности совместного обсуждения и решения вопросов. В своем собственном, узком смысле коллегиальность (от лат. collegium – союз) – это принцип управления, при котором руководство осуществляется группой лиц, обладающих равными правами при решении вопросов (коллективом), каждый из которых несет персональную ответственность за определенную сферу деятельности. Законодательством устанавливается определенное число лиц (оно должно быть оптимальным, чтобы обеспечить активное участие каждого), входящих в этот орган, причем его персональный состав имеет определяющее значение.

К числу отличительных признаков коллегиальности необходимо отнести следующие: 1) наличие специальных требований к члену коллегиального органа, позволяющих отбирать кандидатов, способных принимать обоснованные и авторитетные решения; 2) персональная ответственность члена коллегиального органа за порученное направление в качестве элемента его статуса; 3) равенство прав членов коллегиального органа.

Наличие специальных требований к члену коллегиального органа.

Авторитет ЦИК России неразрывно связан с профессионализмом лиц, входящих в ее состав. Предполагается, что ее члены, обладающие высо-

ким статусом, выполняющие исключительные государственные функции, должны обладать квалификацией и опытом, достаточными для компетентного рассмотрения жалоб в сфере нарушения избирательного законодательства и разрешения их по существу, для разработки нормативов и инструкций по единообразному применению избирательного законодательства, способностью самостоятельно давать заключение о соответствии законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству и другими навыками, позволяющими оценивать выборы с точки зрения права. В связи с этим целесообразно, чтобы к ним предъявлялись повышенные профессиональные требования в сфере избирательного права и избирательного процесса (возможно обеспечение представительства судейского, научного сообщества, юристов-практиков). С 2007 года отменены требования о наличии высшего юридического образования или ученой степени в области права к членам ЦИК России. Возможно, именно поэтому численность Аппарата ЦИК России увеличилась более чем в два раза<sup>21</sup>. Для осуществления надлежащего контроля за соблюдением избирательных прав граждан на территории Российской Федерации целесообразно вводить дополнительные требования к члену ЦИК России в отношении наличия юридического образования и опыта работы, соответствующего направлениям деятельности ЦИК России.

Персональная ответственность (в позитивном и негативном аспектах) члена коллегиального органа в качестве элемента его статуса.

Каждый член коллегиального органа отвечает за решения, принятые этим органом на заседании (если он сам голосовал «за»), несет персональную ответственность за определенное направление в соответствии с распределением обязанностей, а также за те поручения, которые даются ему по решению коллегиального органа или его руководителя<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> При формировании ЦИК России в 1993 году численность Аппарата составляла 150 человек (на одного члена Комиссии приходилось в среднем 7 сотрудников Аппарата (в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 11.10.1993 № 1627 «О расходах, связанных с организацией и проведением выборов в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году»); до изменения профессиональных требований на 01.01.2007 Аппарат состоял из 205 человек (постановление ЦИК России от 21.11.2006 № 190/1196-4 «О структуре и штатах Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации»); а в декабре 2013 года – 302 человека (на одного члена ЦИК России приходится 20 сотрудников Аппарата, а также общая численность Федерального центра информатизации при ЦИК России составляет 145 человек и Российского центра обучения избирательным технологиям при ЦИК России – 48 человек). См.: постановления ЦИК России от 26.12.2012 № 155/1166-6 «О структуре Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (в ред. от 18.09.2013), от 12.08.2011 № 25/251-6 «О структуре и штатах федерального государственного казенного учреждения «Федеральный центр информатизации при ЦИК России», от 30.06.2009 № 164/1169-5 «О структуре и штатах Российского центра обучения избирательным технологиям при ЦИК России».

<sup>22</sup> См.: Краснов М.А. Коллегиальность и персональная ответственность в работе местных Советов. М., 1986. С. 61.

В соответствии с пунктом 6 статьи 21 Федерального закона члены ЦИК России организуют работу по конкретным направлениям ее деятельности, определяемым Регламентом ЦИК России, и несут ответственность за результаты работы по этим направлениям. Следовательно, сумма направлений деятельности каждого члена ЦИК России составляет деятельность Комиссии в целом. Логично, что у каждого члена ЦИК России должно быть хотя бы по одному ответственному направлению, закрепленному в федеральном законодательстве, по которому им лично организовывалась работа. Персональная ответственность члена Комиссии может реализовываться путем разделения направлений работы, сфер деятельности, территорий и пр. Однако законодательство не предусматривает механизма определения этих направлений, конкретных прав члена ЦИК России при их реализации, основания привлечения к ответственности, какие-либо процедурные нормы и субъектов, которые могут применять те или иные санкции. На основе федеральных законов Регламент ЦИК России в статье 21 определяет 18 направлений деятельности Комиссии, в соответствии с которыми ежегодно утверждается план работы Комиссии. Анализ постановлений ЦИК России 2007–2013 годов «О распределении обязанностей членов ЦИК России по направлениям ее деятельности»<sup>23</sup> показал следующее. За направления деятельности может отвечать от одного (что не вполне оправданно с точки зрения принципа коллегиальности) до 10 членов ЦИК России. Поскольку законодательную основу осуществления основных направлений деятельности членов Комиссии составляет примерное равенство распределенных властных полномочий, то деятельность Ко-

миссии в целом приобретает личностный характер. В коллегиальном органе повышается ценность индивидуальности каждого из входящих в него лиц, поскольку они обладают необходимыми качествами, которые и явились предпосылкой их членства в Комиссии.

Одним из видов деятельности Комиссии является контроль за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации при подготовке и проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. В связи с этим членами ЦИК России осуществляется взаимодействие с избирательными комиссиями и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: за каждым членом Комиссии закрепляется несколько субъектов Российской Федерации. Однако распределение этих субъектов Российской Федерации не вполне соответствует принципу равного статуса ее членов, поскольку число этих субъектов Российской Федерации и численность в них избирателей отличаются<sup>24</sup>.

Обращает на себя внимание, что члены ЦИК России с правом решающего голоса, назначенные впервые или назначенные Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, не имеют закрепленных за ними направлений деятельности, в которых они в соответствующих постановлениях ЦИК России были бы указаны первыми (восемью членам ЦИК России, что составляет более половины ее состава, не определены самостоятельные участки)<sup>25</sup>. Пожелания международных организаций о включении в состав членов ЦИК России не только юристов, но и лиц иных профессий на практике не всегда согласуются с учетом профессиональной компетенции и опыта их предыдущей

<sup>23</sup> Постановления ЦИК России от 06.04.2007 № 2/16-5; 13.12.2007 № 73/603-5; 17.01.2008 № 86/681-5; 01.09.2009 № 169/1209-5; 07.04.2011 № 3/18-6; 14.11.2012 № 149/1123-6; 18.04.2013 № 171/1234-6 См.: <http://cikrf.ru/newsArchSearch>

<sup>24</sup> Члены ЦИК России, назначенные Президентом Российской Федерации, осуществляют взаимодействие с 24 субъектами Российской Федерации с численностью избирателей более 48 миллионов, что составляет около 45 % избирательного корпуса страны. При этом отдельные члены Комиссии взаимодействуют всего с тремя-четырьмя субъектами Российской Федерации, в которых проживает по 2–3 миллиона избирателей (то есть «курируют» 2–3 % избирателей каждый), а некоторые члены Комиссии – с десятью ключевыми субъектами Российской Федерации, в которых проживает более 30 миллионов избирателей (то есть член ЦИК России «курирует» более 28 % избирателей в государстве). См. постановление ЦИК России от 22.05.2013 № 175/1252-6 «Об организации взаимодействия членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с избирательными комиссиями и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // [http://cikrf.ru/law/decrees\\_of\\_cec/2013/05/22/pril131252.doc](http://cikrf.ru/law/decrees_of_cec/2013/05/22/pril131252.doc)

<sup>25</sup> При этом в составе 2011–2016 гг. (по состоянию на 01.01.2014) один из членов ЦИК России, назначенный от Совета Федерации, возглавляет и несет ответственность за 4 направления, а другой, назначенный Президентом Российской Федерации – за 7 направлений деятельности ЦИК России. В целом из 18 направлений деятельности, закрепленных в постановлении о распределении обязанностей, ответственными за 12 направлений являются члены ЦИК России, назначенные Президентом Российской Федерации, за 5 направлений – от Совета Федерации и одно направление деятельности поручено члену ЦИК России, назначенному Государственной Думой. При этом самостоятельное ведение направления деятельности ЦИК России поручено всего 3 членам ЦИК России, не входящим в его руководящее ядро (а остальные направления деятельности осуществляются Председателем Комиссии, его заместителями и секретарем Комиссии).



работы, необходимых для осуществления конкретных видов деятельности по направлениям работы ЦИК России.

Равенство прав членов коллегиального органа.

В отличие от законодательно закрепленного принципа равных прав судей Конституционного Суда, равенство прав членов избирательных комиссий презюмируется. Принцип коллегиальности чаще всего рассматривается с позиции наличия одного голоса у каждого члена Комиссии с правом решающего голоса на заседании Комиссии. Однако Комиссия предполагает сочетание различных форм работы: деятельность каждого члена ЦИК России с правом решающего голоса на определенном ему направлении, в составе группы по другим направлениям работы, в рабочих группах и иных совещательных, консультативных органах, а также взаимодействие с Аппаратом Комиссии.

Признак равенства имеет свои аспекты проявления, требующие совершенствования правового регулирования. Эффективная реализация принципа коллегиальности обеспечивается сохранением самостоятельности каждого члена Комиссии с правом решающего голоса, работающего на профессиональной штатной основе, и равного правового положения ее членов. В соответствии с пунктом 22 статьи 29 Федерального закона член комиссии с правом совещательного голоса обладает равными правами с членом комиссии с правом решающего голоса по вопросам подготовки и проведения вы-

боров, референдума, за исключением составления протокола об итогах голосования, о результатах выборов, референдума; участия в голосовании при принятии решения по вопросу, отнесенному к компетенции соответствующей комиссии, и подписания решения комиссии; составления протоколов об административных правонарушениях и др.

В большинстве государств СНГ председатель Центральной избирательной комиссии избирается членами избирательной комиссии (например, в республиках Азербайджан, Армения, Узбекистан), в Туркменистане он избирается комиссией, но утверждается Меджлисом Туркменистана, в Республике Беларусь Председатель Центральной избирательной комиссии назначается Президентом Республики с согласия Совета Республики.

Пункт 7 статьи 21 Федерального закона закрепляет, что члены ЦИК России с правом решающего голоса избирают из своего состава тайным голосованием Председателя ЦИК России, заместителя Председателя ЦИК России и секретаря ЦИК России. Однако избирательным законодательством не установлено, как сочетаются равенство членов Комиссии между собой и дополнительные полномочия члена Комиссии, являющегося председателем на ее заседании, Председателем ЦИК России, его заместителем и секретарем Комиссии, в каких формах осуществляется взаимодействие между ними и при осуществлении каждым из них своего направления деятельности, а также про-

цедура замены (возложения полномочий) в случае отсутствия кого-либо на заседании по причине командирования, отпуска, болезни и т.д.

В соответствии с пунктом 15 статьи 28 Федерального закона при принятии Комиссией решения в случае равного числа голосов членом с правом решающего голоса, поданных «за» и «против», голос Председателя Комиссии (председательствующего на заседании) является решающим. Аналогичная норма закреплена в отношении Председателя Центральной избирательной комиссии Республики Беларусь<sup>26</sup>. Кроме того, аналогичные нормы содержатся в конституциях некоторых зарубежных государств в отношении председателей (спикеров) палат парламентов (республик Филиппины, Шри-Ланка, Индия, королевств Камбоджа, Тайланд, Государства Катар и некоторых других).

Равенство членом Комиссии желательно обеспечивать таким порядком формирования, который исключает возможность образования фракций и иных объединений подобно тем, которые существуют в представительных органах. Это повысит статус ЦИК России в качестве гаранта и источника формирования выборных органов государственной власти федерального уровня и проведения референдума, а также будет способствовать большей легитимации демократических институтов. В отличие от нижестоящих избирательных комиссий, которые формируются по предложениям политических партий в количестве не менее 1/2 от ее состава, в ЦИК России «квота» Государственной Думы составляет всего 1/3 состава ЦИК России – 5 членом. В связи с этим возможно изменение методики формирования Комиссии, если приблизить ее к сложившемуся в избирательной системе России единообразному формированию избирательных комиссий на основе предложений политических партий – не менее 1/2 ее состава, так чтобы в ее составе были представлены, как минимум, все политические партии, допущенные к распределению мандатов на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (при сохранении численности Комиссии 15 членом «квота от гражданского общества» составляла бы 7–8 человек, назначаемых Государственной Думой). При этом гарантии неза-

висимости членом ЦИК России и нормального функционирования комиссии должны сохраняться (введение законодательной возможности отзыва членом ЦИК России с правом решающего голоса политическими партиями не является целесообразным).

Вторая часть может назначаться Президентом Российской Федерации на основе предложений Совета Федерации, законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека Российской Федерации, Общественной палаты Российской Федерации.

Принятие решения квалифицированным большинством голосов или единогласно на основе соборного согласия повышает доверие к коллегиально принятому решению. Однако в соответствии с действующим законодательством решение Комиссии может быть принято 6–8 ее членом. В связи с этим возможно законодательное закрепление наиболее важных вопросов (в том числе принятие нормативных правовых актов, обязательных для нижестоящих избирательных комиссий инструкций, рассмотрение жалоб на нарушение избирательных прав), для принятия которых требуется не менее чем 3/4 голосов от числа присутствующих (это составляет 8–12 членом Комиссии).

Названные признаки, отличающие коллегиальность от коллективности принятия решения и от «коллегиальной» формы единоначалия, требуют совершенствования законодательного регулирования статуса ЦИК России с целью более эффективного решения поставленных задач на основе принципа коллегиальности в собственном узком смысле этого термина. Принцип коллегиальности, в отличие от коллективности принятия решения, не ограничивается только обсуждением и голосованием на заседании, но предполагает непосредственное равное участие каждого члена коллегиального органа, обладающего определенным профессиональным опытом, в выработке проекта и вынесении его на заседание Комиссии, а также персональную ответственность с целью принятия объективных решений на основе всестороннего анализа различных точек зрения членом коллегиального органа. ✓

<sup>26</sup> Ст. 32.1 Избирательного кодекса Республики Беларусь от 11 февраля 2000 года № 370-З.

## КАНДИДАТЫ НА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРАХ И ФИНАНСОВЫЕ ОТЧЕТЫ



**Валерий Саладников**

Заместитель руководителя аппарата Московской городской избирательной комиссии

*Практика прошедших в единый день голосования 8 сентября 2013 года выборов депутатов представительных органов местного самоуправления ставит перед законодателем ряд вопросов по дальнейшему совершенствованию избирательного законодательства, в том числе в части представления кандидатами на муниципальных выборах финансовых отчетов в случае, когда избирательное законодательство предусматривает для кандидатов возможность не создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании.*

Финансовый отчет представляет собой задокументированный, как правило, в табличной форме свод информации о поступлении денежных средств в избирательный фонд кандидата и о расходовании этих средств на финансирование избирательной кампании кандидата. Форма финансового отчета утверждается организующей выборы избирательной комиссией.

Необходимо отметить, что финансовые отчеты кандидатов подразделяются на два вида: первый финансовый отчет и итоговый финансовый отчет. При этом если в отношении итогового финансового отчета обязанность его предоставления прямо установлена пунктом 9 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об основных гарантиях) и продублирована в избирательном законодательстве субъектов Российской Федерации, то в отношении первого финансового отчета Федеральный закон об основных гарантиях содержит лишь отсылочную норму, согласно

которой законом может быть предусмотрено, что кандидат одновременно с представлением документов для регистрации и одновременно с представлением подписных листов представляет первый финансовый отчет.

Так как согласно понятийному аппарату Федерального закона об основных гарантиях под законом понимаются и законы субъектов Российской Федерации, которыми регулируются и выборы депутатов представительных органов местного самоуправления, обратимся к примерам регионального законодательства на примере города Москвы.

Согласно Избирательному кодексу города Москвы (п. 5 ч. 5 ст. 35) для своей регистрации кандидат в депутаты представительного органа местного самоуправления не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов представляет в соответствующую избирательную комиссию комплект документов, куда входит и его первый финансовый отчет.

Следует отметить, что полномочие регионального законодателя

устанавливать обязательность представления кандидатами первого финансового отчета в составе документов, необходимых для регистрации кандидатов, было предметом рассмотрения Верховным Судом Российской Федерации, который в своем решении обозначил следующую правовую позицию: «Установление законом субъекта требований о представлении первого финансового отчета кандидата при его регистрации не является произвольным, а по его конституционно-правовому смыслу вытекает из норм федерального закона и направлено на их реализацию с целью недопущения нарушения законодательства о финансировании выборов на стадии регистрации кандидата, а, соответственно, и введения дополнительной превентивной гарантии законности проведения самих выборов с позиций их финансирования»<sup>1</sup>.

Таким образом, возможность законодателя субъекта Российской Федерации устанавливать обязанность представления кандидатами первых финансовых отчетов не вызывает сомнений с точки зрения законности такой возможности.

Как было сказано выше, финансовый отчет представляет собой свод информации о поступлении и расходовании средств избирательного фонда кандидата. Таким образом, представление финансового отчета напрямую увязано с созданием кандидатом избирательного фонда для финансирования своей избирательной кампании. Вместе с тем следует отметить, что Федеральный закон об основных гарантиях предусматривает случаи, когда создание избирательного фонда кандидатом не является обязательным условием участия кандидата в предвыборной гонке: при проведении выборов в органы местного самоуправления создание кандидатом избирательного фонда

необязательно при условии, что число избирателей в избирательном округе не превышает пяти тысяч и финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится; в этом случае кандидат уведомляет соответствующую избирательную комиссию об указанных обстоятельствах (п. 1 ст. 58).

Таким образом, если число избирателей в округе, по которому баллотируется кандидат в муниципальные депутаты, меньше пяти тысяч, то кандидат может уведомить организующую выборы избирательную комиссию о том, что он не будет создавать свой избирательный фонд. Указанное правило будет справедливым для тех кандидатов,

которые выдвигаются по избирательным округам от политических партий, поскольку последние освобождены законодателем от сбора подписей, необходимых для регистрации кандидатов (п. 16 ст. 38 Федерального закона об основных гарантиях). Если же кандидат баллотируется как самовыдвиженец, то ему для регистрации необходимо собирать подписи избирателей, что предполагает определенные расходы, в том числе связанные с изготовлением подписных листов, а такие расходы возможны только из средств избирательного фонда кандидата (п. 5

ст. 33 Федерального закона об основных гарантиях).

Таким образом, в случае если создание кандидатом избирательного фонда для финансирования своей избирательной кампании не осуществляется, то логично предположить, что в этом случае не требуется и представления финансовых отчетов. Положения действующего избирательного законодательства (п. 5 ч. 5 ст. 35 Избирательного кодекса города Москвы во взаимосвязи с ч. 1 ст. 57 этого же кодекса) могут быть интерпретированы как не создающие обязанность кандидата представлять

**Финансовые отчеты кандидатов подразделяются на два вида: первый финансовый отчет и итоговый финансовый отчет. При этом если в отношении итогового финансового отчета обязанность его предоставления прямо установлена пунктом 9 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и продублирована в избирательном законодательстве субъектов Российской Федерации, то в отношении первого финансового отчета Федеральный закон об основных гарантиях содержит лишь отсылочную норму, согласно которой законом может быть предусмотрено, что кандидат одновременно с представлением документов для регистрации и одновременно с представлением подписных листов представляет первый финансовый отчет.**

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 03.06.2009 № 88-Г09-4 «Об оставлении без изменения решения Томского областного суда от 20.02.2009, которым отказано в удовлетворении заявления о признании недействующими и не подлежащими применению отдельных положений Закона Томской области от 14.02.2005 № 29-ОЗ «О муниципальных выборах в Томской области».



первый финансовый отчет, если закон допускает возможность для кандидата не формировать собственный избирательный фонд. В противном случае это бы умаляло дух указанной нормы закона, выхолащивало ее суть и не отражало бы реальной воли законодателя, который освободил кандидатов на муниципальных выборах от необходимости создания собственного избирательного фонда при соблюдении ряда условий (численность избирателей не должна превышать пять тысяч человек, обязательное уведомление кандидатом избирательной комиссии о нефинансировании своей избирательной кампании).

Также следует отметить, что согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в определении от 1 июня 2010 года № 784-О-О<sup>2</sup>, требование закона о представлении для регистрации финансового отчета направлено на обеспечение соблюдения условий правомерного использования денежных средств при реализации пассивного избирательного права и обусловлено тем, что уже после выдвижения кандидата ряд избирательных действий может быть сопряжен с их оплатой только из избирательного фонда (изготовление подписных листов, оплата труда сборщиков подписей, изготовление агитационных материалов и т.п.).

Представляется, что в случае если кандидатом избирательный фонд может не создаваться, то представление финансового отчета необязательно.

В то же время действующее избирательное законодательство прямо не указывает на освобождение таких кандидатов от обязанности по представлению финансовых отчетов. На практике это приводит к случаям отказа в регистрации тем кан-

дидатам, которые выдвигаются в округе с численностью избирателей не более пяти тысяч, уведомили избирательную комиссию о том, что не будут финансировать свою избирательную кампанию и на этом основании не создали избирательный фонд, но не представили в избирательную комиссию в пакете документов, необходимых для регистрации, первый финансовый отчет (нулевой по своей сути). Судебные органы, как следует из судебной практики<sup>3</sup>, признают такие отказы законными и обоснованными.

Представляется, что в данном случае имеется определенный правовой пробел в регулировании данного вопроса, который требует устранения посредством внесения соответствующих изменений в избирательное законодательство (в первую очередь в Федеральный закон об основных гарантиях как базовый основополагающий акт в сфере регулирования избирательных правоотношений), которые бы однозначно исключали обязательность представления финансовых отчетов для тех кандидатов, для которых создание избирательного фонда не является обязательным.

Принятие предлагаемых изменений, на наш взгляд, позволит обеспечить четкое соблюдение и гарантию пассивного избирательного права тех кандидатов, которых законодатель освободил от обязанности создавать избирательные фонды, исключить возможность двоякого, произвольного, «избирательного» толкования норм избирательного законодательства, а также позволит уменьшить объемный документооборот избирательных комиссий за счет исключения необходимости представления пустых по сути, нулевых финансовых отчетов указанными кандидатами. ✓

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 01.06.2010 № 784-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Волкова Андрея Григорьевича на нарушение его конституционных прав отдельными положениями Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Закона Томской области «О муниципальных выборах в Томской области».

<sup>3</sup> См., например, апелляционное определение Московского городского суда от 02.09.2013 по делу № 11-28390; апелляционное определение Московского городского суда от 02.09.2013 по делу № 11-28388; апелляционное определение Московского городского суда от 02.09.2013 по делу № 11-28274; апелляционное определение Московского городского суда от 02.09.2013 по делу № 11-28273; апелляционное определение Московского городского суда от 02.09.2013 по делу № 11-28272; апелляционное определение Московского областного суда от 21.02.2012 № 33-4816.

## РАБОТЕ УЧАСТКОВЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ – ОСНОВНОЕ ВНИМАНИЕ



**Николай Плетнев**

Председатель  
Избирательной комиссии  
Белгородской области

*В 2012 году в Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Избирательный кодекс Белгородской области внесены изменения, согласно которым избирательные участки образуются на пять лет, а не к каждому проводимым выборам, как это было ранее, и участковые избирательные комиссии, соответственно, формируются на постоянной основе на пятилетний срок полномочий и участвуют в подготовке всех выборов и референдумов.*

Кроме того, в избирательном законодательстве появился новый институт – резерв составов участковых комиссий, который формируется избирательной комиссией субъекта Российской Федерации на основе предложений, поступивших от политических партий, общественных объединений, собраний избирателей, представительных органов муниципальных образований, из лиц, не назначенных в составы участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса.

В сформированную в 2013 году в нашей области 1131 участковую избирательную комиссию назначены почти 11 700 членов комиссий с правом решающего голоса, более 4500 лиц назначены в резерв составов участковых избирательных комиссий.

Формирование, последующее пополнение резерва теперь значительно сокращает время, необходимое на доформирование участковых избирательных комиссий в случае выбытия членов комиссий по различным причинам.

Почему наш федеральный законодатель – Федеральное Собрание Российской Федерации – пошел на формирование участковых избирательных комиссий на постоянной основе? Почему Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации после формирования участковых избирательных комиссий на пятилетний срок полномочий взяли курс на постоянное систематическое профессиональное обучение членов участковых избирательных комиссий, резерва составов комиссий? Чем должны заниматься участковые избирательные комиссии в межвыборный период, раз уж они действуют на постоянной основе?

Этим и другим вопросам деятельности участковых избирательных комиссий было посвящено состоявшееся в Белгороде в декабре 2013 года заседание «круглого стола» на тему «Организация работы участковых избирательных комиссий, обучение членов комиссий и резерва составов комиссий с учетом их формирования

на 5-летний срок полномочий». В заседании «круглого стола» приняли участие члены Избирательной комиссии Белгородской области, председатели районных, городских, ряда муниципальных и участковых избирательных комиссий, руководители и представители региональных отделений политических партий, общественных объединений, Российского центра обучения избирательным технологиям при ЦИК России, другие организаторы выборов.

Тема «круглого стола» весьма актуальна. Во-первых, в период подготовки и проведения выборов главное внимание политических партий, общественных объединений и, главное, самих избирателей объективно перемещается и концентрируется на таких стадиях избирательного процесса, как работа со списками избирателей, проведение голосования, подсчет голосов, составление протоколов об итогах голосования, выдача заверенных копий протоколов, доставка протоколов в вышестоящие избирательные комиссии, которые как раз организуют и проводят участковые избирательные комиссии.

Неслучайно предметом активного обсуждения участников заседания «круглого стола» стало то, что эти стадии подготовки и проведения выборов должны быть законными, открытыми, гласными, а в итоге – честными, то есть не вызывающими сомнений у политических партий, общественных объединений и избирателей.

Участники заседания отметили, что после формирования участковых избирательных комиссий и резерва составов комиссий с июня 2013 года в Белгородской области организовано систематическое обучение членов комиссий и резерва состава

вов комиссий. Для организации, координации и методического обеспечения обучения организаторов выборов при областной избирательной комиссии постановлением от 24 апреля 2013 года образован специальный Центр обучения, в состав которого вошли члены Избирательной комиссии Белгородской области, специалисты аппарата комиссии, представители политических партий, учебных заведений.

С июня по декабрь 2013 года у нас два раза в месяц проводились учебные занятия с руководителями и членами участковых избирательных комиссий, резервом составов комиссий с использованием системы видеоконференцсвязи. В видеостудиях муниципальных районов и городских округов на обучение собирались от 1100 до 1500 обучающихся. Избирательная комиссия области намерена продолжить обучение членов участковых избирательных комиссий и других организаторов выборов с применением средств видеоконференцсвязи и в 2014 году, теперь уже с учетом оценок и предложений участников «круглого стола».

На заседании «круглого стола» были одобрены предложения об усовершенствовании системы обучения членов участковых избирательных комиссий и резерва составов комиссий с целью исключения дублирования указанной деятельности областной избирательной комиссии, избирательных комиссий муниципальных районов, городских округов и охвата обучением всех членов участковых избирательных комиссий и лиц, зачисленных в резерв их составов.

Участники «круглого стола» поделились опытом и предложениями по поводу участия участковых избирательных комиссий в организации и проведении меро-

приятий по повышению правовой культуры граждан, в том числе молодых и будущих избирателей, на территориях сельских, городских поселений во взаимодействии с администрациями поселений, избирательными комиссиями муниципальных образований, учреждениями и организациями культуры, образования, общественными объединениями.

По мнению некоторых участников заседания, участковые избирательные комиссии, по сути, должны стать на территориях своих избирательных участков организаторами и координаторами этой работы. Более того, многие члены участковых избирательных комиссий и раньше активно занимались этой работой. Опыт работы поделились председатели участковых избирательных комиссий избирательного участка № 85 г. Белгорода Л.И. Халяпина, № 484 Грайворонского района Г.Г. Назаренко, № 299 Белгородского района Е.Н. Черкашина, № 332 Борисовского района Е.П. Куртова и другие.

В настоящее время на территории каждого сельского, городского поселения действуют клубы избирателей, молодых и будущих избирателей, во всех школах, гимназиях, учебных заведениях профессионального образования на специальных и элективных курсах изучаются избирательное законодательство и избирательный процесс, организуются и проводятся выборы органов молодежного и студенческого самоуправления с осуществлением всех стадий избирательного процесса, в том числе и тайного голосования, олимпиады по избирательному законодательству, конкурсы рисунков, сочинений, студенческих работ на темы выборов, викторины, правовые дискотеки, фестивали-конкурсы молодежных команд КВН под

девизом «Молодежь ЗА выборы» и многие другие мероприятия, в организации и проведении которых, по мнению участников заседания «круглого стола», должны активно участвовать и участковые избирательные комиссии.

С интересным сообщением по теме «Использование электронных ресурсов в организации обучения членов участковых избирательных комиссий» выступила главный советник отдела правового обучения и взаимодействия с избирательными комиссиями Российского центра обучения избирательным технологиям при ЦИК России Э.В. Сукталиева. Она наглядно, с применением компьютерных технологий продемонстрировала программу обучения, завершаемого тестированием членов участковых избирательных комиссий.

Интересным опытом по организации обучения и работы участковых избирательных комиссий поделились председатель Избирательной комиссии Воронежской области В.Е. Селянин, председатели избирательных комиссий Старооскольского городского округа А.В. Марченко, города Белгорода Д.В. Сиротенко, муниципального района «Белгородский район» В.Б. Белоусов и другие.

Своими мнениями по организации работы участковых избирательных комиссий поделились молодые ученые, в том числе заведующий кафедрой административного и международного права Юридического института НИУ «БелГУ» В.Г. Остапук, ассистент этой же кафедры О.В. Жданова и доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Белгородского юридического института МВД России А.А. Ерыгин.

Также были обсуждены проблемы, связанные с деятельностью участковых избиратель-



ных комиссий, направлением их работы, полномочиями в период между выборами, которые (за исключением вопросов обучения членов комиссий и резерва составов комиссий) не урегулированы ни законами, ни нормативными правовыми актами или рекомендациями Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. В то же время 20 ноября 2013 года на заседании ЦИК России одобрены Примерная инструкция по делопроизводству и Примерная номенклатура дел участковой избирательной комиссии на каждый год. Но вопросы с местами размещения, выделения помещений и рабочих мест участковым избирательным комиссиям, хранения документов комиссии законодательно на сегодня не урегулированы.

Открытыми остаются вопросы, связанные с отвлечением руководителей и членов участковых избирательных комиссий от основной работы, созданием для них условий и стимулирования для работы в комиссиях, материально-техническим обеспечением работы участковых избирательных комиссий. Появляются проблемы и с обучением членов

комиссий, так как нередко работодатели не предоставляют возможности работникам – членам участковых избирательных комиссий или состоящим в резерве составов комиссий отвлекаться в рабочее время на участие в заседаниях, занятиях, семинарах и других мероприятиях, проводимых участковыми избирательными комиссиями.

Предлагаемые направления, формы работы участковых избирательных комиссий, обучения членов комиссий, предложения по разрешению обсуждаемых проблем получили отражение в рекомендациях, одобренных участниками заседания «круглого стола». Рекомендации планируется рассмотреть на заседании Избирательной комиссии Белгородской области и направить для сведения, обсуждения и соответствующего реагирования органам государственной власти, органам местного самоуправления области, в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Рекомендации «круглого стола» также будут рассмотрены на заседании каждой участковой избирательной комиссии нашей области и положены в основу их работы. ✓

## СТАВРОПОЛЬСКИЙ КРАЙ: ЗАДАЧИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ



**Евгений Демьянов**

Председатель  
Избирательной комиссии  
Ставропольского края

*В этом году наша страна отметила важную дату – 20-летие избирательной системы Российской Федерации. За два десятилетия своего существования российская избирательная система претерпела серьезные изменения, менялось и законодательство о выборах. И сейчас мы можем сказать, что этот процесс совершенствования продолжается в том числе и у нас, в Ставропольском крае.*

*Хочу обозначить основные составляющие работы избирательных комиссий в нашем крае в различные электоральные периоды: в период между выборами и во время непосредственной подготовки и проведения выборов.*

### Наши задачи в период между выборами

Избирательное законодательство возлагает на избирательные комиссии большое количество задач, причем задач масштабных, выходящих за пределы проведения выборов в узком смысле этого понятия.

Так, в октябре 2013 года на Всероссийском совещании с председателями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, проведенном ЦИК России, прозвучало, что в настоящее время существует три мировые проблемы: мировой терроризм, экономический кризис и волна бескультурья.

Повышение уровня правовой культуры населения, как и правовое обучение избирателей – одна из основных задач избирательных комиссий всех уровней. К сожалению, данная работа у нас ведется в основном на краевом уровне, силами Избирательной комиссии Ставропольского края. Хотя непосредственная, каждодневная работа по повышению

правовой культуры граждан, в том числе молодых и будущих избирателей, должна вестись всеми территориальными комиссиями планомерно и поступательно. Кроме того, на этот уровень комиссий возложена одна из основных наших задач – качественное обучение сформированных сроком на 5 лет участковых избирательных комиссий.

Обучение членов территориальных и участковых избирательных комиссий проводится как очно, так и дистанционно и включает лекции, семинары, практические занятия, групповые дискуссии, деловые игры, тестирование слушателей. Образованы четыре зоны обучения членов участковых избирательных комиссий, центры которых находятся в Ставрополе, городе Светлограде Петровского района, городе Минеральные Воды и в селе Степное Степновского района. Дистанционное обучение членов ТИК и УИК осуществляется



по Интернету через сайт краевой избирательной комиссии (<http://stavropol.izbirkom.ru>).

Территориальными избирательными комиссиями также ведется работа по внесению изменений в составы участковых избирательных комиссий, резерв составов участковых комиссий с обязательным занесением всех изменений в Государственную автоматизированную систему Российской Федерации «Выборы» в установленные соответствующим регламентом сроки.

Одной из важных задач территориальных избирательных комиссий является хранение избирательной документации до ее передачи в архив либо в соответствующие структуры для уничтожения по истечении сроков хранения, установленных законом. А для этого необходимы охраняемые помещения. Данная документация и печати территориальных и участковых избирательных комиссий требуют особых условий хранения, исключающих доступ к ним посторонних лиц.

Территориальные избирательные комиссии также должны осуществлять контроль за сроками хранения, своевременной передачей в архив документов постоянного срока хранения и на уничтожение документов временного хранения по муниципальным выборам. При возложении на ТИК полномочий избирательных комиссий муниципальных образований – нести ответственность за хранение документов по муниципальным выборам.

Другим важным направлением деятельности Избирательной комиссии Ставропольского края является работа в области избирательного законодательства. Руководителям представительных органов местного самоуправления не следует забывать об изменениях в краевом законодательстве. В частности, статьей 6 Закона Ставропольского края «О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления» предусмотрено, что информация о досрочном прекращении полномочий

выборного должностного лица направляется в Избирательную комиссию Ставропольского края. Указанные изменения в закон края были внесены по предложению Избирательной комиссии Ставропольского края в порядке законодательной инициативы во избежание нарушений порядка назначения выборов.

Свою работу мы строим исходя из того, что краевая избирательная комиссия наделена правом законодательной инициативы в краевой Думе. Исходя из опыта прошедших избирательных кампаний и в пределах компетенции законодательного органа края, мы вносим законопроекты, с помощью которых устраняются проблемные вопросы, связанные с практикой проведения избирательных кампаний. То есть создана своего рода обратная связь между законом и правоотношениями, связанными с проведением выборов. Надеемся, что уже в ближайшем будущем это даст свои положительные результаты, в том числе и по

уменьшению количества жалоб при проведении выборов.

Отмечу, что сметы расходов на проведение муниципальных выборов просчитываются в соответствии с бюджетным законодательством органами местного самоуправления. Избирательная комиссия Ставропольского края не вправе заниматься этой работой. Но в методическом плане мы всегда готовы оказать помощь – на нашем сайте предлагаются рекомендации к методикам расчетов.

На 10 февраля 2014 года на территории Ставропольского края зарегистрировано 60 региональных отделений политических партий. Сведения о поступлении и расходовании средств региональных отделений политических партий за четвертый квар-

тал 2013 года были представлены в установленные сроки не всеми зарегистрированными на начало отчетного квартала региональными отделениями политических партий.

К установленному Федеральным законом «О политических партиях» сроку указанные сведения представили 49 региональных отделений политических партий. Одно региональное отделение политической партии представило сведения о поступлении и расходовании средств с нарушением установленного срока. Указанные сведения не представили 10 региональных отделений политических партий.

В соответствии с указанным законом сведения о нарушителях мы направили в Главное управ-

ление Министерства юстиции Российской Федерации по Ставропольскому краю. Надо сказать, что согласно пункту 2 статьи 39 Федерального закона «О политических партиях» в случае нарушения закона региональным отделением политической партии территориальный орган юстиции выносит региональному отделению письменное предупреждение с указанием допущенных нарушений и устанавливает срок их устранения, составляющий не менее одного месяца. В случае, если в установленный срок эти нарушения не устранены и предупреждение территориального органа не было обжаловано в суд, деятельность регионального отделения политической партии может быть приостановлена на срок до шести месяцев.

### Задачи в период непосредственной подготовки к проведению выборов

Сегодня наши основные усилия направлены на подготовку к выборам Губернатора Ставропольского края, которые должны пройти 14 сентября 2014 года: подготовлен план основных мероприятий по выборам; в аппарате комиссии разрабатываются проекты необходимых нормативно-методических документов, которые после принятия будут размещаться на сайте комиссии. Кроме того, мы работаем и над тем, чтобы свести количество обоснованных жалоб к нулю. Такого результата можно добиться только благодаря качественному обучению членов УИК, а именно – практическим занятиям.

При проведении выборов Губернатора на территории Ставропольского края будут применяться открепительные удостоверения. В связи с этим особое внимание председателей территориальных и участковых избирательных комиссий будет обращено на неукосни-

тельное соблюдение инструкций по выдаче этих удостоверений и передаче необходимых сведений системным администраторам для незамедлительного ввода в ГАС «Выборы».

На выборах будут использоваться комплексы обработки избирательных бюллетеней, пере-

дача которых председателям территориальных избирательных комиссий будет осуществляться по договорам, в которых предусмотрена материальная ответственность.

Особую тщательность необходимо будет проявить при работе со списками избирателей. В результа-



те проведенного анализа списков избирателей на выборах 8 сентября 2013 года установлено, что в дополнительные списки избирателей было включено менее 0,5 процента избирателей от общего количества избирателей, включенных в списки избирателей. То есть норматив, определенный ЦИК России, нами был выполнен. Вместе с тем при проведении учебы предстоит акцентировать внимание председателей ТИК на качестве работы при корректировке списков избирателей в период нахождения списков в участковых избирательных комиссиях до дня голосования.

Требуют внимания и вопросы, связанные со своевременной передачей документов от территориальной избирательной комиссии системному администратору соответствующей ТИК для внесения информации в ГАС «Выборы» как в период избирательной кампании, так и в период между выборами. У нас уже утверждены формы регистрационных журналов, оформление и ведение которых вменены в обязанность специалистов информационного центра аппарата Избирательной комиссии Ставропольского края, исполняющих функциональные обязанности системного администратора КСА ГАС «Выборы» территориальной избирательной комиссии.

В ближайшее время нужно будет добиться более тесного взаимодействия между территориальными избирательными комиссиями и органами местного самоуправления по оперативному обмену информацией по следующим вопросам:

изменения в уставы муниципальных образований, в т.ч. в уставы поселений на территории соответствующего района, касающиеся изменения численности депутатов представительного органа муниципалитета, а также порядка избрания главы муници-



пального образования (на муниципальных выборах либо из состава депутатов). Информация об этом должна направляться в письменном виде в ТИК;

досрочное прекращение полномочий глав, депутатов муниципальных образований, происходящие изменения в составах представительных органов муниципальных районов, сформированных путем делегирования от поселений. В случаях подобных изменений информация об этом также должна направляться в письменном виде в ТИК.

Наши усилия сегодня направлены в том числе на реализацию законодательства по применению так называемого муниципального фильтра для введения информации в ГАС «Выборы». Напомню, что в течение трех дней после назначения выборов Губернатора Ставропольского края Избирательная комиссия Ставропольского края обязана обнародовать информацию о числе (в абсолютном выражении) лиц, необходимым для поддержки выдвижения кандидата на должность Губернатора края.



## ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ БДИПЧ ОБСЕ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ



**Игорь Евланов**

Заместитель начальника  
Управления –  
начальник отдела  
информационного  
сопровождения  
международного  
сотрудничества  
Управления внешних  
связей Аппарата  
ЦИК России

*В соответствии с итоговым документом Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (1990 г.) все государства – участники ОБСЕ обязаны приглашать для наблюдения за общенациональными выборами «в объеме, допускаемом законом» международных наблюдателей, в том числе от Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Данное обязательство зафиксировано и подтверждено также в последующих документах ОБСЕ, включая Парижскую хартию для новой Европы 1990 года, Декларацию Лиссабонской встречи на высшем уровне 1996 года, Декларацию и Хартию европейской безопасности, принятые на саммите в Стамбуле в 1999 году, а также в решении СМВД в Брюсселе 2006 года.*

### Обязательства государств – участников ОБСЕ в сфере выборов

Документ Копенгагенского совещания заложил принципы организации и проведения избирательных процессов, которые в своей совокупности представляют основные критерии соответствия выборов демократическим процедурам и являются главным мерилем оценочных докладов мониторинговых миссий БДИПЧ ОБСЕ.

Все страны – участницы ОБСЕ взяли на себя обязательства соблюдать эти основополагающие принципы, включая приглашение международных наблюдателей в объеме, допускаемом законом страны, проводящей выборы, а также такие фундаментальные принципы проведения выборов, как всеобщее и равное избирательное право, обеспечение тайного голосования, гарантированное участие граждан в

управлении страной непосредственно или через представителей, «разумную периодичность» выборов, соревновательность выборного процесса, плюрализм, соблюдение конституции и действующего законодательства, обеспечение беспрепятственного доступа к СМИ на недискриминационной основе, обеспечение возможности проведения избирательных кампаний в атмосфере свободы и равенства, без использования административного воздействия, насилия, угроз или страха возмездия в отношении кандидатов, партий или избирателей, обеспечение честного своевременного информирования общественности о результатах избирательного процесса и др.

Вместе с тем следует учитывать, что содержащиеся в Копенгагенском документе обязательства носят по-



Новый офис БДИПЧ ОБСЕ



Бывшие директора БДИПЧ ОБСЕ К. Штрохал и О. Гловер

литический, а не юридический характер и поэтому не могут восприниматься как правовые нор-

мы. В этой связи приоритетным для государств-участников правовым основанием проведения

выборов являются национальное избирательное законодательство и подзаконные акты.

## История создания БДИПЧ ОБСЕ

В 1990 году для содействия контактам и обмену информацией о выборах в государствах-участниках в Парижскую хартию для новой Европы было включено положение о создании в Варшаве Бюро по свободным выборам.

Дополнительный документ об осуществлении определенных положений, содержащихся в Парижской хартии для новой Европы, определил, что Бюро будет способствовать выполнению упомянутого Копенгагенского документа и с этой целью будет «собирать информацию... о времени проведения, процедуре и официальных результатах запланированных национальных выборов в государствах-участниках, а также сообщения групп наблюдателей за выборами и предоставлять их по соответствующей просьбе правительствам, парламентам и заинтересованным частным орга-

низациям; оказывать содействие контактам между правительствами, парламентами или частными организациями, желающими принять участие в наблюдении за выборами, и компетентными органами государств, в которых должны состояться выборы».

В 1992 году Бюро по свободным выборам было переименовано в Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Сфера его компетенции стала включать не только организацию наблюдения за выборами, но и другие вопросы человеческого измерения деятельности БДИПЧ. В 1993 году СМВД СБСЕ на встрече в Риме принял решение об укреплении роли БДИПЧ путем введения «всеобъемлющего наблюдения за процессом выборов».

Бюро по демократическим институтам и правам человека

располагается в Варшаве. Возглавляется Директором, который имеет двух заместителей. С 2008 года Директором БДИПЧ является Янез Ленарчич (Словения; в 2011 г. переназначен на второй трехлетний срок, который истекает 1 июля 2014 г.).

Структурно Бюро состоит из департаментов, курирующих различные аспекты деятельности. Общая численность сотрудников Бюро – 134 человека. Департамент по выборам возглавляет представительница США Б. Мартин-Розумилович, под руководством которой работает 16 человек.

Бюджет БДИПЧ на 2013 год – 15,8 млн евро. Из них на программу «Выборы» выделено 6,5 млн евро. Одновременно БДИПЧ реализует 49 внебюджетных проектов (т.е. осуществляемых за счет средств отдельных

государств-доноров и не согласуемых со всеми государствами-участниками организации) на общую сумму свыше 45 млн евро. Из них 9 проектов стоимостью более 11,6 млн евро касаются электоральной проблематики.

В 1994 году в соответствии с решениями Будапештского саммита БДИПЧ было поручено «играть более значительную роль в наблюдении за процессом выборов до их начала, в ходе них и по их окончании», т.е. в течение всего избирательного цикла, оценивать условия для свободной и независимой работы СМИ, координировать наблюдение с другими организациями, а также составить «пособие для наблюдателей за выборами». В соответствии с данным поручением с 1996 года БДИПЧ регулярно переезжает «Руководство по наблюдению за выборами» (последний раз в 2010 г.). В нем описываются все модальности, рекомендации по срокам развертывания и количественному составу миссий, которые, как правило, не вызывают возражений принимающих стран, несмотря на то что они не опираются на консенсусные документы ОБСЕ (например, нигде в решениях директивных органов организации не установлено, за какое время и сколько наблюдателей обязаны принимать у себя государства-участники).

В 1997 году было подписано Соглашение о сотрудничестве между БДИПЧ и Парламентской Ассамблеей ОБСЕ (ПА ОБСЕ). Согласно этому документу Действующий председатель ОБСЕ может назначать представителя ПА ОБСЕ в качестве Специального координатора «объединенной» миссии краткосрочных наблюдателей от ОБСЕ. При этом на следующий день после выборов Специальный координатор представляет совместное предвари-

тельное заявление по итогам избирательного процесса от имени ОБСЕ. Весьма симптоматично, что в последние годы между ПА ОБСЕ и БДИПЧ неоднократно возникали конфликты, вызванные, в основном, требованиями парламентариев обеспечить себе главную роль в оценках выборов, а БДИПЧ – оказывать техническое содействие. Эти противоречия привели к тому, что в декабре 2012 года Бюро ПА приняло ре-

шение о приостановлении выполнения Соглашения 1997 года, которое было восстановлено только на сессии ПА ОБСЕ в Стамбуле (28 июня – 3 июля 2013 года) после нескольких месяцев напряженных переговоров.

В целях улучшения координации между различными организациями, осуществляющими наблюдение за выборами, Будапештский саммит ОБСЕ 1994 года поставил перед БДИПЧ



*Выступление директора БДИПЧ ОБСЕ Янеза Ленарчича на приеме в честь 20-летия БДИПЧ ОБСЕ*



*Председатель ЦИК России В.Е. Чуров на семинаре ОБСЕ по вопросам электронного голосования в Вене (Австрия)*

задачу консультироваться со всеми соответствующими организациями для создания неких рамок (framework) координации в этой сфере. Такие «рамки» никогда не представлялись на рассмотрение коллективных органов ОБСЕ и не утверждались ими. Однако именно это поручение Бюро считает мандатом на формирование «международных мониторинговых миссий», на основании которого оно объединяет свои усилия с делегациями от ПА ОБСЕ, ПАСЕ, ПА НАТО и Европарламента, формируя так называемое международное мониторинговое сообщество и распространяя от его имени общие предварительные заключения по итогам выборов, в основе которых лежат подготовленные оценки миссии БДИПЧ. Однако правомочность создания подобных «международных мониторинговых миссий» весьма сомнительна. Примечательно, что к участию в работе этих миссий, несмотря на неоднократные предложения, не приглашаются наблюдатели от СНГ, МПА СНГ и ШОС.

В концептуальном плане так называемая методология БДИПЧ базируется на самоприсвоенном «автономном» статусе, который трактуется расширительно и, якобы, дает право действовать на основе внутренних инструкций и решений, не прошедших согласо-

вание в кругу государств – участников ОБСЕ.

В частности, речь идет о «Руководстве по наблюдению за выборами» (в настоящее время действует его шестое издание) и его составной части – «Кодексе поведения наблюдателей», положения которых обязательны для всех наблюдателей, участвующих по линии этой структуры в мониторинге выборов, и, по сути, превращают наблюдение в закрытый процесс. В частности, участники миссии БДИПЧ должны воздерживаться от собственных комментариев представителям СМИ об избирательном процессе или о сути своих наблюдений. Тех, кто нарушает «Кодекс поведения наблюдателей» и публично высказывает мнение, отличное от мнения руководства миссии, заносят в «черный список», исключая возможность последующего участия в наблюдении по линии БДИПЧ.

В течение последних лет БДИПЧ, ссылаясь на обязательство государств-участников, принятое на саммите ОБСЕ 1999 года в Стамбуле, о «незамедлительном реагировании на замечания БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендаций», взяло курс на усиление своих наднациональных контролирующих функций в сфере выборов. Составной частью данной линии

являются усилия по навязыванию выполнения рекомендаций миссий Бюро о «реформировании» избирательных систем и национального законодательства стран ОБСЕ с последующим мониторингом реализации этих рекомендаций (т.н. follow-up), с организацией обязательных поствыборных визитов экспертов Бюро для обсуждения конкретных шагов властей по изменению избирательного законодательства и последующих «добровольных» отчетов государств-участников о предпринятых мерах по реализации установок БДИПЧ на заседаниях Гуманитарного комитета или Постоянного совета.

Одновременно при поддержке стран – членов ЕС и США БДИПЧ старается продвигать «Декларацию принципов международного наблюдения за выборами» и «Кодекс поведения международных наблюдателей за выборами», разработанные американским Национальным демократическим институтом в 2005 году и представляемые как некие документы ООН. БДИПЧ не только присоединилось к этим документам без решения директивных органов ОБСЕ, но и предлагает координировать поствыборную деятельность с международными организациями, подписавшими эти документы (ПАСЕ, Европарламент и др.).

## Формы электорального мониторинга БДИПЧ ОБСЕ

Осуществляемую БДИПЧ мониторинговую деятельность можно разбить на следующие пять форматов.

1. «Миссия по оценке потребностей» (needs assessment mission). Включает двух-трех человек. Иногда в ее работе принимает участие представитель Парламентской Ассамблеи ОБСЕ.

«Миссия по оценке потребностей» проводится за несколько месяцев до выборов в течение двух-трех дней. На основании ее заключения БДИПЧ принимает решение о том, наблюдать ли за выборами, а также о масштабах мониторинга. По мнению Бюро, «миссия по оценке потребностей» может разворачиваться до

получения от соответствующего государства официального приглашения принять участие в электоральном наблюдении, поскольку формально она, якобы, не является частью процесса наблюдения за выборами.

2. Миссия по наблюдению за выборами (election observation mission). Предполагает полно-



*Зал заседаний Постоянного совета ОБСЕ*

масштабный мониторинг выборов в течение всего избирательного цикла (предвыборный период, день голосования, сведение окончательных результатов и рассмотрение жалоб). Отличительной особенностью данной миссии является то, что ее предварительные выводы оглашаются сразу же на следующий день после голосования.

Миссия по наблюдению за выборами формируется под общим руководством Директора БДИПЧ. Глава миссии, который в тесном сотрудничестве с Департаментом по выборам руководит ее повседневной работой, назначается Директором. Сотрудник Департамента, на которого возложена ответственность за конкретные выборы, является «связующим звеном» между миссией и Бюро. По традиции в состав миссии входят: «основная команда» (core team), долгосрочные наблюдатели (long-term observers – LTO) и краткосрочные наблюдатели (short-term observers – STO).

«Основная команда» формируется из экспертов, которых БДИПЧ самостоятельно набирает и нанимает по контракту. Именно «основная команда» готовит основу поствыборных заключений. Работа «основной команды» оплачивается из бюджета ОБСЕ. В ее состав обычно входят 10–15 международных экспертов в зависимости от размера миссии и «особых обстоятельств, в которых проводятся выборы». Набор осуществляется всегда в сжатые сроки, как правило, в пределах недели, которых не всегда достаточно для подбора специалистов. Хотя решение Брюссельского СМВД ОБСЕ 2006 года 19/06 «Повышение эффективности ОБСЕ» предписывает Бюро вести открытые списки для подбора руководителей мониторинговых миссий и членов «основной команды», регулярно доводить их до сведения государств-участников и распространять через находящиеся в публичном доступе базы данных, это обязательство игнорируется Бюро.

Мониторинговые миссии БДИПЧ разворачиваются в столице принимающей страны примерно за шесть-восемь недель до дня выборов. Сначала размещается «основная команда», а потом «долгосрочники» и «краткосрочники».

К каждым выборам Бюро рассылает государствам – участникам ОБСЕ запросы о секондировании долгосрочных и краткосрочных наблюдателей для работы в мониторинговой миссии. В то же время Бюро ввело квоту для участия граждан одной страны в долгосрочном и краткосрочном компонентах миссий, которая составляет 10 процентов, а в последнее время увеличилась до 15 процентов (это связано с нехваткой финансирования странами ЕС работы наблюдателей), при этом соответствующие расходы покрываются за счет направляющих государств.

Как правило, долгосрочные наблюдатели прибывают в страну примерно через неделю после открытия миссии по на-

блюдению и остаются в стране еще в течение недели после выборов. Общий срок пребывания – от полутора до двух месяцев. Обычно они распределяются по территории всего принимающего государства на основе «сбалансированного географического охвата» группами по два человека (как правило, из разных стран). Основная роль долгосрочных наблюдателей заключается в наблюдении за работой избирательной администрации, исполнением избирательного законодательства, предвыборными кампаниями и политической обстановкой. В день голосования и в ночь после выборов долгосрочные наблюдатели координируют получение отчетов краткосрочных наблюдателей и информируют «основную команду» о развитии событий в своем регионе.

Краткосрочные наблюдатели прибывают в страну за 3–4 дня до выборов и работают на протяжении примерно 10 дней в различных районах принимающего государства также группами по два человека. Главная цель – наблюдение за процессом голосования и подсчетом голосов в день выборов. Их размещение происходит в соответствии с планом БДИПЧ, который призван обеспечить «обширное и достаточ-

ное» присутствие наблюдателей на территории всей страны в день выборов.

3. Ограниченная миссия по наблюдению за выборами (limited election observation mission). Включает «основную команду» и долгосрочных наблюдателей. Данная миссия не осуществляет систематического наблюдения в день голосования. Развертывается в случаях, когда, по мнению БДИПЧ, вероятность серьезных нарушений на избирательных участках в день голосования невелика и, следовательно, отсутствует необходимость командирования краткосрочных наблюдателей. Направляется в составе нескольких человек – в среднем 10 экспертов «основной команды» и примерно такого же числа «долгосрочников».

4. Миссия по оценке выборов (election assessment mission). Проводится в случаях, когда, по мнению БДИПЧ, в избирательном процессе отсутствуют серьезные проблемы. Включает только «основную команду» и насчитывает в среднем 10–15 человек. Никаких заявлений по результатам голосования не делает, итоговый отчет публикуется лишь спустя два месяца.

5. «Экспертная команда» (expert team), «команда поддерж-

ки выборов» (election support team). Направляются, когда БДИПЧ не считает возможным командировать на выборы миссию по наблюдению/ограниченному наблюдению/оценке либо когда речь идет о выборах, наблюдать за которыми Бюро не уполномочено (например, в государствах – партнерах ОБСЕ по сотрудничеству). Так, выборы в Европарламент в 2009 году отслеживала «экспертная команда» БДИПЧ в составе 23 человек (они были размещены в 23 государствах – членах ЕС), а на выборы в Афганистане в 2004, 2005, 2009 и 2010 годах направлялись «команды поддержки выборов» в количестве до десяти человек.

Свои впечатления наблюдатели фиксируют в стандартных анкетах БДИПЧ в виде оценок от одного до пяти баллов за различные параметры организации избирательного процесса, которые в течение дня отправляют по факсу в штаб миссии (за день одна команда заполняет порядка 10 анкет). Анкеты не подписываются, а после их сдачи в БДИПЧ получить их копию невозможно. При размере средней мониторинговой миссии в 400 чел. (в странах СНГ) получается, что за день голосования «основная команда» должна обработать порядка 4000 анкет.

### Формы электорального мониторинга БДИПЧ ОБСЕ

Технически наблюдение за выборами осуществляется по следующей схеме. После направления официального приглашения страной, где предстоят выборы, руководство БДИПЧ, по сути, самостоятельно принимает политическое решение, осуществлять ли наблюдение в данном государстве-участнике. В качестве причин неучастия в наблюдении могут называть-

ся: нехватка финансирования и кадровых возможностей; наличие «исторических традиций демократии»; успешное проведение предыдущих выборов; отсутствие законодательной базы и общих условий проведения подлинно демократических выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ; сжатые сроки развертывания миссии; аспекты безопасности или другие факто-

ры, не позволяющие обеспечить необходимые «минимальные условия» для наблюдения за выборами.

Вопиющим случаем стал отказ направить наблюдателей на президентские выборы во Франции в 2012 году в связи с отсутствием в этом какой-либо «существенной пользы», несмотря на то, что сама оценочная миссия Бюро выявила целый ряд

недостатков, включая невыполнение предыдущих рекомендаций БДИПЧ.

Показателен также пример парламентских выборов в Эстонии в 2011 году, на которые Бюро сочло возможным направить лишь «миссию по оценке выборов» из 13 человек, не включающую долгосрочный компонент и не предполагающую систематического наблюдения за голосованием на избирательных участках силами «краткосрочников». Обоснование такого решения БДИПЧ «высоким уровнем всеобщего доверия» к избирательной системе Эстонии не выдерживает никакой критики с учетом того, что почти 100 тыс. русскоязычных жителей страны, т.е. свыше 7 процен-

тов населения, вообще лишены права голоса.

Другой наглядный пример – всеобщие выборы в США. При всей сложности и децентрализованности американской избирательной системы выборы отслеживала в 2008 году «миссия по ограниченному наблюдению» в 60 человек (13 человек «основного состава» плюс 47 «долгосрочников», без наблюдения в день голосования), а в 2012 году – 57 (13 человек «основного состава» плюс 44 «долгосрочника», также без наблюдения в день голосования). При этом решение о направлении «урезанных» миссий принималось, несмотря на зафиксированные самим Бюро многочисленные недостатки. Среди них: отсутствие законода-

тельного, а в некоторых штатах и фактического обеспечения доступа международных наблюдателей на избирательные участки, неполная гарантия тайны голосования, проблемы с прозрачностью финансирования избирательной кампании, организацией досрочного голосования и т.д. На последних всеобщих выборах прокурор Техаса Г. Эббот написал главе миссии БДИПЧ открытое письмо, в котором назвал присутствие его команды на американских избирательных участках «юридически неуместным» и пригрозил наблюдателям ОБСЕ уголовным преследованием за нарушение законов штата, если они приблизятся к избирательным участкам ближе чем на 30,5 м.

## Выводы

Опыт участия российских представителей в работе миссий БДИПЧ (российские эксперты направляются в основном наблюдать за выборами в государства СНГ с 2004 г.) подтвердил, что мониторинг выборных процессов по линии Бюро ведется предвзято, тенденциозно, в отсутствие транспарентности и каких-либо единых правил наблюдения.

Технология наблюдения за выборами по линии БДИПЧ запрограммирована на формулирование оценок избирательного процесса в зависимости от политической и идеологической

«целесообразности». Примером могут служить заявления миссий БДИПЧ, которые вкрупне с другими факторами внешнего воздействия стали катализатором «оранжевых революций» в Грузии в 2003 году, на Украине в 2003–2004 годах.

Центр тяжести мониторинговой деятельности продолжает оставаться смещенным на пространство СНГ, где по-прежнему разворачиваются на продолжительный срок самые масштабные мониторинговые команды, требующие значительного финансирования. Так, в 2012 году из общего объема средств БДИПЧ для на-

блюдения за выборами (5,2 млн евро) более 60 процентов (около 3,2 млн евро) пришлось на страны СНГ.

Одновременно БДИПЧ предпочитает «закрывать глаза» на проблемы, существующие на Западе в электоральной сфере, а итоги выборов в европейских странах и США, несмотря на имеющиеся там серьезные проблемы, подает в некритическом ключе, что красноречиво свидетельствует о продолжении практики использования «двойных стандартов» в деятельности этой исполнительной структуры ОБСЕ. ✓

**ПРОСВЕЩЕНИЕ** • *Мировая практика*

## МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОБУЧАЮЩИЙ КУРС ПО ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ СИСТЕМАМ



**Виктория Горбатова**

Заместитель начальника  
отдела совершенствования  
избирательных технологий  
РЦОИТ при ЦИК России



**Вячеслав Герасимов**

Главный советник отдела  
учета объема времени  
теле- и радиоэфира  
РЦОИТ при ЦИК России

*Со 2 по 6 декабря 2013 года в городе Мехико под эгидой Международного центра по обучению и исследованиям в сфере выборов Федерального избирательного института Соединенных Штатов Мексики состоялся международный обучающий семинар, посвященный избирательным системам и механизмам обработки и передачи результатов голосования. Организаторами мероприятия также были заявлены Ассоциация европейских организаторов выборов (АСЕЕЕО), Программа развития ООН (UNDP), Мексиканское агентство международного сотрудничества в области развития (АМЕХСІD). С российской стороны в обучающем семинаре приняли участие сотрудники РЦОИТ при ЦИК России Виктория Горбатова и Вячеслав Герасимов, краткий отчет которых предлагается вниманию читателей.*

Тематика международного обучающего семинара в Мехико включала в себя общую информацию об избирательных системах мира, проблематику методологического обеспечения подсчета голосов, подготовки информационно-разъяснительных материалов, организации избирательных кампаний и проведения обучающих мероприятий, вопросы социологической оценки предпочтений избирателей, различные аспекты, проблемы и перспективы развития инструментов определения предварительных итогов голосования. При этом каждый тематический блок состоял из общей (установочной) лекции по заявленной проблематике одного из приглашенных экспертов и регионального опыта стран-участников, реализованного в виде так называемых презентационных «кейсов». В роли приглашенных экспертов выступали ученые-политологи, социологи, политконсультанты, специалисты по связям с обществен-

ностью из Мексики, Аргентины, Коста-Рики и ряда других стран.

Официальными (рабочими) языками обучающего курса являлись английский и испанский языки, по ходу мероприятия обеспечивался синхронный перевод выступлений. Кроме того, организаторы осуществляли непрерывную фото- и видеосъемку, а также аудиозапись выступлений и дискуссий (посредством возможностей конференцсвязи). Выступления абсолютного большинства участников указанного курса иллюстрировались презентационными материалами в формате слайдов на одном из рабочих языков мероприятия, печатной продукцией, наглядными образцами.

По прилету каждому из участников вручалась папка-портфель со всеми необходимыми материалами курса (программой, основной логистической информацией, канцелярскими принадлежностями и прочим), а по завершении мероприятия выда-



вались именной диплом и флеш-диск с материалами курса, презентациями других участников и фотографиями. На постоянной основе осуществлялось сопровождение гостей мероприятия, логистическая и иная организационная поддержка.

Открытие курсов началось с короткого выступления начальника отдела по международным делам Федерального избирательного института Мексики Мануэля Каррилло (Manuel Carrillo), который отметил важность обмена опытом между организаторами выборов из различных стран для повышения качества проведения избирательных кампаний и улучшения собственных электоральных систем. Главный советник Федерального избирательного института Мексики Бенито Насиф (Benito Nacif) в своем вступительном слове поблагодарил всех участников обучающего курса и подчеркнул, что Федеральный избирательный институт открыт для общения со всеми демократическими государствами.

Далее с презентацией курса выступил Директор департамента международных исследований и проектов в области выборов Федерального избирательного института Мексики Карлос Наварро (Carlos Navarro). Он коснулся общих вопросов, которые, по его мнению, стоят на повестке дня мирового избирательного процесса, а также отметил необходимость тщательного изучения не только мексиканского опыта проведения выборов, но и избирательной практики, сложившейся в других латиноамериканских государствах.

Авторы этих строк выступили с тематическими сообщениями. В частности, в рамках обучения состоялась презентация заместителя начальника отдела совершенствования избирательных технологий РЦОИТ при ЦИК России



*Образцы презентационных материалов и печатной продукции участников обучающего курса*

В.В. Горбатовой, посвященная российскому опыту участия федеральных избирательных органов в социологическом сопровождении избирательных кампаний.

Подробное освещение получили законодательные основы работы экспертно-социологического сообщества в Российской Федерации, требования и ограничения, существующие в отношении публикации социологической информации, связанной с избирательным процессом. Особое внимание в выступлении уделялось направлениям работы ЦИК России и РЦОИТ при ЦИК России в рамках взаимодействия с социологическим сообществом, в частности, организации конкурсов социологических прогнозов, мониторингу социологических исследований и исследовательской деятельности в области электоральных опросов и социологических практик, применяющихся как на выборах в Российской Федерации, так и за рубежом. В ходе презентации осуществлялась демонстрация информационных слайдов.

Главный советник отдела учета объема времени теле- и радиоэфира РЦОИТ при ЦИК России В.В. Герасимов подробно рассказал о существующей в Российской Федерации системе средств массовой информации, обозначил роль современных источников информации в процессе информиро-

вания граждан об изменениях в избирательном законодательстве России, затронул актуальную проблематику участия ряда СМИ в данном процессе.

Получили свое освещение проблема эффективности оповещения отдельных социальных групп населения об изменениях в избирательном законодательстве страны и принимаемые меры по ее решению, среди которых акцент делался на взаимодействие государственных органов Российской Федерации с информационными изданиями в целях повышения электоральной культуры граждан, их правового просвещения. Большое внимание было уделено совместной деятельности ЦИК России, РЦОИТ при ЦИК России и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по разработке и реализации специальных обучающих программ для представителей СМИ, целью которых является повышение профессионального уровня журналистов и, как результат, увеличение эффективности информирования населения о принимаемых новеллах в избирательном законодательстве.

Помимо российской делегации в мероприятии участвовали представители таких стран, как Грузия, Литва, Молдова, Румыния, Сальвадор, Тунис, Египет, Замбия, Кения, Намибия, Нигерия, ЮАР, Уганда. В презентаци-

онных материалах они освещали опыт своих государств в области организации и проведения избирательных кампаний.

Значительная часть выступлений была посвящена общей характеристике избирательных систем обозначенных выше государств, а также принимающей стороны – Соединенных Штатов Мексики.

В первый рабочий день мероприятия состоялись тематические выступления, посвященные обзорной характеристике особенностей проведения выборов в Мексике (Карлос Наварро) и Эквадоре (Хуан Карлос Интриаго (Juan Carlos Intriago), главный координатор по избирательным процессам Национального избирательного совета Эквадора). В частности, участники мероприятия узнали о механизмах избрания Президента Соединенных Штатов Мексики и формирования Конгресса страны. Подробное освещение получили законодательные нормы, нацеленные на недопущение ситуации партийного доминирования и получения конституционного большинства какой-либо одной политической партией Мексики, а также на обеспечение гарантии равного доступа для всех кандидатов к СМИ. Наряду с этим слушателям была предоставлена подробная информация о партийно-политической системе Эквадора и ее особенностях.

Обсуждение национальных избирательных систем продолжилось во второй рабочий день мероприятия. С докладами по данной проблематике выступили представители Литвы (Реда Данискевичите (Reda Daniskeviciute), ЦИК Литвы) и Румынии (Кристиан Петрару (Cristian Petraru), Постоянный избирательный орган Румынии). Оба докладчика, наряду с презентацией национального опыта организации избирательных кампаний в своих государ-



*Главный координатор по избирательным процессам Национального избирательного совета Эквадора Хуан Карлос Интриаго (слева) и Директор департамента международных исследований и проектов в области выборов Федерального избирательного института Мексики Карлос Наварро (справа)*



*Выступление докладчиков – представителей Египта*

ствах, подробно рассказали о механизмах проведения выборов в Европейский парламент на территории, соответственно, Литвы и Румынии. Кроме того, слушатели обучающего курса получили представление о порядке формирования и принципах функционирования избирательных органов этих двух стран, особенностях

выдвижения кандидатов и проведения голосования на выборах различных уровней.

О проблематике методологического обеспечения подсчета голосов на выборах говорили на примере национального опыта Мексики, Эквадора, Румынии и Литвы. Докладчики из указанных государств подробно рассказали

об особенностях, имеющих в данной сфере. В частности, слушатели курса узнали, что в Мексике, как и в Румынии, голосование на выборах осуществляется посредством ID-карт, при этом имеются существенные отличия в форматах избирательных бюллетеней и принципах определения их действительности. Литва и Эквадор, как сообщалось, при подсчете голосов избирателей и подведении итогов голосования делают упор на введение автоматизированных процедур.

О механизмах подготовки информационно-разъяснительных материалов рассказывали в рамках обучающего курса представители Нигерии (главный системный аналитик Независимой национальной избирательной комиссии Нигерии Антония Идемудия (Anthonia Idemudia) и Туниса (национальный эксперт Избирательной комиссии Туниса Риад Боучи (Riadh Bououchi).

Национальный опыт организации избирательных кампаний и проведения обучающих мероприятий на семинаре представили участники из Кении (Иммакулат Кассаит (Immaculate Kassait), Независимая избирательная комиссия по выборам и границам) и Египта (содокладчики: представитель Высшей избирательной комиссии Египта Мустафа Абд аль-Рахман (Mostafa AbdelRahman) и представитель Министерства по делам административного развития Мухаммад Мансур (Mohamed Mansour). Участники мероприятия получили подробные сведения об особенностях информирования избирателей в указанных странах и государственных гарантиях, предусмотренных в этой сфере. Докладчиками также осуществлялась презентация ряда информационно-разъяснительных роликов о выборах, подготовленных избирательными органами в



*Участники обучающего семинара*

рамках проведения различных избирательных кампаний.

Проблемы социологической оценки предпочтений избирателей, помимо сотрудников РЦОИТ при ЦИК России, в своих презентациях освещали представители Молдовы (Наталья Лурас (Natalia Iuras), ЦИК Молдовы) и Грузии (Екатерина Азарашвили (Ekaterine Azarashvili), прессекретарь и руководитель отдела международных связей ЦИК Грузии). Подробное освещение получили принципы регулирования проведения предвыборных социологических опросов избирательным законодательством Молдовы, сложившаяся практика организации социологических исследований в стране и существующие вызовы в этой сфере. Представитель ЦИК Грузии в своей презентации сосредоточилась на механизмах подсчета голосов избирателей, передачи данных и подведения итогов голосования, представив слушателям в том числе результаты пилотного проекта по электронному подсчету голосов, реализованного организаторами выборов в этой стране.

В ходе проведения обучающего курса организаторы обеспе-

чили знакомство гостей с Залом заседаний Федерального избирательного института Мексики.

В рамках культурной программы участники мероприятия посетили мексиканский Национальный музей антропологии и Пирамиды Теотиуакан.

Представляется, что обмен опытом с зарубежными коллегами в рамках подобных мероприятий способствует накоплению информации о методах и перспективах преодоления вызовов, которые возникают в настоящее время перед организаторами выборов при проведении избирательных кампаний в различных регионах мира. Кроме того, презентация российского опыта на международном уровне является крайне важным и полезным механизмом артикуляции ценностей российской национальной избирательной системы и позиции Российской Федерации в электоральной сфере в целом. Кроме того, это очевидно способствует продвижению и укреплению имиджа Российской Федерации в мире как развитого демократического государства, гарантирующего соответствующие права и свободы своим гражданам. ✓

**ПРОСВЕЩЕНИЕ** • Связь времен

## АРХИВНЫЕ ДОКУМЕНТЫ ОБ ИСТОРИИ ВЫБОРОВ



**Жанна Которова**

Ведущий консультант  
Избирательной комиссии  
Липецкой области



**Александр Шелагин**

Член Союза молодых  
ученых Липецкой области,  
специалист Управления  
образования и науки  
Липецкой области

*В Государственном архиве Липецкой области хранятся уникальные документы из истории избирательного права начала XX века, по которым можно проследить, как за прошедший век менялась избирательная система в нашем регионе и даже в целом в России. Сразу оговоримся, что в то время на карте нашей страны Липецкой области не было. Был Липецкий уезд, который вместе с Лебедянским, Елецким, Задонским и несколькими другими уездами входили в составы Воронежской, Орловской, Рязанской, Тамбовской и Тульской губерний.*

В наши руки попали списки выборщиков, акты, объявления, баллотировочные листы, постановления с разных территорий и пресса того времени – «Тамбовские губернские ведомости», оказавшиеся для нас находкой, как и остальные документы, истинный смысл которых становится понятным по мере прохождения многих лет, а то и целого века.

Нам кажется, что для понимания заявленной в заголовке настоящей статьи темы неплохо бы прибегнуть к небольшому историческому экскурсу. Общество России начала XX века разделялось на сословия, власть императора была абсолютной, отсутствовали представительные органы на государственном уровне. Однако небывалый подъем индустрии конца XIX века привел к формированию новых слоев общества: рабочих и промышленной буржуазии, которые, заявляя о себе все громче и словом, и делом, требовали обеспечить им участие в управлении страной, что привело к нестабильности политической обстановки. Необходимость изменений назрела

и в крестьянской среде, являвшейся самым многочисленным сословием в России. Результатом накопившихся противоречий стала революция 1905–1907 годов.

В условиях народных волнений Николаю II пришлось Манифестом от 6 августа 1905 года объявить об учреждении Государственной Думы, как «особом законосовещательном установлении, коему предоставляется предварительная разработка и обсуждение законодательных предположений и рассмотрение росписи государственных доходов и расходов». Был установлен и срок ее созыва – не позднее середины января 1906 года. Возвращаясь к обнаруженным нами документам, отметим: тогда выборы не были всеобщими, прямыми, равными, соблюдалась лишь тайна голосования, и свидетельства об этом как раз и сохранились в липецком областном архиве.

Избирательных прав были лишены женщины, лица моложе 25 лет, учащиеся, военные, состоящие на действительной службе, «бродячие инородцы» и иностранные под-

данные. Те же, кто имел право избирать, делились на четыре неравноправные курии: землевладельческую, крестьянскую, городскую и рабочую. В землевладельческой курии один выборщик шел от 2 тысяч человек, в городской – от 4 тысяч, в крестьянской – от 30 тысяч, а в рабочей – от 90 тысяч. Существовали и определенные цензы (ограничения). Так, землевладелец для участия в выборах должен был владеть 100–650 десятинами земли (в зависимости от местности) и недвижимым имуществом стоимостью не менее 15 тысяч рублей. Свои особенности голосования были и среди городских избирателей, священнослужителей, крестьян и рабочих.

Например, местное духовенство сначала избирало уполномоченных из своего числа. Затем на уездных съездах они уже вместе с крупными землевладельцами избирали выборщиков для губернского избирательного собрания. Таким образом, выборы были многоступенными: для разных курий число таких ступеней тоже менялось.

У избирательного законодательства того времени были и другие интересные особенности. В журнале заседаний Лебедянской уездной комиссии по выборам в Государственную думу первого созыва сохранился документ, подтверждающий возможность голосования в 1906 году по доверенности. Так, священ-

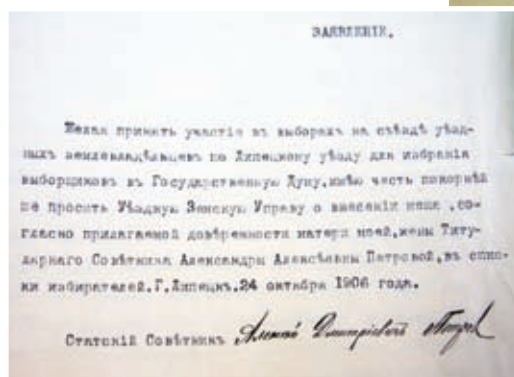
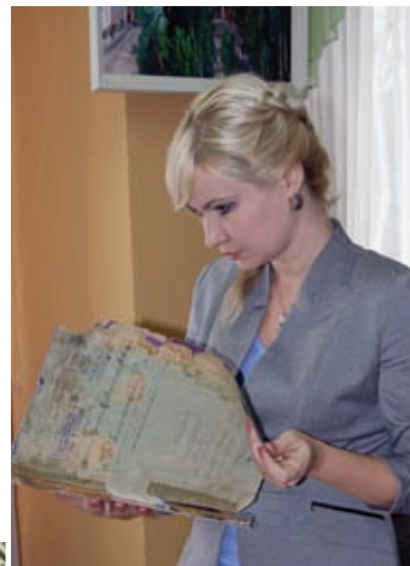
ник Преображенской церкви села Доброе Александр Делицын, обращаясь к председателю собрания для выбора уполномоченных, сообщал: «По нездоровью не могу явиться на выборы уполномоченных в Государственную думу, а прошу заменить меня, дьякона той же Церкви Михаила Васильевича Тихомирова, коему доверяю свой голос» (здесь и далее орфография и пунктуация сохранены). Сегодня российский закон не позволяет голосовать по доверенности. Если избиратель не может прийти на участок, то у него есть право проголосовать на дому.

В баллотировочных листах, которые мы обнаружили в фондах государственного архива, перечислены фамилии кандидатов того времени. Эти же листы говорят о том, насколько сильно тогдашний процесс голосования отличался от избирательных процедур, которые применяются сегодня. В ряде случаев выборы проходили с помощью белого и черного шаров, выражающих согласие или несогласие выборщика с кандидатурой. К слову, эта процедура нашла свое отражение в сегодняшней эмблеме Центральной избирательной комиссии Российской Федерации,

на которой золотой двуглавый орел держит в своих лапах белый и черный шары.

Первая Государственная дума провела всего одну сессию. Срок ее полномочий составил 72 дня. После того, как она была распущена императором, началась подготовка к созыву второй Государственной думы.

В Государственном архиве Липецкой области сохранилась «Инструкция о порядке составления списков лиц, имеющих участие в выборах в Государственную Думу», утвержденная Министром внутренних дел Петром Столыпиным 9 октября 1906 года. Дошло до наших дней



и объявление Липецкой Уездной Земской управы с просьбой к лицам, которые не менее года управляли в пределах уезда именными, «достигающими по пространству земли обложению сбором на земские повинности», сообщить о своем желании воспользоваться избирательным правом, а также «лиц, желающих участвовать в выборах по недвижимому имуществу их жен или матерей, заявить о том Управе до 1 ноября сего года с представлением уполномочий».

Как уже было сказано, в те времена женщина была лишена права голоса. Но если она обладала достаточным капиталом, то могла «уполномочить» на участие в выборах своего мужа или сына. По сути, она «обеспечивала» право голоса мужчин собственностью. Такие необычные формы иногда приобретал имущественный ценз. Подтверждение этому – заявление статского советника Александра Дмитриевича Петрова от 24 октября 1906 года: «Желая принять участие в выборах на съезде уездных земледельцев по Липецкому уезду для избрания выборщиков в Государственную Думу, имею честь покорнейше просить уездную Земскую управу о внесении меня, согласно прилагаемой доверенности матери моей, жены Титулярного Советника Александры Алексеевны Петровой, в списки избирателей г. Липецка 24 октября 1906 года».

Тогда списки избирателей составлялись только на бумаге. Ошибки исправляли на ходу, поправки вносили от руки. В одном из списков под номером 1704 пропечатано «Буня Гинзберг». Исправили на «Груня». И это не единственный пример.

По оценкам специалистов, список избирателей Липецкой

области сегодня один из лучших в России. И поддерживать его в порядке помогает Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы», работу которой в день голосования невозможно переоценить. Именно по ней в оперативном порядке передаются все данные о ходе и результатах выборов от нижестоящих избирательных комиссий к вышестоящим. А всего лишь сто лет тому назад все документы отправлялись с нарочным и сопровождалась определенными письмами. К примеру, указание представителю Данковской комиссии: «Покорнейше прошу Вас, милостивый Государь, по закрытию действия Данковской комиссии, все производства той комиссии, так и протоколы перенаправить в губернскую комиссию». Это означало, что после завершения всех стадий голосования данные нужно было доставить в вышестоящие органы.

Когда мы говорим о выборах в Государственную думу Российской империи, то чаще всего рассуждаем как о чем-то давнем. Но когда сталкиваешься с архивными документами, возникает ощущение, что далекое по времени стало вдруг близким. Как и сегодня, составлялись списки избирателей, рассылались приглашения на выборы. Хотя если вчитаться в строки, например, приглашения на выборы, назначение которого не изменилось и сейчас – известить избирателя о предстоящем голосовании, то необычная форма и витиеватый на наш сегодняшний взгляд слог этого документа уносят нас в вековое прошлое: «Господину выборщику. Уездная комиссия имеет честь объявить вам, милостивый Государь, что вы состоите выборщиком в Тамбов-

ском губернском избирательном Собрании для избрания членов Государственной Думы и должны явиться в избирательное собрание в город Тамбов 6 февраля сего года не позднее 12 часов».

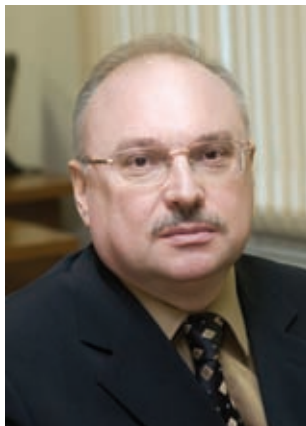
Стоит отметить, что избирательные собрания и съезды, как правило, открывались около полудня и те, кто опоздал, на выборы не допускались. Для сравнения, современный избирательный участок, по крайней мере в нашей стране, начинает работу в 8 часов утра, закрывается в 8 вечера.

\* \* \*

Право выбирать всегда было делом почетным. Люди стремились к этому праву, добивались его, прикладывая огромные усилия, иногда затрачивая годы, десятилетия, а то жизни нескольких поколений. И это неспроста. Ведь только лично участвуя в формировании власти, можно осознавать себя полноправным гражданином страны.

Избирательная система находится в постоянном развитии. Сегодня мы голосуем тайно на основе всеобщего равного и прямого избирательного права, то есть независимо от пола, расы, национальности, имущественного и должностного положения. Возможно, за этой всеобщностью ценность каждого голоса утратила свою выразительность, но суть выборов остается прежней – люди сами должны решать государственные вопросы, имеющие непосредственное отношение к их судьбам. И неважно, голосует избиратель с помощью шаров или электронных комплексов, главное заключается в уважительном отношении как к праву выбора, так и к самому выбору.

## ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА И ВЫБОРЫ В РСФСР В 1937–1987 ГОДАХ



**Владимир Журавлев**

Председатель  
Избирательной комиссии  
Ленинградской области,  
кандидат юридических наук

*5 декабря 1936 года была принята Конституция Союза Советских Социалистических Республик<sup>1</sup>. В Конституции СССР, принятой 5 декабря 1936 года, было записано: «Все граждане СССР, достигшие 18 лет, независимо от расовой и национальной принадлежности, вероисповедания, образовательного ценза, оседлости, социального происхождения, имущественного положения и прошлой деятельности имеют право участвовать в выборах депутатов и быть избранными, за исключением умалишенных и лиц, осужденных судом с лишением избирательных прав». Отдельными статьями гарантировалось соблюдение избирательных прав женщин и военнослужащих. Предусматривалось избрание депутатов «по избирательным округам», но право выдвижения кандидатов было предоставлено лишь общественным организациям и «обществам трудящихся».*



**Владимир Фортунатов**

Заведующий кафедрой  
истории Петербургского  
государственного  
университета путей  
сообщения, доктор  
исторических наук,  
профессор

В соответствии с новым Основным законом предстояло организовать и провести выборы в новые Советы всех уровней, начиная с местных Советов и заканчивая Верховным Советом СССР. При проведении новой избирательной кампании предстояло внедрить немало новшеств в реализацию права граждан избирать и быть избранными.

Представляется любопытным следующий факт. Оказывается, что ЦК ВКП(б) в ноябре 1936 года вступил в переписку с американской фирмой «Omatig Woutng machin korporeichen», которая являлась единственным производителем автоматов для голосования. Вице-президент корпорации Ф. Гриффен Рассел в ответ на письмо А.И. Микояна сообщал: «Мы только

недавно узнали, что Вы были в США в прошлом году. Мы были бы очень счастливы показать Вам новую автоматическую машину для голосования». Американцы хотели сбывать свой товар и считали, что появление таких машин для голосования в СССР стало бы еще одним доказательством развития демократии в Стране Советов. Но не случилось, так как сталинское руководство решило не покупать новинку. Как по техническим, так и по политическим причинам. Процесс выборов должен был проходить под полным контролем.

На заседании ЦИК СССР в июле 1937 года было утверждено Положение о выборах в Верховный Совет. Этот документ соответствовал статьям 132–142 главы 11 Конституции СССР.

<sup>1</sup> Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. Принятая на Чрезвычайном VIII съезде Советов Союза ССР 5 декабря 1936 г. // Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК от 6 декабря 1936 года № 283.

На организацию и проведение выборов было выделено 88,5 млн рублей.

В соответствии с новой Конституцией избирательная система страны менялась самым радикальным образом. Требование прямых, всеобщих, равных и тайных выборов в Учредительное собрание передовая революционная общественность выдвигала еще в дореволюционный период. В дореволюционных правительственных кругах это требование между собой называли «проклятая четыреххвостка». С 1918 по 1936 год у власти находились настоящие, как они сами себя считали, пролетарские революционеры. Но почти двадцать лет выборы оставались многоступенчатыми, не всеобщими, не равными и не открытыми. Теперь должны были наступить совершенно новые времена.

Во-первых, предстояло перейти от многоступенчатых выборов к прямым. Во-вторых, отменялись ограничения классового характера и провозглашалась всеобщность выборов (ст. 139). Категория «лишенцев» отходила в историю. В-третьих, голоса избирателей стали равными, то есть каждый гражданин имел один голос (ст. 136). В-четвертых, голосование стало тайным (ст. 140). Даже обсуждался вопрос об использовании машин для голосования.

В соответствии со статьей 135 Основного закона СССР избирать и избираться могли лица, достигшие 18 лет. Но в высшие органы государственной власти СССР и союзных республик могли быть избраны только лица, достигшие 23 лет и 21 года соответственно. Впоследствии Указом Президиума Верховного Совета СССР от 10 октября 1945 года «О возрастном цензе для граждан, избира-

емых в Верховный Совет» ценз пассивного избирательного права, то есть права быть избранным, был повышен.

Если Совет депутатов трудящихся, составлявший списки избирателей, не мог установить точную дату рождения лица, достигавшего в 1937 году совершеннолетия, то его считалось 1 января.

Сталинское руководство декларировало факт построения социализма в СССР в основном, что коренным образом изменило социально-политическую ситуацию в стране и позволило внести кардинальные изменения в избирательную систему СССР.

По-прежнему не могли участвовать в выборах умалишенные. Отстранялись от выборов и лица, осужденные судами с лишением избирательного права в качестве факультативного наказания (ст. 135). За избирательное право в 1918–1936 годах люди упорно боролись, и лишение избирательного права судом представлялось советской юстиции существенным наказанием. Статьи Уголовного кодекса о поражении в правах (поражение политических и отдельных гражданских прав – п. «д» ст. 20 УК РСФСР 1926 года) и лишения избирательных прав (п. «а» ст. 31 УК РСФСР 1926 года) сохранялись еще на протяжении двух десятилетий<sup>2</sup>. Данная норма была отменена Законом СССР от 25 декабря 1958 года «Об отмене лишения избирательных прав по суду»<sup>3</sup>.

Постановлением ЦИК СССР от 16 октября 1937 года уточнялось, что лица, находящиеся под следствием и содержащиеся под стражей, не включаются в избирательные списки. Позднейшим постановлением Президиума Верховного Совета СССР от 1 декабря 1945 года «О внесении в списки

избирателей лиц, имеющих судимость и находящихся под следствием» разъяснялось, что в списки избирателей вносятся лица, находящиеся под следствием, но не содержащиеся под стражей, если они не лишены избирательных прав.

Не принимали участия в голосовании граждане СССР, находящиеся за границей. Выборы депутатов обеих палат Верховного Совета СССР – Совета Союза и Совета Национальностей – проходили по избирательным округам, нарезка которых осуществлялась Президиумом Верховного Совета СССР. Это делалось на основании статей 34, 35 Конституции СССР. В основу выборов депутатов Верховного Совета СССР создатели новой избирательной системы положили мажоритарную систему. Победителю предстояло набрать абсолютное большинство голосов избирателей.

Избирательный округ, по которому избирались депутаты в Совет Союза, должен был иметь население в 300 000 человек. В соответствии со статьей 21 интересы почти 1/3 миллиона сограждан представлял один депутат. Население в разных регионах тогдашнего СССР состояло из жителей разного возраста. Пропорции между возрастными группами были разными. В силу этого обстоятельства число избирателей, обладавших активным избирательным правом, могло существенно отличаться от округа к округу. Тем самым принцип равного избирательного права фактически нарушался.

Выборы в Совет Национальностей производились по другой системе. В каждой союзной республике создавалось 25 округов, и соответственно избиралось 25 депутатов. В автономных республиках было по 11 избирательных округов и по 11 депутатов. От автономных

<sup>2</sup> СУ РСФСР. 1926. № 80. Ст. 600.

<sup>3</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1959. № 1.



областей избиралось по 5 депутатов, а от национальных округов – по одному депутату. Такой порядок определяла статья 22 Конституции СССР.

Такое распределение депутатов по национальным территориальным образованиям также вызывало вопросы. Почему разные по числу жителей одинаковые субъекты Союза оказывались представленными равным числом депутатов? Почему РСФСР получило большинство мест в Совете Национальностей, имея в своем составе большинство автономных республик, автономных областей и все национальные округа? Мыслей по поводу огрехов в избирательной системе было немало, но публично свои сомнения высказывать было, мягко говоря, не принято. Как и задавать лишние или неудобные вопросы.

В результате принцип формирования Верховного Совета СССР оказался смешанным, сочетавшим как принцип представительства субъектов Союза, так и национальный принцип.

Одновременно с указом о назначении дня выборов для всеобщего ознакомления в обязательном порядке публиковался список избирательных округов. За 45 дней до выборов Положением предусматривалось образование избирательных участков, на которые возлагалась собственно организация процедуры голосования: прием избирательных бюллетеней у избирателей и подсчет голосов (ст. 27 Конституции СССР). Избирательные участки создавались как для выборов депутатов Совета Национальностей, так и для выборов депутатов Совета Союза. Центральное руководство стремилось, чтобы один избирательный участок находился в пределах одного избирательного округа. Если избирательный участок оказывался административно-избирательной единицей по выборам депутатов в

обе палаты, то ему присваивался двойной номер.

На территории избирательного участка максимальное число проживавших жителей составляло 2000–2500 человек. Минимальное число жителей на территории избирательного участка было связано с географическими, территориально-административными особенностями местности. В сельской местности территория избирательного участка обычно совпадала с территорией сельсовета, на которой проживало не более 2000 человек, но не меньше 500 (ст. 28). Такими



поселениями были деревни, кишлаки, аулы. В городских районах на один участок приходилось от 1500 до 2500 жителей (ст. 30). В отдаленных восточных и северных районах, где преобладали мелкие поселения, допускалась организация избирательных участков с количеством населения не менее 100 человек (ст. 31). В ходе выборов было разрешено образование избирательных участков в труднодоступных селениях с числом жителей от 50 до 100 человек.

Избирательное законодательство 1937 года стремилось максимально приблизить пункты для голосования к месту жительства избирателей. Голосование могло

осуществляться только персонально и лишь в специально предназначенном для этого помещении. Не допускалась предварительная подача голосов или голосование с помощью передвижных урн. Все граждане СССР, зарегистрированные в качестве избирателей, должны были лично принять участие в выборах.

Для организации и проведения выборов по всей стране создавались избирательные комиссии. Они составляли единую систему общественных органов и формировались из представителей трудовых коллективов и общественности. Высшим звеном в системе избирательных комиссий СССР являлась Центральная избирательная комиссия (ЦИК). В нее входили представители общественных организаций. ЦИК состояла из 12 рядовых членов, председателя, его заместителя и секретаря. Состав Центральной избирательной комиссии в соответствии с Положением о выборах в обязательном порядке утверждался Президиумом Верховного Совета СССР одновременно с объявлением дня выборов (ст. 34, 35).

Полномочия ЦИК исчерпывающим образом прописывались законодателем: наблюдение за соблюдением избирательного законодательства в ходе выборов, регистрация избранных депутатов, установление формы документации, связанной с избирательным процессом. К компетенции Центральной избирательной комиссии относилось также рассмотрение жалоб граждан на неправомерные действия нижестоящих избирательных комиссий.

Избирательная кампания, особенно проводившаяся впервые в соответствии с новой Конституцией СССР, рассматривалась как наиболее важное политическое событие, определяющее жизнь страны на последующий период. Поэтому

Положение о выборах предусматривало различные санкции, применяемые при нарушении избирательного законодательства. При препятствовании осуществлению активного и пассивного избирательного права виновный подлежал лишению свободы на 2 года. Строгая мера ответственности определялась для должностных лиц, обвиняемых в подделке документов, – 3 года лишения свободы. В качестве первой инстанции разрешения спора выступал исполком соответствующего местного Совета депутатов трудящихся. В случае несогласия с решением исполкома гражданин мог обратиться в народный суд. Суд принимал решение в открытом судебном разбирательстве, и это решение являлось окончательным.

Низшим звеном в системе избирательных комиссий были участковые комиссии, состоявшие из представителей общественных организаций и общественных объединений трудящихся. Состав данных комиссий (7–11 чел.) утверждался городским или районным Советом депутатов не позднее чем за 50 дней до выборов. К их функциям относились организация

явки избирателей, прием и подсчет избирательных бюллетеней. Деятельность избирательных комиссий осуществлялась на коллегиальной основе. Все вопросы решались простым большинством голосов. Кворумом заседания являлось присутствие не менее половины членов комиссии.

Для проведения выборов в Совет Союза и Совет Национальностей создавались окружные избирательные комиссии, состав которых утверждался Советом депутатов трудящихся краев и областей не позднее 55 и 50 дней до выборов соответственно. В республиках, не имеющих областного деления, данную функцию должен был выполнять Президиум Верховного Совета республики (ст. 42 Конституции СССР). К полномочиям этих комиссий было отнесено: наблюдение за своевременной организацией избирательных участков, составление списков избирателей, регистрация кандидатов, подсчет голосов на уровне округа, выдача депутату удостоверения об избрании (ст. 44).

Статус нижестоящих избирательных комиссий зависел от палаты Верховного Совета, выборы

в которую они проводили. Избирательные комиссии союзных и автономных республик, автономных областей и национальных округов по выборам в Совет Национальностей, как и ЦИК, создавались из представителей общественных организаций. Их состав утверждался Президиумом Верховного Совета соответствующего уровня за 50 дней до выборов (ст. 37, 38). Кроме председателя, заместителя и секретаря, они включали 6–10 рядовых членов (ст. 39). К их компетенции относились вопросы наблюдения за исполнением закона на выборах и рассмотрение жалоб трудящихся о нарушении избирательного законодательства на соответствующей территории.

Право выдвижения кандидатов в депутаты Верховного Совета закреплялось за общественными организациями всех уровней (центральных, республиканских) и за общими собраниями трудящихся, служащих и военнослужащих (ст. 57). Регистрация кандидатов проходила в окружных комиссиях при предоставлении протокола собрания, выдвинувшего кандидата, заверенного членами президиума, и заявления кандидата в депутаты о согласии баллотироваться по данному избирательному округу.

Отказ избирательной комиссии в регистрации кандидата мог быть обжалован в вышестоящую комиссию в двухдневный срок. Последней инстанцией в разрешении споров, связанных с данным этапом избирательного процесса, являлась Центральная избирательная комиссия (ст. 63, 64).

Выдвинувшие кандидатов организации обладали правом агитировать за него. Перечень форм, методов агитации, закрепляемый законодателем, не являлся исчерпывающим: проведение собраний, использование печатных средств и иное (ст. 70). Было запрещено



проведение агитации в день голосования, который в соответствии с Положением назначался Президиумом Верховного Совета СССР за два месяца.

Голосование должно было проходить с 6 до 24 часов по местному времени. Подтверждая принцип прямого волеизъявления граждан, закрепленный в Конституции, Положение определяло, что каждый избиратель реализует свое активное избирательное право самостоятельно, непосредственно являясь на избирательный участок.

На избирательных участках избиратель получал избирательный бюллетень, мог ознакомиться с информацией о кандидатах в депутаты. Затем избиратели уединялись в кабинках для голосования. Очень многие в кабинки не заходили, опасаясь, что их уединение может представлять интерес для представителей НКВД. Под контролем этой организации и проводились все выборы.

Многие приходили голосовать к открытию избирательных участков. Эту привычку десятки миллионов советских людей сохраняли на протяжении всей своей жизни.

Ровно в 24.00 голосование завершалось. Члены избирательной комиссии под руководством председателя вскрывали ящики для голосования и начинали подсчет бюллетеней. Подсчет осуществлялся вручную. Избирательные бюллетени раскладывались в соответствии с волей избирателей, которая была на этих бюллетенях зафиксирована. Избирательные бюллетени признавались недействительными в случае, если оказывались неустановленного образца либо поданы без конверта, и в том случае, если число кандидатов, отмеченных в них, превышало необходимое (ст. 90). По завершении подсчета либо получении данных нижестоящих избирательных комиссий членами комиссий оформлялись

два протокола: один по выборам Совета Союза, другой – Совета Национальностей.

Победившим признавался кандидат, набравший более половины всех действительных голосов, поданных в округе. Советское избирательное законодательство формально допускало возможность регистрации в одном округе нескольких кандидатов и ситуацию, при которой ни один из них (или единственный кандидат) не получит абсолютного большинства голосов. В том случае, если из числа нескольких кандидатов ни один не наберет абсолютного большинства, закон предписывал произвести «перебаллотировку» с участием двух кандидатов, получивших ранее наибольшее число голосов. Если на выборах баллотировался единственный кандидат и он не набирал требуемого большинства голосов, следовало назначить повторные выборы.

Если в итоге голосования ни один из кандидатов не получал абсолютного большинства голосов (50 % + 1 голос), соответствующая окружная комиссия отмечала данный факт в протоколе и одновременно объявляла перебаллотировку двух кандидатов, получивших наибольшее число голосов. За этим следовало назначение дня перебаллотировки, проводимой по истечении двухнедельного срока после первого тура выборов. Если явка избирателей составляла менее 50 процентов от общего числа зарегистрированных, то голосование считалось недействительным и назначались новые выборы. Перебаллотировка кандидата в депутаты, равно как и новые выборы, проходили по спискам избирателей, составленным для первого тура (ст. 109).

Конституция СССР и Положение о выборах в Верховный Совет СССР не исключали проведения выборов на альтернативной основе. Правящая партия полностью



контролировала все общественные организации. На собраниях рядовых граждан теоретически могли выдвигаться кандидаты, не получившие соответствующего предварительного одобрения со стороны партийных органов.

Членов ВКП(б) в стране к 1937 году было не так уж много. Заполнять все депутатские места в Советах всех уровней было бы совсем неумно. Поэтому, начиная с первой избирательной кампании 1937 года, была предложена идея о выдвижении в каждом избирательном округе одного кандидата как представителя блока коммунистов и беспартийных. «Выставлять кандидатов от коммунистов отдельно от беспартийных нет необходимости, так как у компартии единственной и главной целью являются интересы всех трудящихся, и поэтому кандидаты от партии и беспартийных будут совпадать, потому что совпадают их интересы», – говорил И.В. Сталин. Свою роль, возможно, сыграло то обстоятельство, что в 1935–1936 годах в Испании, Франции, Чили стала реализовываться идея широкого Народного фронта. Объединение демократических сил

было призвано остановить нарастание фашистской угрозы, было поддержано VII конгрессом Коммунистического Интернационала, прошедшим в 1935 году.

Можно предположить, что идея избирательного блока коммунистов и беспартийных была выдвинута с учетом реалий внутривнутриполитической жизни СССР периода 1936–1938 годов, который получил название «ежовщины»<sup>4</sup>. Значительная часть населения видела, что в большом количестве арестовывались и приговаривались к высшей мере наказания начальники разного уровня, которые являлись коммунистами и занимали руководящие посты. Авторитет ВКП(б) вряд ли сохранялся на прежнем уровне в результате такого массового самоистребления. Блок коммунистов и беспартийных можно рассматривать как советскую разновидность или вариант народного фронта<sup>5</sup>. В Верховный Совет СССР в 1937 году были избраны 855 коммунистов и 288 беспартийных. Среди депутатов были лучшие стахановцы, зачинатели борьбы за высокую производительность труда: А. Стаханов, М. Дюканов, Е. Виноградова, П. Кривонос, Н. Сметанин, И. Гудов. В одном зале заседаний с ними находились выдающиеся деятели науки и искусства: академики В. Комаров, А. Бах, писатели академик А. Толстой, М. Шолохов, композитор У. Гаджибеков, артисты И. Москвин, Е. Корчагина-Александровская. В составе Верховного Совета СССР были партийные, советские,

хозяйственные работники, члены общественных организаций, военнослужащие. В составе Верховного Совета СССР было 189 женщин, 13 депутатов в возрасте до 20 лет, 84 депутата в возрасте до 25 лет.

Выдвижение одной согласованной кандидатуры от «нерушимого блока коммунистов и беспартийных», по мнению многих специалистов, изменило саму сущность избирательного права. В Конституции СССР законодательно были закреплены равные, альтернативные, прямые выборы. Фактически избирателям предлагалось сказать «да» или «нет» тому или иному единственному кандидату, одобрить или не одобрить в лице этого кандидата политику советского государства. Фактически выборы превращались в плебисцит, или референдум. Выборы перестали быть выборами, так как не предоставляли возможности выбора из нескольких кандидатов наилучшего представителя для работы в Советах разного уровня.

В избирательной кампании 1937 года явно просматривается несколько этапов. На первом этапе проходила подготовительная работа по организации избирательного процесса. Начало второму этапу было положено опубликованием закона о выборах в Верховный Совет и назначением даты голосования. Развернулся процесс выдвижения кандидатов на собраниях рядовых граждан. Завершающий этап составляли само голосование, подсчет голосов, подведение итогов и их обнародование.

Участие в выборах после принятия сталинской Конституции стало рассматриваться как «почетная обязанность» всех граждан СССР, как «гражданский долг» и «почетное право». Так, в традиционных обращениях ЦК ВКП(б) ко всем избирателям в связи с выборами в Верховный Совет СССР, например от 7 декабря 1937 года, подчеркивалось, что: «Не должно быть ни одного избирателя, который не использует своего почетного права избирать депутатов в Верховный орган Советского государства. Не должно быть ни одного активного гражданина, который бы не считал своим гражданским долгом содействовать участию всех без исключения избирателей в выборах в Верховный Совет»<sup>6</sup>. В последующих обращениях в 1946 и 1950 годах эта новелла была откорректирована и из текста изъяли упоминание о «гражданском долге»<sup>7</sup>.

С введением в действие Конституции СССР 1936 года был принят новый Закон «О гражданстве Союза Советских Социалистических Республик» (от 19 августа 1938 г.)<sup>8</sup>. Закон объявлял гражданами СССР всех лиц, которые состояли к 7 ноября 1917 года в подданстве Российской империи и не утратили советского гражданства, а также лиц, которые приобрели советское гражданство в установленном законом порядке. Вместе с тем законом устанавливалось, что все лица, не отвечающие данным условиям и проживающие на территории СССР, признавались лицами без гражданства. Таких лиц

<sup>4</sup> Некоторые современные авторы высказали предположение о том, что сами по себе массовые репрессии были инициированы местными партийными руководителями, которые якобы опасались своего провала в условиях всеобщих равных и прямых выборов при тайном голосовании. Именно они оказали сильнейшее давление на Сталина, предложив провести мощную кампанию запугивания и устранения любых конкурентов в борьбе за депутатские мандаты. Но многие сами эту кампанию не пережили.

<sup>5</sup> Эта популярная модель была использована в ходе избирательной кампании в Государственную Думу шестого созыва осенью 2011 года.

<sup>6</sup> Цит. по: История Всесоюзной Коммунистической партии (большевиков). Краткий курс. М.: Госполитиздат, 1951. С. 335.

<sup>7</sup> КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1971). Изд. 8-е, доп. и испр. / Под. общ. ред. П.Н. Федосеева и К.У. Черненко. Т. 6. (1941–1954) М.: Политиздат, 1971. С. 148, 302–303.

<sup>8</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1939. № 22.

могло быть много, по некоторым оценкам, сотни тысяч. Не стоит забывать, что в России проживало и значительное количество кочевых народов, которые никогда не формализовали свое отношение с государством. Лица, не имевшие законно приобретенного гражданства, не могли участвовать в выборах.

Кардинальное изменение самого порядка и характера выборов в высшие органы государственной власти подавалось высшим руководством страны и агитационно-пропагандистским аппаратом как огромный шаг, качественный скачок в развитии советской демократии.

«Это действительно всенародный праздник наших рабочих, наших крестьян, нашей интеллигенции. Никогда в мире еще не бывало таких действительно свободных и действительно демократических выборов, никогда! История не знает такого другого примера. Дело идет не о том, что у нас будут выборы всеобщие, равные, тайные и прямые, хотя уже это само по себе имеет большое значение. Дело идет о том, что всеобщие выборы будут проведены у нас как наиболее свободные выборы и наиболее демократические в сравнении с выборами любой другой страны в мире», – с большим подъемом и даже пафосом говорил И.В. Сталин, выступая на митинге избирателей Сталинского избирательного округа г. Москвы 11 декабря 1937 года<sup>9</sup>.

Выборы в Верховный Совет СССР проходили 12 декабря 1937 года, а в Верховные Советы союзных и автономных республик – 26 июня 1938 года<sup>10</sup>.

Подавляющая часть граждан СССР точно исполняла требования властей. В стране изучалась Конституция СССР, были созданы кружки по изучению избирательного законодательства, проводились предвыборные собрания, митинги, демонстрации, принимались резолюции, приветствующие выборы, и т.д. Среди избирателей было немало людей, критически воспринимавших первые советские выборы, проводившиеся по «демократическим» правилам. Но они предпочитали помалкивать.

В помещениях избирательных участков имелись места для регистрации избирателей, комната ожидания, помещение, где находились кабины для голосования, а также отдельное помещение, где размещались урны для бюллетеней. На многих участках были медицинский пост и детская комната. Члены избирательных комиссий дежурили в комнате ожидания, у избирательного ящика, кабин, осуществляя полный контроль за процессом голосования. Помимо членов комиссий бюллетени выдавали специально назначенные регистраторы.

«Наш избирательный закон от первой до последней строчки пронизан заботой об избирателе, заботой о том, чтобы помочь избирателю осуществить свои политические права. В этих целях закон предусматривает создание избирательных участков в отдельных малонаселенных пунктах, на кораблях дальнего плавания, в поездах железных дорог, в больницах, родильных домах, мелких войсковых частях. Наш избирательный закон предусматривает точное и своевре-

менное составление списков избирателей, предоставляет избирателю широкие возможности добиваться устранения всяких неточностей и злоупотреблений при составлении списков. Закон с особой тщательностью охраняет права советских избирателей и карает за всякую попытку ущемления прав гражданина нашей родины, откуда бы эта попытка не исходила», – с очевидным пафосом говорилось в одной из многочисленных пропагандистских брошюр, которые выходили в период избирательной кампании<sup>11</sup>.

Обстановка, в которой проходили выборы, производила особенно сильное впечатление на жителей деревни и представителей городских низов, пожилых и малограмотных людей. Запоминались поездки на санях, грузовиках и, конечно, легковых автомобилях. В дни выборов работали буфеты. Обстановка была праздничной.

Всего в 1937 году в СССР зарегистрировано 94 138 159 избирателей, из них 96,8 процента приняло участие в голосовании. Успешное завершение кампании по выборам депутатов Верховного Совета СССР наглядно продемонстрировало возможность формального использования демократических институтов в интересах правящего режима.

В течение 1937 года на основе Конституции СССР 1936 года были приняты конституции союзных республик. Конституция РСФСР была утверждена XVII Всероссийским съездом Советов 21 января 1937 года. Положение о выборах в Верховный Совет РСФСР было утверждено IV сессией Всероссийского Центрального Испол-

<sup>9</sup> Цит. по: Пантелеев И. Выборы у нас и у них. Выборы в СССР и капиталистических странах. Свердловск, Свердловское областное издательство, 1939. С. 5–6. Правда. 1937. 12 декабря.

<sup>10</sup> См.: Положение о выборах в краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся РСФСР. М.: Госполитиздат, 1939.

<sup>11</sup> Пантелеев И. Выборы у нас и у них. Выборы в СССР и капиталистических странах. Свердловск, Свердловское областное издательство, 1939. С. 13–14.



нительного Комитета XVI созыва 16 февраля 1938 года<sup>12</sup>.

Глава «Избирательная система» Конституции РСФСР 1937 года почти дословно повторяла текст соответствующей главы союзной Конституции.

Верховный Совет был однопалатный и избирался по избирательным округам сроком на 4 года по норме: один депутат на 150 тысяч населения.

Верховные Советы автономных республик избирались гражданами республик сроком на 4 года по нормам представительства, устанавливаемым конституциями этих республик.

Выборы в Советы депутатов трудящихся РСФСР производились по избирательным округам по следующим нормам:

- краевого, областного Совета, в зависимости от размеров края или области, – один депутат не менее чем от 1500 и не более чем от 60 000 человек населения;
- областного Совета автономной области, в зависимости от

размеров автономной области, – один депутат не менее чем от 1500 и не более чем от 3500 человек населения;

- окружного Совета национального округа, в зависимости от размеров национального округа, – один депутат не менее чем от 300 и не более чем от 3000 человек населения;

- окружного Совета административного округа, в зависимости от размеров административного округа, – один депутат не менее чем от 500 и не более чем от 10 000 человек населения;

- районного Совета – один депутат от 1000 человек населения; в районе с населением до 25 000 человек избирается 25 депутатов; в районе с населением свыше 60 000 человек избирается не более 60 депутатов;

- городского Совета и районного Совета в городах, в зависимости от размеров города или городского района, – один депутат не менее чем от 350 человек населения и не более чем от 1000 человек

населения; в городе и в городском районе с населением до 12 000 человек избирается 35 депутатов;

- городских Советов в городах Москве и Ленинграде – один депутат от 3000 человек населения;

- сельского и поселкового Советов – один депутат от 100 человек населения; в селах (станциях, деревнях, аулах) и поселках с населением до 1000 человек избирается 9 депутатов, а с населением свыше 2500 – не более 25 депутатов (ст. 145).

Во всем остальном избирательная система РСФСР имела те же достоинства и недостатки, что и союзная.

«Эти выборы имеют большое значение потому, что Российская Федерация является ведущей республикой СССР и все остальные республики будут держать равнение на нее.

Верховный Совет РСФСР – это высший орган государственной власти Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, являющейся одной из 11 союзных республик, самой большой, самой передовой, первой поднявшей победоносное знамя борьбы и восстания против царизма, против буржуазии, поведшей за собой трудящиеся массы рабочих и крестьян всех остальных республик Союза.

РСФСР является республикой, которая занимает особое место среди всех других союзных республик, как первая среди равных», – объяснял значимость выборов в РСФСР в инструктивном докладе на совещании членов избирательных комиссий г. Москвы и Московской области 3 мая 1938 года А.Я. Вышинский<sup>13</sup>. В частности, докладчик обратил внимание на важность

<sup>12</sup> В брошюре А.Я. Вышинского «Избирательный закон РСФСР. Положение о выборах в Верховный Совет РСФСР в вопросах и ответах». М.: Государственное издательство политической литературы, 1938. 47 с. – давались краткие и четкие ответы на 118 вопросов. Брошюра вышла массовым тиражом.

<sup>13</sup> Вышинский А.Я. Избирательный закон РСФСР. М.: Юридическое издательство НКЮ СССР, 1938. С. 1.

правильного составления списков избирателей, на безошибочность указания фамилий, имен, отчеств, возраста, мест жительства избирателей. В Москве было несколько десятков тысяч Ивановых, в том числе чуть ли не 15 тысяч Иванов Ивановичей Ивановых.

Партийно-государственное руководство страны изменило избирательную систему вполне осмысленно. Надо было предьявлять обществу успехи в деле построения социализма. В экономической сфере предьявлялись тысячи новых заводов. Коллективизация проходила тяжело, но с 1935 года карточная система была отменена. В политической сфере предпринимался крупный шаг на пути развития советской демократии.

Партийно-государственное руководство исходило из твердо-го убеждения: социальный состав советского общества к середине 1930-х годов качественно изменился. Представители эксплуататорских классов были полностью истреблены, а крестьяне-единоличники составляли незначительный процент населения. Кулаки и члены их семей находились в специальных поселениях в отдаленных местностях. Изменившаяся социально-экономическая ситуация в стране позволяла отказаться от избирательной системы, действовавшей с 1918 года, и перейти ко всеобщим равным и прямым выборам при тайном голосовании. В число лиц, лишенных права избирать и быть избранными, попали только признанные в установленном порядке умалишенными. Действующая же Конституция Российской Федерации лишала избирательного права и лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.

Все союзные и республиканские советские конституции четко закрепляли и формулировали главные принципы советского госу-

дарственного строительства. Они состояли в том, что вся власть в стране принадлежала трудящемуся народу в лице Советов, то есть выборные представительные органы составляли основу государства и им подчинялись все другие государственные органы.

В известной песне «Широка страна моя родная» И.О. Дунаевского и В. Лебедева-Кумача были куплеты, посвященные Конституции 1936 года:

За столом у нас никто не лиш-  
ний,

По заслугам каждый награж-  
ден.

Золотыми буквами мы пишем  
Всенародный сталинский за-  
кон.

Этих слов величие и славу  
Никакие годы не сотрут:

Человек всегда имеет право  
На ученье, отдых и на труд.

В идеологической, агитаци-  
онно-пропагандистской работе  
ведущее место заняло изучение  
советской Конституции 1936 года,  
ее действительных и мнимых пре-  
имуществ перед конституциями за-  
рубежных стран.

На протяжении 1937–1939  
годов посредством формальных  
выборов была выстроена система  
представительных учреждений со-  
ветского государства, основы «со-  
ветской демократии».

После Великой Отечественной  
войны власти использовали ту же  
модель последовательной органи-  
зации избирательных кампаний,  
при которой Советы разного уров-  
ня избирались не одновременно, а  
поэтапно: сначала союзные струк-  
туры, затем – республиканские  
и, наконец, региональные. Таким  
образом, граждане СССР практи-  
чески ежегодно участвовали в вы-  
борах различных Советов.

По сравнению с довоенными  
положениями о выборах несколько  
увеличили возрастной ценз депу-  
татов Верховных Советов: союз-

ного – с 18 лет до 23 лет, а респу-  
бликанских – до 21 года. Важным  
представляется нововведение,  
допускавшее голосование не в по-  
мещении избирательного участка,  
а по месту жительства с исполь-  
зованием «избирательного ящика  
уменьшенного размера».

В 1946 году к выборам депута-  
тов Верховного Совета СССР впер-  
вые допустили советских граждан,  
находящихся за пределами Союза, –  
военнослужащих частей Красной  
Армии и Военно-Морского Флота.  
Выборы в Верховный Совет СССР  
второго созыва проходили 10 фев-  
раля 1946 года на основании «По-  
ложения о выборах в Верховный  
Совет СССР», утвержденного Ука-  
зом Президиума Верховного Со-  
вета СССР от 11 октября 1945 года.

Выборы в Верховный Совет  
СССР 1950 года происходили на  
основе избирательного закона от  
9 января 1950 года. На основании  
этого же закона проводились вы-  
боры и в Верховный Совет СССР  
четвертого созыва в 1954 году.

В 1950 году по выборам в  
Совет Союза был образован 671  
избирательный округ, а по выбо-  
рам в Совет Национальностей –  
631 избирательный округ. Всего  
по выборам в Верховный Совет  
СССР было образовано 1302 из-



бирательных округа, не считая особых избирательных округов, образованных в воинских частях и войсковых соединениях Советской Армии и Военно-Морского Флота, находящихся за пределами СССР. Общее число депутатов Верховного Совета СССР составляло около 1300 человек<sup>14</sup>. Заседания (сессии) Верховного Совета СССР проходили в Кремле, в Большом Кремлевском дворце.

На выборах в Верховный Совет СССР, состоявшихся 14 марта 1954 года, из всего числа избирателей – 120 750 816 человек – приняло участие в голосовании на выборах депутатов Верховного Совета СССР 120 727 826 человек, или 99,98 процента от общего числа избирателей. По выборам в Совет Союза за кандидатов народного блока коммунистов и беспартийных голосовало 120 479 249 человек, что составило 99,79 процента от общего числа избирателей. По выборам в Совет Национальностей за кандидатов народного блока коммунистов и беспартийных голосовало 120 539 860 избирателей, что составило 99,84 процента от общего числа избирателей<sup>15</sup>.

На протяжении всего советского периода сохранялось и использовалось право избирателей на отзыв депутата, не оправдавшего доверия большинства избирателей. Депутаты должны были регулярно отчитываться перед избирателями, прислушиваться к голосу масс, к критике снизу, реально заниматься нуждами избирателей, решением их проблем. Наказы и запросы избирателей рассматривались как приоритетные документы в работе депутатов. Право отзыва депутатов определяло их подконтрольность народу и полную зависимость депутатов от избирателей.

К сожалению, средства массовой информации редко и, как правило, неумело, не очень интересно рассказывали о работе депутатов трудящихся, или позже – народных депутатов. Сами народные избранники старались не афишировать свою деятельность, не выпячивали себя, не «пиарились», как бы сказали в наши дни. Большую часть депутатов объединяло следование определенным писаным и неписаным нормам и принципам депутатской этики. Известные ученые, врачи, артисты театра и кино, другие заметные люди советского периода в качестве депутатов вели огромную кропотливую работу. Они поднимали важные общественные вопросы, добивались решения реальных жизненных проблем своих избирателей, учреждений, в которых они сами трудились. О том, как много они успевали сделать, используя свой депутатский статус, становилось зачастую известно уже после того, как эти добросовестные и честные советские люди, коммунисты и беспартийные, уходили в мир иной. Советский идеологический аппарат, советская цензура почему-то не уделяли этой важной стороне функционирования советской системы должного внимания. Возможно, это было связано с тем, что среди номенклатурных партийных работников мандат депутата Совета был лишь приложением к основной, партийной должности. На выполнение депутатских обязанностей времени оставалось мало. Избирателям далеко не всегда удавалось иметь дело с настоящими слугами народа, как называли депутатов советские средства массовой информации.

Новая Конституция СССР, принятая 7 октября 1977 года, не внесла существенных изменений в избирательное законодательство СССР.

Как и Конституция СССР 1936 года, которую уже не называли «сталинской», новая Конституция, которую «брежневской» называли в обыденном обиходе, содержала специальную главу «Избирательная система». В частности, статья 95 содержала перечень принципов избирательного права: всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании.

Субъектами, обладающими избирательным правом, по-прежнему являлись только граждане СССР.

Возрастной ценз для приобретения пассивного избирательного права при проведении выборов в Верховный Совет был снижен до 21 года.

По новой Конституции палаты Верховного Совета состояли из равного числа депутатов. Численный состав Совета Союза определялся числом депутатов Совета Национальностей, порядок формирования которого не изменился. Таким образом, если прежде стабильным было нормативное число избирателей Совета Союза – 300 000 жителей, а переменным число депутатов палаты, то теперь число депутатов стало постоянным, а число избирателей менялось от выборов к выборам.

Расширился круг субъектов, имеющих право выдвижения кандидатов в депутаты. Право выдвижения кандидатов в депутаты получили организации Коммунистической партии Советского Союза, профессиональные союзы, Всесоюзный Ленинский Коммунистический Союз Молодежи, кооперативные и другие общественные

<sup>14</sup> См.: Вышинский А.Я. Избирательный закон СССР (в вопросах и ответах). М.: Государственное издательство юридической литературы, 1954. С. 22. Данная брошюра содержала ответы на 72 вопроса.

<sup>15</sup> Василенков П.Т. Избирательная система СССР. М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 1956. С. 56.



организации, трудовые коллективы, собрания военнослужащих в воинских частях.

Получила конституционное закрепление норма об обеспечении проведения выборов в Советы избирательными комиссиями, образуемыми из представителей общественных организаций, трудовых коллективов и собраний военнослужащих по воинским частям. Таким образом подчеркивался принцип близости Советов к народу, их непрофессионализм, участие общественности как в выдвижении, так и в избрании депутатов.

Гражданам и общественным организациям гарантировалось свободное и всестороннее обсуждение политических, деловых и личных качеств кандидатов в депутаты, а также право агитации на собраниях, в печати, по телевидению, радио.

Конституция закрепила положения о недопустимости избрания гражданина более чем в два Совета народных депутатов.

Появилась норма о наказах избирателей, однако исчезла норма об обязательной отчетности депутатов и возможности их досрочного отзыва.

В Конституцию была включена специальная глава, регламентирующая статус народного депутата.

Получил конституционное закрепление принцип исполнения депутатом своих полномочий без отрыва от производственной или служебной деятельности.

Депутат получил право запроса к соответствующим государственным органам и должностным лицам, которые обязаны были дать ответ на запрос на сессии Совета.

Была установлена обязанность руководителей соответствующих государственных и общественных органов, предприятий, учреждений и организаций безотлагательно принимать депутата и рассматри-

вать его предложения в установленные сроки.

Во всем остальном Конституция СССР 1977 года не внесла существенных изменений в советскую избирательную систему.

Как после принятия «сталинской», так и после принятия «брежневской» общесоюзной Конституции были приняты конституции союзных республик.

Конституция РСФСР 1978 года в части, касающейся нормативных основ организации избирательной системы, являлась зеркальным отражением Конституции СССР 1977 года, за исключением нормы о порядке формирования Верховного Совета РСФСР.

Высший орган государственной власти РСФСР по-прежнему оставался однопалатным, однако порядок его формирования претерпел те же изменения, что и порядок формирования Совета Союза по Конституции СССР 1977 года.

Верховный Совет РСФСР стал избираться по избирательным округам с равной численностью населения и состоял из 975 депутатов.

В остальном российское избирательное законодательство полностью соответствовало союзному.

В послевоенные годы выборы стали привычным явлением. Их организация носила ярко выраженный бюрократический характер. Правящая партия по-прежнему осуществляла тотальный контроль на всех этапах избрания Советов разных уровней. Такое положение дел не вызывало негативной реакции в обществе. Явка на выборы приближалась к 100 процентам. Абсолютное большинство населения воспринимало «выборы без выбора» (в бюллетенях на одно место предлагалась одна кандидатура) как необременительную повинность, считая, что «от нас все равно ничто не зависит».

В 1987 году на выборах в местные Советы депутатов трудящихся граждане СССР впервые получили возможность ограниченного выбора между несколькими кандидатами. Закон «О выборах народных депутатов СССР» (1 декабря 1988 года) ввел в обиход важнейший принцип избирательного права – принцип состязательности кандидатов. Новый порядок выборов обеспечивал избирателю возможность выбора из нескольких кандидатур путем свободного волеизъявления.

Итак, на основе вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

В 1936–1987 годах выборы в СССР (РСФСР) были всеобщими, равными, прямыми и тайными. Формально советская избирательная система обладала всеми наиболее важными признаками последовательно демократической системы выбора народных избранников.

Фактически же выборы, сохраняя свою легитимизирующую роль, приобрели характер формальной, ритуальной процедуры, которая ни в какой мере не влияла на характер и состав руководящих государственных органов. В выборах народных избранников не было главного – возможности выбирать из нескольких кандидатур, а не голосовать «за» или «против» кандидатур, определенных руководящими партийными органами.

Участие населения в выборах превратилось в необременительную привычку, а роль института выборов была крайне незначительна. Отсутствие реальной политической конкуренции, монополия КПСС на власть при неспособности проводить своевременные реформы обусловили распространение в 1960–1970-х годах социальной апатии и накопление потенциала недоверия к закостеневшей политической системе. ✓



**Антон Антопольский**

Старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук

## ДИСКУССИИ НА ТЕМУ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА И ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

**ПРАВО ЦИФРОВОЙ АДМИНИСТРАЦИИ  
В РОССИИ И ВО ФРАНЦИИ.  
СБОРНИК НАУЧНЫХ МАТЕРИАЛОВ  
РОССИЙСКО-ФРАНЦУЗСКОЙ  
МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ.  
27–28 ФЕВРАЛЯ 2013 ГОДА.  
М.: ООО «ПОЛИГРАФ-ПЛЮС»,  
2013. 178 С.**



В феврале 2013 года Институтом государства и права РАН (ИГП) совместно с Российским центром обучения избирательным технологиям при ЦИК России была проведена международная конференция с участием ведущих российских ученых и экспертов в области информационного права, избирательного права и избирательного процесса и ученых и практиков из Института мира и развития Университета Париж-1 Пантеон-Сорбонна (ИМОДЕВ, Франция).

В организации работы конференции, ее открытии и дискуссиях приняли участие Председатель ЦИК России В.Е. Чуров, директор Института государства и права РАН, академик РАН А.Г. Лисицын-Светланов. В качестве ведущего конференции выступила руководитель сектора информационного права ИГП, доктор юридических наук, профессор И.Л. Бачило, а в качестве модератора – руководитель РЦИОТ при ЦИК России, доктор юридических наук А.В. Иванченко.

Рецензируемая в настоящей статье работа является собой сборник научных материалов данной международной конференции и не только отражает ход работы конференции, но и, с одной стороны, позволяет аргументировать некоторые выводы о современном состоянии развития информационного общества и адекватности правового регулирования реальным вызовам социума, а с другой – убедительно демонстрирует полезность таких встреч для

развития сравнительного правоведения в целом и информационного права, в частности.

Тематика, касающаяся цифровой администрации, а по сути – электронного правительства (вернее, управления), раскрыта в настоящем сборнике в шести блоках вопросов, по каждому из которых представлены параллельные доклады российской и французской сторон.

Полагаю, что специалистам в области избирательного права и избирательного процесса будут интересны материалы выступления В.Е. Чурова, в котором поднимаются такие вопросы, как предоставление информации общего доступа на официальном сайте ЦИК России и осуществление дистанционного мониторинга выборов за рубежом как части электронной демократии.

Актуальным представляется выступление А.В. Иванченко, который акцентировал внимание конференции на поиске форм более глубокого взаимодействия гражданского общества и органов власти, изучении процессов по организационно-правовому включению новых информационных технологий в избирательный процесс.

Представитель факультета журналистики МГУ имени М.В. Ломоносова А.В. Раскин затронул проблемы использования ресурса цифрового телевидения для повышения активности участников избирательных кампаний.

В целом доклады, представленные в сборнике, подтверждают, что процессы информатизации и использования ресурса информационно-коммуникационных технологий в России и во Франции имеют много общего, и именно рассмотрение многих вопросов формирования информационного общества в сравнительном плане позволяет исследовать глобальные проблемы информатизации и найти подход на основе общих принципов и требований

информационной безопасности к решению конкретных задач с учетом национальных особенностей взаимодействующих научных структур.

Полагаю, что настоящее издание послужит развитию дальнейшего диалога и сотрудничества научных и учебных центров России и Франции в области исследования информационных технологий в сфере государственного управления, избирательном и референдумном процессах. ✓



**Наталья Крысенкова**

Старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

## ПРОДОЛЖЕНИЕ СЕРИИ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

**СОВРЕМЕННЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ. ВЫП. 8: БРАЗИЛИЯ, ФРАНЦИЯ, ЧЕХИЯ, ЮЖНАЯ КОРЕЯ / А.Г. ОРЛОВ, М.А. МЕЩЕРЯКОВА, Е.Я. ПАВЛОВ, Т.О. КУЗНЕЦОВА; НАУЧ. РЕД. А.В. ИВАНЧЕНКО, В.И. ЛАФИТСКИЙ. М: РЦИОИТ, 2013. 488 С.**



Восьмой том издания «Современные избирательные системы» является продолжением фундаментальной серии научных исследований, осуществляемых Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Российским центром обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Как правило, каждая из книг структурно включает четыре раздела, посвященных избирательным системам отдельных государств:

- вопросы организации и деятельности органов, ответственных за проведение выборов;
- правовое регулирование участия кандидатов и политических партий в избирательном процессе;
- порядок проведения избирательных кампаний и предвыборной агитации;
- финансирование выборов и оспаривание их результатов.

Выводы, сделанные по результатам анализа этих вопросов, иллюстрируют приложения, содержащие статистические данные о проведении выборов.

С выходом в свет восьмого тома предметом детального научного анализа в общей сложности стало законодательство 31 государства: Великобритания, Канады, Мексики и Польши (первый том); Аргентины, Германии и Швеции (второй том); Испании, США, Финляндии и Японии (третий том); Австралии, Венесуэлы, Дании и Сербии (четвертый том); Индии, Ирака, Уругвая и ЮАР (пятый том); Австрии, Ирландии, Норвегии и Чили (шестой том); Египта, Исландии, Колумбии и Пакистана (седьмой том); Бразилии, Франции, Чехии и Южной Кореи (восьмой том).

В мировой литературе нет аналогов подобных изданий, анализирующих особенности избирательных систем и избирательного процесса в различных государствах мира, принадлежащих к разным правовым системам и традициям.

Отличительной особенностью представленного тома от ранее изданных является более глубокое исследование современных избирательных технологий при проведении голосования, подсчета голосов, подведении итогов голосования.

Наиболее полно эти вопросы освещены в разделе, посвященном избирательной системе Франции, где подробно описывается правовое регулирование вопросов использования техники для голосования, интернет-голосования, электронных терминалов для голосования.

Посредством интернет-голосования реализуются избирательные права граждан, которые по каким-либо причинам не имеют возможности явиться в день голосования на избирательный участок. Автором раздела не обойден и очень важный вопрос обеспечения информационной безопасности избирательного процесса при осуществлении электронного голосования.

В книге подробно анализируются вопросы реализации избирательных прав гражданами, находящимися за пределами своих государств. Так, например, по законодательству Бразилии такие лица могут голосовать на избирательных участках, образованных в посольствах и генеральных консульствах, в то время как в других государствах лица, временно или постоянно проживающие за рубежом, обязаны вернуться на территорию своего го-

сударства и явиться на свой избирательный участок в день голосования.

Авторами работы отражены уникальные характеристики избирательных систем Бразилии, Франции, Чехии и Южной Кореи, обусловленные их историческим развитием, традициями, национальными особенностями, прослежены тенденции дальнейшего развития их избирательных систем, а также пути совершенствования избирательных технологий.

Научная серия, посвященная современным избирательным системам, сохраняет большой потенциал развития. Необходимы исследования избирательных систем таких государств, как Швейцария и Италия, Китай и Индонезия, Болгария и Сербия, Украина и Казахстан, Новая Зеландия и т.д.

Издание, в подготовке которого участвуют ведущие специалисты в области конституционного права зарубежных государств, представляет интерес не только для научного сообщества. Оно широко используется в системе юридического образования и востребовано в законотворческой деятельности при разработке и обсуждении предложений по совершенствованию избирательной системы. ✓



**Дмитрий Ежов**

Кандидат политических наук, и.о. заведующего кафедрой философии и политологии Академии труда и социальных отношений

## ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТИТУТА ВЫБОРОВ В РОССИИ В ИСТОЧНИКАХ И ЛИТЕРАТУРЕ

**ИНСТИТУТ ВЫБОРОВ В РОССИИ. МЕЖДИСЦИПЛИНАРНАЯ БИБЛИОГРАФИЯ. В 3-Х ТОМАХ / СОСТ.: ДОКТОР ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК, ПРОФЕССОР Ю.А. ВЕДЕНЕЕВ, И.В. ЗАЙЦЕВ; ПОД ОБЩЕЙ РЕДАКЦИЕЙ СЕКРЕТАРЯ ЦИК РОССИИ Н.Е. КОНКИНА И ПРЕДСЕДАТЕЛЯ СОВЕТА РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВЕННОГО ИНСТИТУТА ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА И.Б. БОРИСОВА**



За последние годы проблема становления и развития института выборов в России заметно актуализируется, а ее характер обуславливает широкий интерес к ней со стороны как ученых в области гуманитарных и общественных наук, так и специалистов-практиков в сфере организации избирательных кампаний и управления избирательным процессом. Изучение выборов осуществляется в рамках многих научных отраслей, в том числе в

сфере юриспруденции, политологии, социологии, истории, поскольку сама проблематика предполагает множество аспектов и измерений и имеет междисциплинарный характер.

Обилие источников и литературы, где с тех или иных позиций раскрываются становление, дальнейшая эволюция и практическая реализация избирательных процедур и действий, а также современное состояние института выборов в России, формирует

необходимость систематизации соответствующих материалов, попытка чего успешно реализована в результате издания междисциплинарного библиографического указателя «Институт выборов в России», составленного Ю.А. Веденеевым и И.В. Зайцевым и выпущенного под общей редакцией секретаря ЦИК России Н.Е. Конкина и Председателя Совета Российского общественного института избирательного права И.Б. Борисова.

Примечательно, что данный библиографический справочник увидел свет в год 20-летия ЦИК России, став своеобразным промежуточным подведением итогов практики изучения и научного осмысления института выборов за прошедший период.

Выход сборника продолжает традицию, начатую в 1998 году, когда увидела свет книга «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. 1993–1998: опыт библиографического указателя», а непосредственным предшественником настоящего издания можно считать вышедший в 1999 году библиографический указатель «Институт выборов в истории России». Новая междисциплинарная библиография более обширна и фундаментальна с учетом появления новых источников и исследований, а также интенсификации электоральной практики в современной России и необходимости систематизации и обобщения освещающих ее материалов.

Издание состоит из трех томов, каждый из которых посвящен отдельному историческому этапу эволюции института выборов в России. Его структурными компонентами являются тематические разделы, структурированные в хронологическом, предметном и алфавитном порядке. Каждый том сопровождают статьи, в которых освещаются наиболее значимые проблемы развития избирательной практики исторической и современной России.

Первый том содержит библиографические сведения об источниках, научных исследованиях и популярных публикациях, в которых отражаются проблемы становления и функционирования института выборов и его протоформ с древнейших времен до середины 1980-х годов. Материалы второго и третьего томов охватывают сведения об источниках и литературе, раскрывающих вопросы, связанные с развитием избирательных процедур и института выборов в России на рубеже XX–XXI веков и их состоянием на сегодняшний день. Структурно-содержательный анализ трехтомника позволяет проследить динамику исследовательского интереса к выборам, его предметную трансформацию и расширение базы источников по проблематике. Также

отметим, что по мере усложнения избирательных процессов и их окончательной институционализации происходит увеличение количества различной литературы, где освещается проблематика института выборов. Целью издания библиографического указателя является обобщение и распространение сведений о публикациях по проблемам отечественного избирательного права и избирательного процесса, вышедших в свет в период с начала XIX по начало XXI века.

Структурно первый том междисциплинарного библиографического указателя «Институт выборов в России» состоит из 11 разделов, каждый из которых посвящен отдельному историческому этапу становления избирательных процедур. Распространенным считается мнение, что институт выборов в России – порождение эпохи демократических преобразований, сопровождавших период становления Российской Федерации как самостоятельного государства. В то же время эта стереотипная позиция является заблуждением, поскольку в различных формах с данным явлением общество сталкивалось на протяжении всей истории.

Своеобразными протоформами современного института выборов можно считать институты вечевой демократии Древней Руси, институты выборов в системе государственного управления Петра I и Екатерины II, практику выборов в Государственную думу императорской России, а также модель выборов в условиях советской избирательной системы. Характер публикаций, приведенных в библиографическом указателе, различен, а степень их систематизации позволяет исследователям исторических особенностей становления института выборов в России получить полное представление о спектре имеющихся источников и литературы.

Среди представленных сведений преимущественно фигурируют упоминания об основных изданиях и публикациях, освещающих историю возникновения демократических институтов Древней Руси, проблемы формирования выборных органов местного самоуправления в Русском государстве XVI–XVII веков, проблемы выборов депутатов на земские соборы и избрания царей, вопросы выборного представительства в России XVIII–XIX веков.

В разделах первого тома приводится библиографическая база по вопросам становления и развития избирательной системы местного самоуправления до 1917 года, выборам в Государственный совет и Государственную думу Российской империи, а также становлению и функционированию избирательной системы. Важно отметить, что со сменой исто-

рических вех меняются круг и характер источников, освещающих соответствующую проблематику, в том числе в сторону значительного расширения. Так, в условиях постепенной институционализации выборов первостепенное значение приобретают регулирующие избирательные процедуры законодательство и комментарии к нему. Картину дополняют мемуаристика и электоральная статистика.

Второй том библиографического указателя «Избирательное право и процесс на рубеже XX–XXI веков» охватывает хронологический промежуток с 1988 по 2009 год, который составители условно делят на переходную эпоху становления современной избирательной системы России (1989–1992 гг.) и современный период электоральной истории Российской Федерации (1993–2009 гг.). Первый этап – знаковый в истории становления современной модели российского избирательного процесса, поскольку в его рамках были заложены основы актуальной электоральной практики на фоне расширения возможностей для участия граждан в политике и появления в изменившихся условиях демократических институтов.

Особенности, характеризующие указанное время, раскрывает совокупность исследований в области избирательного права и избирательного процесса в сочетании с расположенными в хронологическом порядке официальными изданиями избирательного законодательства СССР и РСФСР, сведения о которых нашли отражение в настоящем библиографическом справочнике. Своеобразным водоразделом в процессе эволюции института выборов выступает принятие Конституции Российской Федерации в 1993 году, ставшее правовым показателем становления Российской Федерации как нового самостоятельного государства, в связи с чем отдельное внимание уделено нормативно-правовой базе, регулирующей избирательный процесс в Российской Федерации.

Ввиду интенсификации преобразований политической системы в условиях «демократического транзита» практическое значение института выборов в 1990-е годы значительно повысилось, что обусловило необходимость его детального изучения и практически выразилось в появлении учебной, научной и справочной литературы. Подобные материалы, а также публикации по электоральной

практике в период с 1993 по 2009 год, проблемам избирательного законодательства, деятельности политических партий в избирательном процессе и избирательным технологиям систематизированы и широко представлены во втором томе, разделенном на 13 разделов.

Последний том рецензируемого издания «Выборы в контексте модернизации институтов государственной власти» состоит из 15 разделов и посвящен периоду развития института выборов на современном этапе вплоть до 2012 года. Помимо структурных компонентов, встречавшихся в междисциплинарной библиографии ранее, третий том содержит сведения об изданной литературе по таким проблемам, как политико-социальная мотивация электорального участия граждан, социология избирательного процесса, повышение правовой культуры участников выборов. Отдельные разделы предусмотрены для систематизации источников и исследований по проблемам нормативно-правового регулирования и практическим аспектам финансирования выборов, регистрации избирателей, функционирования ГАС «Выборы».

В библиографическом указателе также содержатся упоминания о литературе по проблемам муниципального избирательного права и избирательного процесса. Пожалуй, акцентировать внимание стоит на последнем разделе тома, где представлены сведения об авторефератах диссертаций, посвященных электоральной проблематике и смежным вопросам юриспруденции, политологии, социологии, истории и философии с 1953 по 2012 год. Ознакомление с содержанием соответствующего раздела способствует поиску новых направлений в разработке проблематики диссертационных исследований в будущем.

Выход в свет настоящего междисциплинарного библиографического указателя можно считать своевременным, поскольку на сегодня он являет собой ответ на запросы, сформировавшиеся в научном и политическом сообществах. Практическое значение издания выражено в возможности его использования специалистами в области юриспруденции, политологии, социологии, истории, политической географии, политической психологии и всеми интересующимися проблемой становления и развития института выборов в России. ✓

## МЕЖДУНАРОДНЫЙ СЕМИНАР О ПУТЯХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ И ПРАКТИКЕ ПРИМЕНЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА



**Сиябшах Шапиев**

Член Центральной  
избирательной комиссии  
Российской Федерации



**Владимир Лысенко**

Заместитель начальника  
Управления общественных  
связей и информации  
Аппарата ЦИК России

*15–17 декабря 2013 года по приглашению Генерального секретаря Совета Межпарламентской ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств А.И. Сергеева делегация Российской Федерации в составе члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации С.М. Шапиева, заместителя начальника Управления общественных связей и информации Аппарата ЦИК России В.И. Лысенко приняла участие в международном семинаре «Развитие избирательного законодательства в странах Европы и СНГ: пути совершенствования и практика применения», который проводился 16–17 декабря 2013 года Межпарламентской Ассамблеей государств – участников Содружества Независимых Государств совместно с Милли Меджлисом Азербайджанской Республики – национальным парламентом. Предлагаем вниманию читателей краткий отчет российской делегации.*

Международный семинар состоялся в городе Баку. В его работе приняли участие парламентарии ряда государств – участников МПА СНГ (Азербайджана, Белоруссии, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, Российской Федерации), представители центральных избирательных комиссий, международных организаций (Исполнительного комитета СНГ, МПА СНГ, ТюркПА, Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств – участников МПА СНГ), институтов гражданского общества, специалисты и эксперты в области избирательного права. Кроме делегации ЦИК России, с российской стороны в работе международного семинара принимали уча-

стие представители избирательных комиссий Республики Дагестан и города Санкт-Петербурга, а также Российского общественного института избирательного права, автономной некоммерческой организации «Институт общественной электоральной дипломатии», Конституционного Суда Российской Федерации, Санкт-Петербургского государственного университета.

В первый день международного семинара в формате одного пленарного и двух тематических заседаний были обсуждены вопросы практики применения избирательного законодательства в странах Европы и СНГ, демократических преобразований в Азербайджанской Республике. В здании парламента – Милли Меджлиса Азербайджанской Республи-

ки, в котором проходил семинар, – была развернута экспозиция, посвященная международному наблюдению за выборами Президента Азербайджанской Республики 9 октября 2013 года.

Соведущими международного семинара были Генеральный секретарь Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств А.И. Сергеев и заместитель Председателя Милли Меджлиса Азербайджанской Республики В.Ф. Алескеров.

Во вступительном слове А.И. Сергеев отметил, что город Баку для проведения семинара выбран не случайно. На высоком уровне проведенные президентские выборы говорят о качественном развитии законодательного процесса в Азербайджане. Другим странам Содружества, добавил А.И. Сергеев, было бы полезно изучить опыт Азербайджана.

В рамках пленарного заседания первый заместитель Председателя Исполнительного комитета Содружества Независимых Государств В.Г. Гаркун выступил с докладом на тему «Развитие избирательного законодательства в странах Европы и СНГ: пути совершенствования и практика применения». Он, в частности, отметил, что все страны СНГ намерены пересмотреть вопрос о приглашении на будущие выборы представителей ОБСЕ, «потому что ОБСЕ, когда дело касается стран СНГ, отходит от всех демократических принципов и демонстрирует двойные стандарты. В последние годы во многих случаях ОБСЕ демонстрировала предвзятое отношение к выборам, проходящим в СНГ, и заявляла, что они не соответствовали международным стандартам».

Председатель Комитета Милли Меджлиса Азербайджанской Республики по правовой политике и



*Выступает Председатель Комитета Милли Меджлиса Азербайджанской Республики по правовой политике и государственному строительству А.М. Гусейнли*

государственному строительству А.М. Гусейнли свой доклад посвятил теме развития избирательного законодательства Азербайджанской Республики и практике проведения 9 октября 2013 года выборов Президента Азербайджанской Республики.

Затем состоялось обсуждение докладов и обмен мнениями. В ходе развернувшейся дискуссии заместитель председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам Р.У. Гаттаров акцентировал внимание участников международного семинара на демократических новеллах в избирательном законодательстве России. Председатель Комитета по региональным вопросам Милли Меджлиса Азербайджанской Республики А.Г. Рагимзаде затронул некоторые проблемы развития местного самоуправления в Азербайджанской Республике, в том числе в связи с необходимостью распространения выборных начал на глав местного самоуправления. Исполнительный директор Российского общественного института избирательного права А.В. Игнатов уделил особое внимание вопросам реализации международных избирательных стандартов, в том числе выработанных Содружеством Независимых Государств, при проведении выборов Президента Азербайджанской Республики.

В рамках первого тематического заседания на тему «Электоральное законодательство и практика его применения: опыт государств Европы и СНГ» советник отдела обобщения конституционной практики Конституционного Суда Российской Федерации А.С. Карцов выступил с докладом, в котором особо остановился на некоторых правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации в области избирательного права и избирательного процесса.

В обсуждении доклада, в том числе с изложением основных положений национальной электоральной практики и перспективах ее развития, выступил ряд участников международного семинара. Так, депутат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики Б.О. Шаршеев рассказал об особенностях совершенствования конституционного и избирательного законодательства, член Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан М.А. Сарсенбаев – о гармонизации подходов к международному наблюдению за выборами и референдумами, роли международных организаций, заместитель Председателя Центральной избирательной комиссии Республики Молдова Ш. Урыту – о сильных и слабых сторонах избирательной системы в Республике Молдова, член Санкт-Петербургской городской избирательной комиссии Н.А. Шубина –



о муниципальных избирательных системах России и Европы.

В дискуссиях свои развернутые выступления представили и авторы этих строк соответственно – о допустимости лишения избирательных прав лиц, осужденных к лишению свободы (в том числе в свете решений Конституционного Суда Российской Федерации и зарубежного опыта), об опыте и перспективах развития международных избирательных стандартов в СНГ, присоединения к Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств<sup>1</sup>, международно-правового регулирования института международного наблюдения за выборами, а также о проведении общественного дистанционного мониторинга как одной из эффективных форм международного наблюдения за выборами.

С.М. Шапиев отметил, что борьба с проникновением криминала во власть идет, как правило, во всех государствах мира. Но каждое государство борется с этим негативным явлением по-своему, в том числе используя институт судимости. Изучение проблемы показывает, что есть несколько подходов к решению проблемы. Например, полный запрет для участия в выборах лиц с криминальным прошлым, причем независимо от характера совершенного преступления. Такой подход, в частности, имеется в США, где запрет носит пожизненный характер в восьми штатах; в восьми других штатах предусмотрена специальная процедура восстановления избирателя в избирательных правах по решению губернатора штата, принятого в случае личной подачи соответствующего обращения лицом, отбывшим наказание.

Другими словами, восстановление избирательных прав производится не автоматически по истечении срока отбытия наказания или погашения судимости за преступление, а путем соблюдения правил обращения к соответствующему должностному лицу (Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Выпуск второй. Американский континент. М., 2010. С. 676).

Второй подход проявляется в запрете участия лиц с криминальным прошлым в выборах на определенный период – на период до погашения либо снятия судимости после отбытия наказания. Причем в некоторых государствах решение этого вопроса зависит от характера преступления – тяжкое либо особо тяжкое. Ограничение избирательных прав может коснуться как активного, так и пассивного избирательного права граждан.

В России ограничение избирательных прав для лиц с криминальным прошлым предусмотрено как в Конституции Российской Федерации, так и в соответствующих статьях законодательства о выборах и прежде всего в статье 4 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Далее С.М. Шапиев рассказал об ограничении избирательных прав лиц, осужденных к лишению свободы за тяжкие и особо тяжкие преступления, и решении Конституционного Суда Российской Федерации по данному вопросу от 10 октября 2013 года № 20-П.

В.И. Лысенко подробно остановился на существовании в электоральной практике ряда проблем, игнорирование которых может привести к выхолащиванию свободного характера выборов и волеизъявления избирателей. В частности, он отметил что в этих условиях не менее важным направлением является выработка единой методологии международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах региона ОБСЕ. Государствами – участниками СНГ ранее и в настоящее время в этом направлении предпринимаются конструктивные попытки. Как известно, решение Совета глав государств СНГ от 20 декабря 2011 года содержит положение о том, чтобы заинтересованные государства – участники Содружества совместно с Исполнительным комитетом и Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ продолжили работу, направленную на выработку и принятие в рамках ОБСЕ единых коллективно согласованных правил международного наблюдения за выборами.

<sup>1</sup> Президент Республики Беларусь А.Г. Лукашенко 4 января 2014 года подписал Закон «О присоединении Республики Беларусь к Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств» (5 декабря 2013 года его приняла Палата представителей – нижняя палата Национального Собрания – парламента Республики Беларусь, а 19 декабря его одобрил Совет Республики – верхняя палата белорусского парламента). Республика Беларусь присоединяется к Конвенции со следующей оговоркой: «Реализация Конвенции осуществляется Республикой Беларусь на основании верховенства Конституции Республики Беларусь и в порядке, предусмотренном пунктом 1 статьи 19 Конвенции». Таким образом, в 2014 году участниками Конвенции являются семь государств Содружества Независимых Государств: Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Россия, Таджикистан.

ми. Это тем более важно, что, как уже отмечалось, «ОБСЕ, когда дело касается стран СНГ, отходит от всех демократических принципов и демонстрирует двойные стандарты. В последние годы во многих случаях ОБСЕ демонстрировала предвзятое отношение к выборам, проходящим в СНГ, и заявляла, что они не соответствовали международным стандартам». В этих условиях было бы целесообразно более активно вовлекать в разработку вопроса об изменении методологии наблюдения БДИПЧ ОБСЕ представителей не только Исполнительного комитета и Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, но и центральных избирательных органов как непосредственных организаторов национальных выборов, в том числе с учетом имеющейся и развивающейся в Содружестве солидной международно-правовой базы организации международного наблюдения не только за выборами, но и за референдумами. Возможно проведение на этой основе международной конференции с участием организаторов выборов, представителей международных организаций, в том числе Всемирной ассоциации центральных избирательных органов, на которой можно было бы рассмотреть вопрос о методологии международного наблюдения за выборами со стороны различных международных организаций и предпринять попытку выработки единой – универсальной – или единообразной методологии наблюдения.

В рамках второго тематического заседания на тему «Демократические преобразования в Азербайджанской Республике: опыт реформирования и основные достижения» с развернутым сообщением выступила Уполномоченный по правам человека (Омбудсмен) Азербайджанской Республики Э.Х. Сулейманова. Она рассказала о практической работе омбудсмана в ходе мониторинга подготовки и проведения 9 октября 2013 года выборов Президента Азербайджанской Республики во всех 58 административных районах страны. С докладом, посвященным президентским выборам в Азербайджане, их итогам и оценкам международных наблюдателей, выступил С.Л. Ткаченко – доцент кафедры европейских исследований факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета.

При обсуждении доклада выступил ряд участников международного семинара. Директор АНО «Институт общественной электоральной дипломатии» С.В. Большаков коснулся вопросов участия неправительственных организаций в мониторинге выборов и референдумов, определения задач общественной электоральной дипломатии в контексте

ее значения, участников и перспектив развития. Директор Информационно-аналитического центра по изучению постсоветского пространства Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова А.В. Власов рассказал об основных тенденциях развития партийно-политической системы Азербайджанской Республики, в том числе в контексте дальнейшего совершенствования национального избирательного законодательства и результатов президентских выборов.

В целом участники международного семинара отметили необходимость для государств – участников СНГ выработки подходов к вопросам упрощения законодательства о выборах, повышения доверия к выборам и участия избирателей в голосовании. Было отмечено, что методология и методика официальных документов БДИПЧ ОБСЕ в проведении международного наблюдения за выборами, в том числе в Азербайджанской Республике, носящая отпечаток двойных стандартов и политической насыщенности, должна быть изменена и приведена в соответствие с изменяющейся в последние время под воздействием ряда государств и СНГ в целом практикой наблюдения за выборами, которая является действительно реалистичной, политически нейтральной и профессиональной.

Во второй день работы международного семинара его участники посетили Центральную избирательную комиссию Азербайджанской Республики, встретились с ее руководством, ознакомились с работой ЦИК Азербайджана, практикой ее взаимодействия с миссиями международных наблюдателей при проведении 9 октября 2013 года выборов Президента Азербайджанской Республики.

Участники международного семинара побывали в Информационном центре ЦИК Азербайджана с целью ознакомления с информационной системой, которая использовалась при проведении президентских выборов, и комплексом технических средств, применяемым при веб-трансляции из помещений для голосования избирательных участков (как известно, Азербайджан является одним из пионеров применения новейших информационных и технологических систем, в том числе применения веб-камер для трансляции хода голосования избирателей на части избирательных участков при проведении президентских выборов еще в 2008 году). При посещении технологического сегмента Информационного центра ЦИК Азербайджана состоялся сеанс видеосвязи участников международного семинара с председателем одной из окружных избирательных комиссий. Надо отметить, что каждая окружная избирательная ко-

миссия, как и ЦИК Азербайджана, расположена в отдельном здании и оснащена современными техническими средствами связи и коммуникации.

В ходе посещения ЦИК Азербайджана представители Исполнительного комитета СНГ, МПА СНГ, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, Российской Федерации подчеркнули, что в Азербайджанской Республике как суверенном государстве и государстве – участнике Содружества Независимых Государств проделана большая работа по совершенствованию демократического избирательного процесса, правовому (кодифицированному) его регулированию, использованию новейших информационных технологий, обеспечению избирательных прав и свобод всех участников выборов, обеспечению политической стабильности.

Участники международного семинара призвали международные организации использовать новые технологии международного наблюдения за выборами, основанные на общепризнанных демократических принципах – беспристрастности, объективности, нейтральности, уважении национального суверенитета, открытости и гласности, а также выйти из электоральной стагнации и продолжить разработку новых международных актов, направленных на оптимизацию процесса наблюдения, и не отставать в этом вопросе от нормотворческой деятельности Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств.

В целом на мероприятиях международного семинара присутствовало около 50 представителей государств – участников Содружества Независимых Государств, которые внесли ряд конструктивных предложений по развитию института международного наблюдения, в том числе по вовлечению в общественный дистанционный мониторинг неправительственных организаций государств – участников СНГ.

Важно продолжить практику вовлечения в межгосударственный диалог по развитию демократических процедур профильных неправительственных организаций, в сферу профессиональной деятельности которых включены вопросы защиты и реализации избирательных прав и свобод граждан.

Мероприятия международного семинара освещались в новостных выпусках национального телевидения, в газете «Азербайджанские известия»



*Участники международного семинара за работой*



*А.М. Джафаров, заместитель Генерального секретаря Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств – представитель Милли Меджлиса Азербайджанской Республики*

(выпуск от 18 декабря 2013 года, № 230), его материалы размещались на сайтах МПА СНГ и Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. А доклады и выступления участников семинара будут опубликованы в специальном издании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств.

На наш взгляд, международный семинар, посвященный развитию избирательного законодательства в странах Европы и СНГ, достиг своей цели. В ходе этого мероприятия не только были поставлены вопросы, но и получены некоторые очень важные ответы на них, а также определено поле для поиска путей совершенствования избирательного законодательства. ✓

**ТЕЛЕТАЙП** • Информация

## АЛЕКСАНДРУ ВЛАДИМИРОВИЧУ ИВАНЧЕНКО – 60 ЛЕТ

*8 января 2014 года руководителю РЦОИТ при ЦИК России, доктору юридических наук, заслуженному юристу Российской Федерации А.В. Иванченко исполнилось 60 лет.*

Вот уже более 30 лет, начиная с 1980 года, когда молодой юрист Александр Иванченко приступил к подготовке кандидатской диссертации о деятельности НКВД по обеспечению политических прав и свобод трудящихся в первые годы советской власти, он активно работает в российской избирательной системе. В течение этих лет трижды менялись понятия правовых, организационных и технологических основ избирательной системы.

В 1987 году пришел и первый опыт проведения альтернативных выборов по многоман-

датным округам. В 1989, 1990 и 1991 годах А.В. Иванченко уже в качестве советника Секретариата Верховного Совета СССР принимает участие в организации и проведении выборов народных депутатов СССР, РСФСР и Президента РСФСР.

В 1993 году он, став заместителем Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, организует проведение одной из самых сложных кампаний, совмещающей выборы депутатов Государственной Думы, депутатов Совета Федерации и всенародного



голосования по проекту Конституции Российской Федерации.

Накопленный в избирательных кампаниях 1987–1993 годов опыт правоприменения избирательного законодательства позволил приступить к разработке принципиально новых законов Российской Федерации о выборах. Особо стоит отметить участие А.В. Иванченко в разработке первой редакции Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», принятого в 1994 году, законов о выборах депутатов Государственной Думы, о выборах Президента Российской Федерации.

А.В. Иванченко – автор ряда крупных научных работ по проблемам реформирования российской избирательной системы, гарантий многопартийности, совершенствования избирательного процесса. В научно-публицистическом портфеле Александра Владимировича – более сотни работ по проблемам гарантий политических прав и свобод граждан, в том числе монографии, главы в монографиях и статьи.

Сегодня, отмечая свой 60-летний юбилей, Александр Владимирович Иванченко в качестве руко-



водителя РЦОИТ при ЦИК России продолжает активное взаимодействие прежде всего с организаторами выборов в регионах, специалистами от политических партий, средствами массовой информации и, конечно же, с молодежью. Александр Иванченко активно работает в составе ОНМКС при ЦИК России, с аспирантами ведущих вузов страны, входит в состав редакционных советов научных трудов и исследований, участвует в общероссийских и международных конференциях по избира-

тельному праву и избирательному процессу.

«Сегодня мы возвращаемся к истокам нашей избирательной системы, в которой избиратель является главной фигурой. Восстанавливаем выборы губернаторов, увеличиваем количество одномандатных избирательных округов, – отмечает А.В. Иванченко. – Цель этих изменений – приблизить избирательную систему к избирателю, с тем чтобы избиратель напрямую общался и голосовал за конкретного

кандидата, а избранный депутат нес бы полную ответственность за свой избирательный округ. Это позволит вернуть позитивный настрой выборам, повысит явку и представительный характер избираемых органов. Надо больше рассказывать о людях, работающих в избирательной системе, и о самой российской избирательной системе в целом. Показывать ее корни, специфику, опыт, конкурентность с крупными федеративными государствами». ✓

## ЧЛЕН РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ЦИК РОССИИ ПРИНЯЛ УЧАСТИЕ В ЭСТАФЕТЕ ПАРАЛИМПИЙСКОГО ОГНЯ

Паралимпийские игры – крупнейшие в мире спортивные соревнования среди людей, имеющих инвалидность, призванные продемонстрировать современную модель мира равных возможностей, впервые прошли в Российской Федерации.

Сегодня трудно представить мировой спорт без поистине героических стартов Паралимпийских игр, не уступающих Олимпийским играм и мировым первенствам по уровню эмоций.

Не остались в стороне от этого планетарного масштаба спортивного мероприятия и организаторы выборов в России. 6 марта 2014 года член Рабочей группы по взаимодействию ЦИК России с общероссийскими организациями инвалидов, заместитель председателя Всероссийского общества инвалидов, президент Российского спортивного союза инвалидов **Флор Фаткулгаянович Нурлыгаянов** принял участие в эстафете паралимпийского огня в Сочи.

*Пресс-служба ЦИК России*





**ТЕЛЕТАЙП** • На Большом Черкасском

## ВРУЧЕНЫ ПАМЯТНЫЕ МЕДАЛИ ИМЕНИ Н.М. ГИРЕНКО

*13 февраля 2014 года в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации состоялось награждение Памятной медалью имени Н.М. Гиренко, присуждаемой за большой личный вклад в общественный контроль на выборах. Торжественная церемония вручения наград по итогам прошедшего единого дня голосования 8 сентября 2013 года прошла в режиме видеоконференции с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации с интернет-трансляцией.*

Открыл и вел мероприятие член ЦИК России С.А. Даниленко – сопредседатель Попечительского совета по награждению Памятной медалью им. Н.М. Гиренко. В церемонии награждения приняли участие руководство и члены ЦИК России, представители структур гражданского общества и журналисты.

В своем выступлении Председатель ЦИК России В.Е. Чуров подчеркнул, что Н.М. Гиренко был человеком, обладающим уникальными знаниями, способностями и опытом.

Первое прямое включение в рамках видеоконференции состоялось из Санкт-Петербурга – родного города известного правозащитника, в честь которого названа награда. Председатель Санкт-Петербургской избирательной комиссии А.С. Пучнин объявил, что в скором времени в северной столице России появится избирательный участок имени Николая Михайловича Гиренко. О самом правозащитнике, его заслугах перед страной и гражданским обществом рассказал генеральный директор Санкт-Петербургского центра юридической безопасности выборов В.А. Панов, который вместе с Н.М. Гиренко и В.Е. Чуровым был

депутатом Ленинградского городского Совета народных депутатов 21 созыва.

В субъектах Российской Федерации награды по поручению Председателя ЦИК России вручали председатели избирательных комиссий Республики Саха (Якутия), Алтайского и Забайкальского краев, Амурской, Волгоградской и Кемеровской областей, Еврейской автономной области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

В ЦИК России награды вручал секретарь ЦИК России Николай Евгеньевич Конкин.

Памятная медаль имени Н.М. Гиренко вручена:

Беляновой Наталье Николаевне – члену Избирательной комиссии Волгоградской области с правом совещательного голоса от Политической партии «КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ», пенсионерке (номинарована Избирательной комиссией Волгоградской области);

Валиуллину Эльдару Равиновичу – наблюдателю Корпуса «За чистые выборы», студенту Уральской государственной юридической академии (номинарован Общероссийским общественным движением «Корпус «За чистые выборы»);

Гафутулину Наилю Мансуровичу – начальнику отдела политики газеты «Красная звезда» (номинарован Российским фондом свободных выборов);

Грибу Владиславу Валерьевичу – сопредседателю Ассоциации по защите избирательных прав «Гражданский контроль», заместителю секретаря Общественной палаты Российской Федерации, главному редактору Издательской группы «Юрист» (номинарован Общественной палатой Российской Федерации);

Ерохиной Наталье Владимировне – члену избирательной комиссии Ленинского муниципального района Московской области с правом совещательного голоса, ведущему юристу Центрального аппарата Политической партии «Российская партия пенсионеров за справедливость» (номинарована Политической партией «Российская партия пенсионеров за справедливость»);

Иванову Василию Тарасовичу – наблюдателю на выборах депутатов Государственного Собрания (Ил Тумэна) Республики Саха (Якутия) от Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ», почетному президенту Якутского регионального отделения Общества «Знание» России (номинарован Центральной избирательной комиссией Республики Саха (Якутия));

Кононенко Станиславу Петровичу – наблюдателю на муниципальных выборах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, члену Общественной палаты Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, председателю регионального общественного движения инвалидов-колясочников «Преобразование» Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (номинарован Общественной палатой Ханты-Мансийского автономного округа – Югры);

Корневой Галине Касумовне – члену участковой избирательной комиссии села Амурзет Еврейской автономной области с правом совещательного голоса, специалисту-эксперту Амурзетского сельского поселения Октябрьского муниципального района (номинарована Региональным отделением Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» в Еврейской автономной области и кандидатом от местного отделения Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» в Октябрьском муниципальном районе Еврейской автономной области);

Манухиной Алине Юрьевне – наблюдателю на муниципальных выборах в Алтайском крае, куратору местных отделений Регионального отделения Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Алтайском крае (номинарована Региональным отделением Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Алтайском крае);

Михееву Игорю Евгеньевичу – члену Московской городской избирательной комиссии с правом совеща-



тельного голоса на выборах Мэра Москвы, первому заместителю координатора Московского городского отделения Политической партии ЛДПР – Либерально-демократической партии России (номинарован Московским городским отделением Политической партии ЛДПР – Либерально-демократической партии России);

Паланто Вячеславу Юрьевичу – члену территориальной избирательной комиссии города Железнодорожного Московской области с правом совещательного голоса, заместителю генерального директора ООО «PR-консалтинг» (номинарован Московским областным региональным отделением Российской объединенной демократической партии «ЯБЛОКО»);

Петрову Георгию Юрьевичу – наблюдателю на выборах депутатов Законодательного Собрания Ростовской области, выборах глав и депутатов органов местного самоуправления, начальнику отдела экономической безопасности филиала коммерческого банка «Миллениум Банк» в городе Ростове-на-Дону (номинарован межрегиональной общественной организацией «Общественный комитет «За честные выборы!» и Избирательной комиссией Ростовской области);

Полянскому Виктору Владимировичу – председателю комиссии Общественной палаты Самарской

области по вопросам законности, правам человека, взаимодействию с судебными и силовыми органами, председателю Общественного комитета Общественной палаты «За честные выборы», профессору, заведующему кафедрой государственного и административного права юридического факультета Самарского государственного университета (номинация Всероссийской политической партией «ПРАВОЕ ДЕЛО» и Общественной палатой Самарской области);

Свиштуновой Людмиле Сергеевне – наблюдателю на выборах Губернатора Забайкальского края и депутатов Законодательного Собрания Забайкальского края, председателю местного отделения Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Ингодинском административном районе городского округа «Город Чита» (номинация Региональным отделением Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Забайкальском крае);

Стародуб Татьяне Ивановне – руководителю общественного пункта «горячей линии» связи с избирателя-

ми на выборах областного Совета народных депутатов и глав муниципальных образований Кемеровской области, управляющей делами Новокузнецкого городского отделения Общероссийской общественной организации «Российский Союз ветеранов Афганистана» (номинация Общественной палатой Кемеровской области и Российским фондом свободных выборов);

Чеботаревой Валентине Филипповне – наблюдателю на муниципальных выборах в Амурской области, помощнику депутата Законодательного Собрания Амурской области (номинация Амурским региональным отделением Политической партии «КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»).

13 февраля 2014 года Памятная медаль им. Н.М. Гиренко впервые вручалась вместе с нагрудным знаком, учрежденным в 2012 году по предложению общественных организаций.

Пресс-служба ЦИК России

## СОДЕРЖАНИЕ ЖУРНАЛА ЗА 2013 ГОД

Рубрика и название материала	№
<b>АКЦЕНТ</b>	
<i>От первого лица</i>	
Владимир Чуров. Задачи избирательных комиссий на 2014 год через призму итогов прошедшего года	6
<i>Компетентное мнение</i>	
Леонид Ивлев. Об образовании избирательных округов и формировании избирательных участков	1
Майя Гришина. Формирование участковых избирательных комиссий на пятилетний срок полномочий: нормативно-методическая основа и первые шаги по ее реализации	1
Леонид Ивлев. Будем жить по-новому...	4
<i>За «круглым столом»</i>	
Парламентские выборы 2012 года на постсоветском пространстве: общее и особенное	2
<i>По итогам совещания</i>	
Участковые избирательные комиссии: срок полномочий – пять лет	2
<i>Актуально</i>	
Владимир Лысенко, Игорь Евланов. К 10-летию Конвенции СНГ об избирательных стандартах	1
Широкое обсуждение задач перед единым днем голосования	3
Вопросы модернизации избирательной системы с точки зрения специалистов	3
Владимир Лысенко, Владимир Малышев, Александр Фоменко. Информационный центр ЦИК России в единый день голосования в субъектах Российской Федерации 8 сентября 2013 года	5
Борис Эбзеев. К 20-летию Конституции Российской Федерации	6
На очередном пленарном заседании ОНМКС при ЦИК России	6
<i>Хроника</i>	
Станислав Вавилов, Сергей Васильев. По Дальнему Востоку прошла большая вода...	5

Рубрика и название материала	№
Анна Федоренко. Выборы прошли достойно, несмотря на стихию	5
Хабаровский край, остров «Комсомольский»: свидетельства очевидцев	5
Анна Голубь. Еврейская автономная область: испытание наводнением	5
Избирательной системе Российской Федерации – 20 лет	5
<b>ПРАВО</b>	
<i>Законоприменение</i>	
Илья Чистобородов. Организационно-правовая конструкция обеспечения взаимодействия правоохранительных органов в период назначения выборов	1
Клавдия Бородулина, Ольга Олейникова. К вопросу о формировании участковых избирательных комиссий и резерва составов участковых комиссий. Правовые аспекты	2
Светлана Сабаева. Заградительный барьер в пропорциональной избирательной системе	2
Илья Чистобородов. Выявление органами внутренних дел правонарушений, предусматривающих ответственность за незаконную предвыборную агитацию	2
Клавдия Бородулина, Елена Рассказова. Законодательное регулирование порядка проведения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации	3
Наталья Голубкова. Политико-правовая природа избирательных споров и способы их предотвращения	3
Нина Кулясова. К вопросу о численности избирателей, участников референдума в Российской Федерации	4
Клавдия Бородулина, Ольга Олейникова. Правовые аспекты формирования участковых избирательных комиссий и резерва составов участковых комиссий	5
<i>Законотворчество</i>	
Майя Гришина. К вопросу о правовых проблемах пресечения правоохранительными органами противоправной агитационной деятельности и привлечения к ответственности виновных лиц	3