

# ЖУРНАЛ **ВЫБОРАХ**

№ 3 • 2012



# 2012

## ГОД ИСТОРИИ РОССИИ

Руководители  
ЦИК России  
об итогах  
федеральных  
выборов

Электоральная  
коррупция  
и международно-  
правовые  
стандарты

Отечественная  
война 1812 года  
и выборы  
земского  
ополчения

Российская  
Федерация и США:  
особенности  
электоральной  
активности

Приложение к журналу  
«ВЕСТНИК ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ  
КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

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

**Учредитель:**  
Центральная избирательная комиссия  
Российской Федерации

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

**Издатель:**  
Российский центр обучения избирательным  
технологиям при ЦИК России. 109012, г. Москва,  
Б. Черкасский пер., д. 7, тел.: (495) 6254240

**Адрес редакции:**  
109012, Москва, Б. Черкасский пер., д. 9,  
тел.: (495) 6252485,  
www.cikrf.ru  
e-mail: vestnik@cikrf.ru

**Главный редактор:** С.Е. Заславский

**Предпечатная подготовка и печать:**  
ЗАО «Гриф и К»  
300062, г. Тула, ул. Октябрьская, 81-а.  
Тел.: +7 (4872) 47-08-71, тел./факс: +7 (4872) 49-76-96  
grif-tula@mail.ru, www.grif-tula.ru

*Позиция редакции не всегда совпадает с мнением  
авторов. Авторы несут ответственность за  
достоверность представленной информации.*

*Рукописи не рецензируются и не возвращаются.  
При перепечатке материалов или использовании  
содержащихся в них сведений ссылка  
на журнал обязательна.*

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

Тираж 3 500 экз.

ISSN 1995-2430

© Центральная избирательная комиссия  
Российской Федерации

## СОДЕРЖАНИЕ



### АКЦЕНТ

По итогам совещания

**Владимир ЧУРОВ**

**ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ АКТИВНОСТЬ  
КАК ГЛАВНАЯ ОЦЕНКА  
ФЕДЕРАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ**

2



**Станислав ВАВИЛОВ**

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ РАСХОДОВ  
НА ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ  
ПОД ГРАЖДАНСКИМ КОНТРОЛЕМ**

8

**Федор СМУГЛИН**

**ОЦЕНКА ОТ МЕЖДУНАРОДНЫХ  
НАБЛЮДАТЕЛЕЙ**

13



✓ **ПРАВО**  
Законоприменение

**Владислав КРАСИНСКИЙ**

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ  
СТАНДАРТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ  
ПАРТИЙНОЙ И ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ  
КОРРУПЦИИ В ФОРМАТЕ СНГ**

**16**

✓ **ОБЩЕСТВО**  
Электоральная география

**Сиябшах ШАПИЕВ  
Магомед ХАЛИТОВ**

**РЕСПУБЛИКА ДАГЕСТАН:  
ПОЛИЭТНИЧНОСТЬ И ПРОБЛЕМЫ  
ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ВО ВЛАСТИ**

**22**



**Мавлида ЯКУПОВА**

**ИСТОРИЯ ВЫБОРОВ –  
В АРХИВНЫХ ЭКСПОНАТАХ**

**30**



Электоральные истории

**Исмаил БАЙХАНОВ**

**ИСТОРИЯ ЧЕЧЕНСКОГО  
ВИДЕОБЕСТСЕЛЛЕРА**

**38**

✓ **ПРОСВЕЩЕНИЕ**  
Связь времен

**Владимир ЧУРОВ  
Сергей ЗАСЛАВСКИЙ**

**ВЫБОРЫ ЗЕМСКОГО ОПОЛЧЕНИЯ  
В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЕ 1812 ГОДА**

**40**



Мировая практика

**Марина АРБАТСКАЯ**

**ФОРМУЛА «ДОГОНЯЮЩЕГО»  
СРАВНЕНИЯ. ОСОБЕННОСТИ  
ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ АКТИВНОСТИ  
СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ  
В США И РОССИИ**

**50**

✓ **ТЕЛЕТАЙП**  
Книжная витрина

**Александр ПОСТНИКОВ**

**ВЫСШАЯ РОССИЙСКАЯ ВЛАСТЬ  
ИЗ ГЛУБИНЫ ВЕКОВ ДО НАШИХ ДНЕЙ:  
ЮРИДИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

**60**

**Владимир ЛЫСЕНКО**

**О МЕЖДУНАРОДНЫХ НАБЛЮДАТЕЛЯХ  
В ДВУХ ИЗДАНИЯХ**

**62**

Как и было анонсировано в прошлом номере нашего журнала, продолжаем публикацию материалов Всероссийского совещания с председателями, заместителями председателей и секретарями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по итогам выборов Президента Российской Федерации, состоявшегося 4 мая 2012 года. Предлагаем вниманию читателей статьи, подготовленные по материалам выступлений Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.Е. Чурова, заместителя ЦИК России С.В. Вавилова и Руководителя Аппарата ЦИК России Ф.С. Смуглина.



## ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ АКТИВНОСТЬ КАК ГЛАВНАЯ ОЦЕНКА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ

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

Завершен очередной цикл федеральных выборов, одной из самых объективных оценок которых стала оценка избирателей. Именно граждане Российской Федерации своей электоральной активностью обеспечили высочайший уровень выборов. Мы не снизили явку избирателей, думаю, что и в будущем сумеем добиться высокой активности избирателей.

Конечно, есть и проблемы. По самым скромным подсчетам, только благодаря организационным сложностям не менее 10 миллионов граждан не смогли воспользоваться своим избирательным правом. Здесь проявили себя не только объективные обстоятельства, но и усложнение законодательства в части использования открыватель-

ных удостоверений, фактический запрет досрочного голосования и законодательное ужесточение нормативов голосования на дому.

Несмотря на то, что число проголосовавших на дому незначительно возросло и составило более 5 миллионов, увеличилось число жалоб от избирателей, к которым не пришли с ящиком для голосования на дом. Такого количества жалоб по данному вопросу у нас никогда не было. Это обстоятельство обязательно нужно учитывать на будущее.

По опросам социологических служб «(Инициативный всероссийский опрос ВЦИОМ 10-11 марта 2012 года (wciom.ru)», 78 процентов россиян посчитали итоги выборов полностью или в основном

достоверными. Это очень высокая цифра и существенно превышает любые результаты подобных опросов в Западной Европе. Кстати, от европейских коллег мы получили определенный сигнал, подтверждающий, что их отношение к нашей избирательной системе постепенно меняется. По мнению Министерства иностранных дел Российской Федерации, итоговые отчеты миссий наблюдения Бюро по демократическим институтам и правам человека и Парламентской ассамблеи Совета Европы были самыми благоприятными за все 20 лет сотрудничества с этими миссиями.

Разумеется, мы критиковали и будем критиковать некоторые необъективные подходы со стороны миссий наблюдения назван-



Совещание началось с минуты молчания по жертвам террористического акта, совершенного накануне в Дагестане

ных организаций. Но нужно отметить и объективно оценить возросший профессионализм этих миссий, их более глубокое понимание законодательства стран, в которые они едут наблюдать за выборами. Мы благодарны и внутренним наблюдателям, которых было более 200 тысяч (к сожалению, эта цифра в очередной раз оказалась меньше ожидавшейся), и международным наблюдателям, которых было более 700 человек.

Прошедшие президентские выборы были весьма открытыми и конкурентными. Были выдвинуты 14 кандидатур, 5 из них – политическими партиями, 9 – в порядке самовыдвижения. В бюллетень были внесены 4 кандидата, выдвинутых политическими партиями, и один кандидат в порядке самовыдвижения.

Нынешнюю избирательную кампанию мы проводили в условиях изменившегося законодательства и внедрения значительного количества технических новинок. Главная ее особенность заключа-

ется в том, что в ходе президентской кампании впервые в массовом порядке применялись веб-камеры, которые были установлены практически на каждом избирательном участке. Впереди нас ждут еще более радикальные изменения, уже внесенные в законодательство, и мы как организаторы выборов обязаны реализовать их в полной мере уже 14 октября 2012 года – в единый день голосования.

Отмечу, что регионы, которые, прислушавшись к рекомендациям ЦИК России, на протяжении последних лет понемногу внедряли у себя веб-наблюдение на избирательных участках, лучше справились с задачей массового применения веб-камер. Те же регионы, которые почему-то думали, что чаша сия их минует, оказались, мягко говоря, несколько неподготовленными к использованию и применению этой техники.

Подчеркну, что массовое применение веб-камер, комплексов обработки избирательных бюллетеней и комплексов для электронного

голосования – это наша программа, которая будет реализована в полном объеме. Ни один регион с этой точки зрения не будет обойден вниманием ЦИК России.

Повторюсь, федеральная кампания прошла в условиях повышенной политической активности российских граждан. Не хватило активности лишь политическим активистам, которые перед выборами обещали, а то и грозились прислать на избирательные участки наблюдателей больше, чем избирателей. Не вышло. А вышло так, что стал окончательно понятным их суммарный потенциал – это примерно 230–300 тысяч наблюдателей на все избирательные участки Российской Федерации. Цифра, которая не меняется уже годами.

На мой взгляд, важны не обещания, важно то, чтобы политическая активность участников избирательной кампании была квалифицированной. Прежде всего, члены участковых избирательных комиссий, назначенные политическими партиями, кандидатами, должны



быть хорошо подготовлены, равно как и остальные члены участковых избирательных комиссий. Около 830 000 членов участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса, более 200 000 членов участковых избирательных комиссий с правом совещательного голоса и 200–300 тысяч наблюдателей должны быть подготовлены к работе по проведению выборов.

Мне уже неоднократно приходилось подчеркивать, что при любых обстоятельствах – в условиях применения более сложной техники и технологии, повышенной политической активности или каких-либо других обстоятельств мы должны требовать от участковых избирательных комиссий стопроцентного соблюдения законодательства Российской Федерации. Рабочий блокнот участковой избирательной комиссии не должен храниться в холодильнике в подсобной комнате, где я его обнаружил не так давно, побывав на одном из избирательных участков. Не была вскрыта даже полиэтиленовая упаковка, в которой Рабочий блокнот хранился.

Я на самом высоком уровне и настойчиво ставлю вопрос о внесении изменения в законодательство о быстрейшем введении пятилет-

него срока формирования участковых избирательных комиссий. Естественно, без освобождения от основной работы, но с выделением определенных средств на их самообучение (скажем, деньги на Интернет, на учебники). Естественно, формирование участковых избирательных комиссий на 5 лет – это дополнительная нагрузка на избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, но без этого сложно будет проводить избирательные кампании на должном уровне.

Существенно возросла текущая потребность в участковых избирательных комиссиях. Если в целом по стране 85 процентов из 830 000 членов участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса имеют необходимый опыт работы, то в ряде регионов наблюдается значительное обновление кадрового состава комиссий.

Например, 65 процентов председателей избирательных комиссий Ленинградской области назначены впервые, в Московской области таких – 53 процента. В Брянской, Тверской областях и в Москве – треть, в Астраханской области – чуть меньше трети

председателей впервые проводили федеральные кампании.

Наша задача – готовить членов участковых избирательных комиссий не за месяц до выборов, а договариваясь с политическими партиями прямо сейчас сформировать проект составов этих комиссий с учетом 15-процентного резерва и начать их интенсивно готовить. Задача эта – очень важная, если ею пренебречь, то 14 октября 2012 года будет очень непросто проводить выборы под веб-камерами.

ЦИК России уделяет значительное внимание профессиональной подготовке председателей комиссий, их заместителей и секретарей, но относительно учебы рядовых членов комиссий дело обстоит далеко не столь благополучно. Тотально просматривая видеозаписи сейчас не только с избирательных участков Астрахани, но и Ленинградской области, Санкт-Петербурга, других субъектов Российской Федерации, мы убеждаемся в том, что учить надо всех членов участковой избирательной комиссии.

Для обучения членов участковых избирательных комиссий нами подготовлен учебный фильм «Работа над ошибками» по итогам просмотра видеозаписей в Астрахани, где можно увидеть весь спектр возможных ошибок.

Политические партии сформировали на федеральных выборах 42 процента от общего числа членов участковых избирательных комиссий. При этом ряд партий, не обладая достаточным кадровым ресурсом, направили в участковые избирательные комиссии людей, которые мало что понимают в избирательном процессе. У нас было несколько прямо-таки анекдотических случаев, когда одна партия по договоренности направляла членами участковых



избирательных комиссий представителей другой партии.

Необходимо оценить квалификацию каждого члена участковой избирательной комиссии, в том числе и через тестирование. Качество выборов закладывается в кадровой основе избирательных комиссий, в ее базовом несущем звене.

Хотел бы отметить, что очень важна предварительная работа территориальной и участковой избирательных комиссий. От нее зависят результаты политической активности наших граждан.

Эта работа заключается прежде всего в информировании избирателей о времени и месте голосования. У нас есть много жалоб на плохое информирование о месте получения открепительного удостоверения, времени работы участковых избирательных комиссий. Далеко не все избиратели знают, что до дня голосования участковая избирательная комиссия работает в другом месте, и за открепительным удостоверением надо идти не в привычную школу, где ты голосуешь обычно, а в какие-то ЖСК или ЖЭК, располагающиеся где-то на задворках.

Мы все чаще и чаще сталкиваемся с попытками сорвать голосование путем раздачи фальшивых приглашений. По крайней мере в трех субъектах Российской Федерации распространялись такие приглашения на президентские выборы 4 марта с фальшивыми адресами мест для голосования и с таким же содержанием, в том числе с призывами голосовать за того или иного кандидата, а также с недостоверной информацией. Значит, организаторы выборов вместе с правоохранительными органами должны пресекать подобные акции и добиваться обнаружения их инициаторов.

Важнейшей задачей является формирование списка избирателей. Здесь у нас позитивная тенденция. Число граждан, жалующихся на то, что их нет в списке избирателей, и что в списки избирателей включены их умершие родственники, уменьшилось во многом благодаря введению интернет-сервисов «Найди себя в списке избирателей» и «Найди свой избирательный участок». Избирательным комиссиям нужно вместе с Федеральной миграционной службой и местными органами власти более широко использовать как эти сервисы, так

и иные традиционные методы для максимального уточнения списка избирателей.

Надо подумать и об информировании избирателей посредством Интернета. В данном случае использование социальных сетей малопродуктивно. К тому же при работе с подобными сетями весьма велики риски распространения фальшивой информации. Надо идти по пути создания собственной системы информирования граждан через глобальную сеть с тем, чтобы ни в коем случае не дезинформировать избирателя.

Целенаправленная работа с различными группами избирателей позволяет использовать и их информационные возможности. Есть собственные ресурсы у военных историков, фотографов, инвалидов, даже у продавцов магазинов. Ведь все они – избиратели. Встречаясь с ними, доводя до их сведения информацию, мы одновременно задействуем и их информационные ресурсы. Так что резервы для роста есть.

Одна из наших важнейших задач – работа с открепительными удостоверениями. Некоторые из организаторов выборов недостаточно внимательно отнеслись к рекомендациям ЦИК России по тщательному анализу декабрьского распределения открепительных удостоверений, и мы реально столкнулись с дефицитом, а соответственно и с жалобами на нехватку открепительных удостоверений.

Напечатав 2 600 000 открепительных удостоверений, мы выдали всего 2 167 000, проголосовали же по таким удостоверениям 1 600 000 избирателей. То есть более миллиона открепительных удостоверений не было использовано. При этом нам сотнями поступали жалобы на то, что люди не могут в участковой избирательной



комиссии получить открепительное удостоверение.

Один из вопросов, постоянно поднимаемых нашими оппонентами в негативном контексте, – досрочное голосование. В то же время, если бы в России было разрешено досрочное голосование в тех объемах и по тем правилам, по которым оно разрешено в Белоруссии, Соединенных Штатах Америки, Эстонии, то у нас досрочно голосующих было бы на 5–6 миллионов больше, чем в настоящее время.

Мы тратим огромные средства на организацию досрочного голосования в труднодоступных и удаленных местах, используем несколько видов транспорта, нередко рискуя при этом жизнью. Были случаи, когда международные наблюдатели, подойдя к вертолету, которым пользуются члены наших избирательных комиссий для организации голосования, просто отказывались лететь.

Правом досрочного голосования на последних выборах воспользовалось всего около 240 тысяч избирателей, причем из них почти 84 тысячи воспользовались этим правом за рубежом. То есть внутри России досрочно проголосовали всего 160 тысяч избирателей.

Есть свои особенности в организации голосования в местах временного пребывания избирателей: в больницах, санаториях, домах

отдыха, на судах, полярных станциях, вокзалах, аэропортах. На выборах Президента Российской Федерации вне помещения для голосования проголосовало более 5 миллионов избирателей. Это на 633 тысячи больше, чем на выборах в Государственную Думу.

Благодаря Минздравсоцразвития мы теперь заранее получаем примерные цифры о числе инвалидов по каждому субъекту Российской Федерации. Когда после выборов 4 декабря 2011 года меня с ехидцей спросили о том, действительно ли, что в Тамбовской области самое большое количество инвалидов в России, я ответил с чистой совестью: да, по данным Минздравсоцразвития, именно в Тамбовской области самое большое число инвалидов.

Всего в России на учете состоят около 12 миллионов инвалидов. Нужно, конечно, вычесть из этой цифры инвалидов, которые голосуют на избирательных участках, но нужно прибавить к ней лежачих больных, не имеющих инвалидности.

Таким образом, мы до сих пор обеспечили голосование на дому примерно менее половины тех, кто в этом нуждается. Реальная картина такая: из 12 миллионов нуждающихся в голосовании на дому своим конституционным правом сумели воспользоваться 5 миллионов.

Что касается оборудования избирательных участков, то здесь самая большая проблема – правильная установка веб-камер, которые должны быть ориентированы точно в соответствии с инструкцией. И необходимо понять: веб-камера – это друг участковой комиссии, а не враг. В случае каких-либо сомнений именно видеосъемка позволит определить степень ответственности членов комиссии.

Новый тип ящиков для голосования в полной мере обеспечил тайну голосования – на веб-камерах не видно, какие отметки стоят в бюллетенях, опущенных в прозрачные ящики для голосования. Значит, постепенно мы и в дальнейшем будем ставить прозрачные ящики.

На прошедших выборах хорошо проявили себя и правоохранительные органы. За одним исключением (в Дагестане) не было нападений на участки, но опять же веб-камеры показывают: где-то на участке слишком много полицейских, иногда 3–4 человека, причем в спокойной ситуации. По нашей инструкции, полицейский в помещении для голосования находится до открытия участка и после закрытия участка. Во время голосования, если нет чрезвычайной ситуации, полицейский находится в здании для голосования, но не в помещении для голосования, и приходит туда только по вызову председателя или секретаря участковой избирательной комиссии.

В то же время возникли проблемы с новой для правоохранительных органов задачей – обеспечением сохранности дорогостоящего технологического оборудования, которым сейчас оснащаются избирательные участки. По итогам проведения выборов 4 марта 2012 года возбуждено 12 уголовных дел, связанных с хищением оборудования. Все эти преступления раскрыты, совершившие их лица установлены, однако кражи имели место. Оборудование могло быть повреждено или утрачено, что могло сказаться на ходе голосования.

В целом ошибок в работе членов участковых избирательных комиссий по работе с КЭГ и КОИБ 4 марта 2012 года стало меньше, чем 4 декабря 2011 года,



но вопрос подготовки операторов остается в повестке дня. Необходимо продолжать работу над повышением надежности КОИБ и КЭГ, а также улучшением подготовки их операторов.

Выдача копий протоколов об итогах голосования – важнейшая процедура завершения подсчета голосов. К сожалению, не везде копии протоколов выдавались в установленном порядке. Член участковой избирательной комиссии, наблюдатель должны получить копию протокола установленной формы, расписаться за нее в реестре, и дальше никаких уже оправданий ни с одной, ни с другой стороны приниматься не должно. Мы сожалеем, что к нам приходят, мягко говоря, фальшивки. К одной из жалоб была приложена якобы копия протокола, где ничего не совпадает: ни адрес участка, ни его номер, ни фамилии членов участковой избирательной комиссии, ни шрифт, не совпадают даже графы. Таким материалам прямой путь в Следственный комитет Российской Федерации.

Процедура подсчета голосов в Российской Федерации, на наш взгляд, весьма сложная. У нас




огромное количество контрольных соотношений, часть из которых дублирует друг друга. Но упрощение процедуры подсчета голосов сегодня уже выглядит анахронизмом. Дело в том, что применение КОИБ и КЭГ автоматически упрощает процедуру подсчета, и когда мы через 2 года оснастим все избирательные участки этой техникой, вопрос об облегчении процедуры подсчета голосов с повестки дня уйдет сам.

Мы и впредь будем увеличивать количество средств, выделяе-

мых на оплату работы участковых избирательных комиссий. Уже ясно, что в сравнимых ценах через 5 лет мы постараемся вновь удвоить дополнительное денежное вознаграждение членам участковых избирательных комиссий.

ЦИК России будет оказывать всяческое содействие избирательным комиссиям. В единый день голосования 14 октября 2012 года, как обычно, будет работать Единый информационный центр. Вновь будет организована трансляция с избирательных участков через веб-камеры. Кстати, во время последних выборов значительная часть от сотен миллионов просмотров осуществлялась зарубежными пользователями Интернета. Нас смотрит весь мир!

В заключение подчеркну, что в условиях нового законодательства, в условиях новой техники нам придется очень серьезно поработать. Если главное действующее лицо любых выборов – избиратель, то следующее по значимости место в избирательной кампании принадлежит участковым избирательным комиссиям. Из этого и будем исходить в своей дальнейшей деятельности. 





**СТАНИСЛАВ ВАВИЛОВ,**  
заместитель Председателя  
Центральной избирательной  
комиссии Российской Федерации

## ЭФФЕКТИВНОСТЬ РАСХОДОВ НА ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ ПОД ГРАЖДАНСКИМ КОНТРОЛЕМ

*Завершились две федеральные избирательные кампании: выборы депутатов Государственной Думы шестого созыва и выборы Президента Российской Федерации. Выборы высшей государственной власти проходили в конституционные сроки, демократическим путем, в соответствии с российским законодательством. Результаты выборов объявлены, опубликованы и признаны мировым сообществом.*

Тем не менее как в ходе, так и после завершения обеих федеральных избирательных кампаний звучала определенная критика в адрес организаторов выборов. Любое наше решение, любое действие выходило в публичное пространство, находилось под контролем общества, политических партий, избирателей, средств массовой информации. Мы сделали все возможное, чтобы обеспечить реализацию основополагающих принципов проведения выборов: всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании, свободного волеизъявления граждан, открытости и законности, справедливого и честного подсчета голосов.

Протоколы, сводные таблицы об итогах голосования были представлены своевременно и в точном соответствии с избирательным законодательством. Их подавляющее большинство оформлено в соответствии с законодательством, с требованиями федерального закона о выборах Президента Российской

Федерации, инструкций и постановлений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Были и шероховатости, но абсолютно не критичного характера.

В целом хочу отметить хорошую, я бы даже сказал, отличную организацию работы председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и комиссий всех уровней как по составлению указанных документов, так и по их доставке.

За период избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации в ЦИК России поступило 806 обращений, подтвердилось 135. Очевидно, что это заметно больше, чем 400 и 58 обращений на выборах Президента в 2008 году, но вдвое меньше, чем 1686 обращений на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва в 2011 году.

Мы рассматриваем такую статистику, с одной стороны, как свидетельство усиления эффективности гражданского контроля

за деятельностью избирательных комиссий, отстаивание гражданами избирательных прав, увеличение информированности граждан об избирательном законодательстве, а с другой – в качестве основания для дальнейшего совершенствования и учета в работе организаторов выборов.

Рабочей группой Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по предварительному рассмотрению жалоб в установленном законом порядке не рассматривалась ни одна жалоба на решения нижестоящих избирательных комиссий. Поскольку таких обращений не было (даже учитывая претензии, которые нередко предъявляются к работе организаторов выборов), считаю это прямым результатом повышения качества работы избирательных комиссий в части публичности их работы и более тесного сотрудничества с политическими партиями.

Из 806 обращений, поступивших в ЦИК России в ходе выборов Президента Российской Федерации, как было сказано, подтвер-

дилось 16,7 процента. С точки зрения территориального распределения не было обращений из 11 регионов. Это симптоматично, но тоже характерно. Учитывая, что одновременно с президентскими выборами прошли муниципальные кампании, а сегодня наши муниципальные выборы заслуживают повышенного интереса и общества, и политических партий, нельзя не упомянуть соответствующие обращения, поступившие в ЦИК России. Это 19 жалоб, рассмотренных Рабочей группой и вынесенных на заседание Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Контрольно-ревизионные службы работали неплохо. В состав такой службы при ЦИК России входило 44 специалиста, в том числе 32 представителя 12 федеральных министерств и иных органов исполнительной власти. Общая численность членов контрольно-ревизионных служб при иных избирательных комиссиях составляет 1600 человек. Создана неплохая нормативная база, заключены дополнительные соглашения о взаимодействии с Министерством внутренних дел, с



Федеральной налоговой службой, с Росреестром, с Банком России, а также разработано положение о порядке взаимодействия со Следственным комитетом Российской Федерации.

Без сомнения, все это сказалось на результатах нашей работы, и я выражаю искреннюю благодарность тем организациям, с которыми мы работали вместе. С участием контрольно-ревизионных служб проводилась важнейшая работа по проверке достоверности сведений, по снятой и непогашенной судимости и по некоторым другим направлениям.

Особое внимание мы уделяли открытости и гласности наших действий, сведений о доходах. Вся эта информация была вывешена на сайте ЦИК России, и здесь к нам нет никаких жалоб и претензий.

Очевидный факт, что выборы – это затраты, затраты не только для государства, но и для участников избирательных кампаний. Приведу несколько цифр.

На специальные избирательные счета зарегистрированных кандидатов поступило 1 492 600 000 рублей. Зарегистрированные кандидаты израсходовали на проведение избирательных кампаний 1 443 400 000 рублей, или 97 процентов от общей суммы денежных средств, поступивших на их счета.

Также могу сказать, что каких-либо серьезных нарушений мы здесь не видим. Политические партии подошли в этот раз наиболее ответственно к решению данной проблемы, хотя в ходе выполнения проверочных мероприятий были обозначены вопросы, вызвавшие затруднения и требующие дополнительной проработки и законодательного урегулирования.





Во-первых, в части обязанности кредитных организаций, банков представлять сведения о вкладах кандидатов по запросам избирательных комиссий. Во-вторых, о проверке сведений о наличии гражданства иностранного государства. В-третьих, об урегулировании проверки сведений о наличии имущества за рубежом. Несколько слов хотелось бы сказать об изменении в сфере финансовой отчетности и контроля за финансовой деятельностью политических партий. Такие изменения вызваны прежде всего новыми импульсами в развитии либерализации требований к политической системе. В частности, имеется в виду периодичность представления финансовой отчетности, поскольку в соответствии с новой редакцией статьи 34 Федерального закона о политических партиях сводные финансовые отчеты будут теперь представляться не ежегодно, как ранее, а один раз в три года.

Следует учесть, что не за горами время, когда вновь образованные политические партии начнут осуществлять свою деятельность в полном объеме, а значит, с течением времени будут

возрастать и масштабы работы по контролю за их финансовой деятельностью, и причем весьма существенно. К такому старту нам следует подойти подготовленными во всех отношениях. Надо готовиться уже сегодня.

Свою задачу мы видим в приведении в соответствие с законодательством о политических партиях нормативных актов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, регулирующих вопросы подготовки и представления ими финансовой отчетности. Такая работа, по нашему мнению, будет завершена во втором полугодии 2012 года. Но хотел бы оговориться: что касается расходования средств региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений политических партий, то здесь никакие изменения не предусматриваются и сохраняется прежний порядок.

Однако либерализация в законодательстве и увеличение количества политических партий не должны сказаться на качестве нашей работы, работы избирательной комиссии по контролю за формированием имущества поли-

тических партий. Данное направление работы необходимо обеспечить не только нормативной базой, но и кадровым потенциалом. Руководителям избирательных комиссий субъектов Российской Федерации следует обратить внимание на этот вопрос.

В настоящее время в ЦИК России проводится работа по сверке сводных финансовых отчетов политических партий за 2011 год. Есть отдельные ошибки в ежеквартальных сведениях, имеются претензии не только к политическим партиям, но и к избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации.

Начиная с середины мая текущего года Контрольным управлением Аппарата ЦИК России осуществляются выезды в региональные комиссии с целью проведения проверок расходования бюджетных средств. Обращаю внимание, что порядок организации и проведения проверок расходования бюджетных средств, утвержденный ЦИК России, предусматривает проведение таких проверок не менее одного раза в течение срока полномочий избирательных комиссий, это позволит нам обеспечить в тече-



ние межвыборного периода стопроцентный охват избирательных комиссий проверками.

Кроме того, ЦИК России планирует вводить в практику работы внеплановые и контрольные проверки в тех комиссиях, в которых были выявлены, на наш взгляд, проблемные вопросы. Поэтому мы еще раз это все обсудим и, наверное, где-то во внеочередном порядке посмотрим с выездом на места.

Подлежат проверке не только федеральные, но и региональные расходования бюджетных средств. В обязательном порядке будет проверено и фактическое наличие приобретенного технологического оборудования, а также его соответствие нормативам.

Избирательные комиссии должны уделить самое пристальное внимание планированию мероприятий деятельности комиссий, подготовке плана-графика размещения заказов на 2013 год и четкому соответствию указанным планам мероприятий. Именно анализ этих двух документов и, разумеется, контроль за их исполнением уже в самом ближайшем будущем будут свидетельствовать о качестве исполнения избирательными комиссиями всех уровней своих функций.

Теперь о финансах. Фактически расходы на выборы депутатов Государственной Думы составили 6,9 миллиарда рублей, из них непосредственно расходы избирательных комиссий в регионах – 6,6 миллиарда рублей, или 96 процентов от общих расходов. Расходы участковых комиссий – 5,3 миллиарда рублей, или 80 процентов от общих расходов в регионах.

Мы уже сегодня можем сказать, что расходы на выборы



Президента Российской Федерации в регионах составили более 10 миллиардов рублей, из них в участковых избирательных комиссиях – 8,1 миллиарда рублей, или 80,5 процента от общих расходов в регионах. Забегая вперед скажу, что не все субъекты Российской Федерации от запланированных и выделенных средств направили средства на оплату труда участковой избирательной комиссии.

Коротко хотел бы остановиться на том, что нам показал оперативный анализ затрат на обе федеральные кампании. В декабре 2011 года затраты избирательных комиссий в субъектах России в среднем на одного избирателя составили 60,4 рубля, в марте 2012 года – 91,9 рубля. По Центральному федеральному округу эти затраты составили 53 рубля на выборах в Государственную Думу и 78,5 рубля на выборах Президента Российской Федерации. По Дальневосточному федеральному округу – 106,9 рубля и 161,1 рубля соответственно. Объясняется это дальностью региона.

Как видим, затраты разнятся, но в принципе за рамки допу-

стимого мы не выходили. Из общих затрат избирательных комиссий основной удельный вес составляли, как и всегда, расходы на оплату труда членов избирательных комиссий всех уровней, на выборах в Государственную Думу – 5,4 миллиарда рублей, или 82,6 процента от общих расходов, на выборах Президента Российской Федерации – 8,5 миллиарда рублей, это 84,8 процента.

В период президентской избирательной кампании в адрес ЦИК России из 19 регионов поступило 28 обращений по вопросам финансирования оплаты труда, ни одно из них не подтвердилось.

Вместе с тем полагаем, что сигналы поступают с мест, наверное, все-таки еще из-за недостаточной разъяснительной работы на местах, а также в отдельных случаях – из-за неудовлетворительной работы по оформлению документов, касающихся оплаты труда. Именно эти недостатки порождают относительное недоверие: людям кажется, что их обманули, что-то недоплатили и т.д. И когда предметно, четко, понятно объяснишь, вопросы сразу снимаются.

Немалую долю в региональных затратах составляют расходы, связанные с изготовлением печатной продукции для избирательных комиссий субъектов, в том числе избирательных бюллетеней. В целом эти затраты в регионах на выборах в Государственную Думу составили 107,1 миллиона, на выборах Президента Российской Федерации – 75,4 миллиона рублей. Основные расходы здесь приходятся на изготовление избирательных бюллетеней, соответственно 92,89 процента от затрат на печатную продукцию.

В период выборов в соответствии с распоряжением Президента России заказы на избирательные бюллетени размещались у единственного исполнителя, который был определен в каждом субъекте Российской Федерации. Стоимость избирательного бюллетеня на выборах Президента Российской Федерации по разным федеральным округам колебалась от 44 копеек до 1 рубля 4 копеек.

Необходимо сказать о такой статье расходов, как приобретение основных средств. На двух федеральных кампаниях в комиссиях приобретено более 42 тысяч

кабин, свыше 73 тысяч стационарных и 59 тысяч переносных ящиков на общую сумму 593,8 миллиона рублей. Это очень солидная сумма. Амплитуда колебания цен на однотипную продукцию по отчетам избирательных комиссий субъектов России была немалая: двухсекционные кабины – от 4,2 тысячи рублей до 10 тысяч рублей, стационарные ящики – от 3 тысяч рублей до 6,5 тысячи рублей, переносные – от 845 рублей до 2,3 тысячи рублей. И амплитуда солидная. Если по Дальнему Востоку понятно, там совершенно другое, то по средней полосе России есть некоторые вопросы.

Было принято постановление ЦИК России, в соответствии с которым изменились и требования к стационарным ящикам для голосования относительно их прозрачности. Несмотря на ограниченные сроки изготовления ящиков и сложности с исполнением технических заданий при изготовлении ящиков, в субъектах Российской Федерации были предприняты все меры для обеспечения избирательных участков более 60 тысячами прозрачных ящиков для голосования, кото-

рыми во время голосования на выборах Президента Российской Федерации воспользовалось почти 53 миллиона избирателей, это 48,7 процента от общей численности.

В среднем расходы на информирование на одного избирателя составили на этих выборах 2 рубля и 2,6 рубля. В регионах эта цифра колебалась от 0,1 рубля до 15 рублей. Однако большие затраты в ряде регионов на информирование не всегда можно было назвать эффективным вложением, хотя тщательный анализ у нас еще впереди, и мы более предметно и четко посмотрим, но пока мы чего-то такого сверхъестественного здесь не видим.

А теперь несколько слов о голосовании с использованием авиационного транспорта в труднодоступных и отдаленных местностях Российской Федерации, которое проводили в том числе и на выборах Президента Российской Федерации в 23 субъектах России. У нас значительно увеличились авиатранспортные расходы. Расходы 2011 года – 138,6 миллиона рублей (рост по отношению к 2007 году – 146%), расходы 2012 года – 208,2 миллиона рублей, что по отношению к 2008 году составляет 202 процента.

Мы для двух избирателей посылаем вертолет, сотни тысяч рублей затрачиваем, с точки зрения обеспечения конституционных прав – мы это обязаны делать, но, наверное, нужно уже вводить какие-то новшества и переходить на какие-то иные формы голосования, учитывая, что ни в одной Это мы не ставим себе в вину, мы ставим задачу: нам необходимо работать в будущем в этом направлении. ✓



**ФЕДОР СМУГЛИН,**

Руководитель Аппарата  
Центральной избирательной  
комиссии Российской Федерации

## ОЦЕНКА ОТ МЕЖДУНАРОДНЫХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ

*В электоральной сфере наша страна последовательно выполняет свои обязательства в рамках участия в сотрудничестве независимых государств в Совете Европы и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. Данные обязательства являются надежной международной гарантией обеспечения прозрачности, подотчетности и справедливого характера проводимых в России демократических выборов.*

Полномочия и обязанности международных наблюдателей прописаны весьма детально. В 2011 году в постановлении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о разъяснении порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации и об удостоверении иностранного наблюдателя были конкретизированы обязательства в части полномочий, представляемых международным наблюдателям.

При подготовке приглашений для наблюдателей за федеральными выборами ЦИК России следовала принципу, в соответствии с которым приглашения для участия в наблюдении могли быть направлены только тем международным организациям, в деятельности которых мы принимаем непосредственное участие. Решения по организационному построению наблюдения за выборами Президента Российской Федерации выработывались в ходе консультаций совместно

с миссиями БДИПЧ ОБСЕ, ПА ОБСЕ, ПАСЕ, а также с исполкомом СНГ, МПА СНГ, другими международными наблюдателями.

Разъяснения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по организации взаимодействия с иностранными наблюдателями в ходе их работы на территориях, в которых они проводили наблюдение, мы своевременно направляли в избирательные комиссии субъектов Российской Федерации. Как следует из отчетов избирательных комиссий, наши рекомендации по работе с международными наблюдателями были конкретно доведены до территориальных и участковых избирательных комиссий.

По материалам, которые мы получили из субъектов Российской Федерации по итогам федеральных избирательных кампаний, можно четко сказать, что уровень организации работы с международными наблюдателями повысился. На сегодня совместно с избирательными

комиссиями субъектов Российской Федерации нами подготовлены два объемных отчета, которые сброшюрованы для издания как обобщенный опыт работы с наблюдателями в регионах.

На выборах Президента Российской Федерации были аккредитованы в общей сложности 685 иностранных наблюдателей из 58 государств, представляющих практически все континенты: Европу, Азию, Африку, Северную и Южную Америку. Не была представлена только Австралия.

В международном наблюдении за выборами Президента Российской Федерации могли принять участие представители семи международных организаций, представители которых были официально аккредитованы Центральной избирательной комиссией Российской Федерации: СНГ – 276 наблюдателей, БДИПЧ ОБСЕ – 219, Парламентская ассамблея ОБСЕ – 9, Парламентская ассамблея Совета Европы – 36, ШОС – 19 наблю-



дателей, ОАГ – 2 наблюдателя, АОВСЕ – 1 наблюдатель.

Кроме того, по приглашению ЦИК России в наблюдении приняли участие 60 организаторов выборов, партнеров по двустороннему сотрудничеству из 20 государств мира. По рекомендации российских неправительственных организаций в качестве иностранных наблюдателей были также аккредитованы 56 признанных экспертов из 22 государств в области защиты политических и избирательных прав граждан.

Распределение международных наблюдателей по регионам определялось самими наблюдательскими миссиями, то есть мы направляли наблюдателей в те регионы, куда они сами планировали поездки.

В Москве, Московской области, Санкт-Петербурге и Ленинградской области работало наибольшее количество наблюдателей. По сравнению с 2007 годом, когда на думских выборах участвовал 361 наблюдатель, на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва участ-

вовало около 700 наблюдателей. Число международных наблюдателей на выборах Президента Российской Федерации составляло примерно столько же, а это в два с лишним раза больше, чем на предыдущих выборах.

Миссия БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами Президента Российской Федерации приступила к работе 26 января 2012 года, когда в Москве был развернут основной состав миссии в количестве 15 человек. 29 января 2012 года в Россию прибыли 40 долгосрочных наблюдателей, которые после

брифинга в Москве были распределены по 19 регионам.

Учитывая опыт работы с миссией БДИПЧ ОБСЕ в период думских выборов, с самого начала мы установили с ней тесное сотрудничество. В частности, представители ее штаба присутствовали практически на всех заседаниях Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. В промежуточном отчете миссии ее глава выразила благодарность ЦИК России за помощь в организации взаимодействия с органами, занимающимися выборами на всех уровнях. То есть в каждом субъекте Российской Федерации были четко восприняты наши рекомендации, и с данной миссией, как и со всеми другими международными наблюдателями, проводилась активная работа.

Мы старались, чтобы представители различных миссий смогли слетать в различные регионы, в отдаленные гарнизоны, в отдаленные точки. К сожалению, на наши призывы откликнулись немногие из наблюдателей.

Миссия СНГ организовала работу в 32 субъектах Россий-







ской Федерации, причем долгосрочное наблюдение проводилось в 21 субъекте Российской Федерации. Это новшество, раньше долгосрочных международных наблюдателей по линии СНГ не было.

В состав группы независимых международных наблюдателей входили представители 20 государств Европы и Соединенных Штатов Америки. В целом же при проведении выборов Президента Российской Федерации международным наблюдением в день выборов были охвачены территории, где в общей сложности были зарегистрированы 82 миллиона российских избирателей.

Если проанализировать опыт взаимодействия с зарубежными партнерами на выборах, то можно сказать, что международное наблюдение осуществлялось в 49 субъектах Российской Федерации. В отношении проведенной работы по содействию международным наблюдателям при проведении выборов Президента Российской Федерации не было никаких замечаний. Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации активно

помогали наблюдателям от стран СНГ и из других миссий.

Как следует из отчетов из регионов, долгосрочные наблюдатели особенно интересовались проблемами взаимодействия комиссий с органами государственной власти, местного самоуправления. Их интересовали списки избирателей, статистические данные, отражающие составы территориальных избирательных комиссий, документы по рассмотрению жалоб, инструкции и т.д.

В период наблюдения и в день голосования, в частности при

подведении итогов, наибольший интерес наблюдателей вызвали моменты, связанные с последовательностью соблюдения процедуры подсчета голосов.

Думаю, что мы все-таки сумели переломить направление сознания международных наблюдателей, которые к нам приезжали с готовыми шаблонами. То есть у них почти все было заранее прописано, нужна была только фактура. Мы же смогли доказать, что наша фактура под их тезисы не подходит. Надо отдать должное нашим зарубежным коллегам – тезисы, которым они не могли найти у нас подоснову, они снимали.

В одном из предварительных отчетов миссии БДИПЧ ОБСЕ было сказано (цитирую почти дословно), что федеральную избирательную кампанию по выборам Президента Российской Федерации проводят избирательные комиссии всех уровней, высокопрофессиональные, подготовленные специалисты, способные на огромной территории достойно, организованно провести выборы. Думаю, что это высокая оценка работы российских организаторов выборов. 





### ВЛАДИСЛАВ КРАСИНСКИЙ

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

## МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПАРТИЙНОЙ И ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ КОРРУПЦИИ В ФОРМАТЕ СНГ

*Политические процессы, происходящие на пространстве Содружества Независимых Государств (рост числа злоупотреблений и превышения должностных полномочий, взяточничество со стороны государственных служащих и лиц, занимающих государственные должности, фальсификации избирательных документов, массовый подкуп избирателей, продажа мест в партийных списках, нецелевое расходование бюджетных средств, злоупотребления при формировании и расходовании средств избирательных фондов и др.), свидетельствуют о том, что, несмотря на национальные планы и концепции борьбы с коррупцией, последняя как явление*

*глубоко проникла в политическую сферу, поразила банковский сектор, партийные структуры, органы государственной власти и местного самоуправления.*

С учетом возросших масштабов коррупционной пораженности, повышенной общественной опасности коррупционных правонарушений, значимости антикоррупционной политики, противодействие партийной и электоральной коррупции в государствах Содружества в XXI веке стало осуществляться не только на национальном, но и на международном уровне. Правосубъектность государств-участников СНГ в сфере противодействия партийной и электоральной коррупции определяется не только их национальными законами, но и форматом участия в международных организациях и наличием соответствующих политико-правовых обязательств<sup>1</sup>.

Все 11 государств-участников СНГ (Азербайджанская Республика, Кыргызская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казах-

тан, Республика Молдова, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан, Российская Федерация, Туркменистан, Украина) являются членами ООН и ОБСЕ, 6 государств Содружества являются членами ГРЕКО (Группы государств против коррупции) (Республика Армения, Азербайджанская Республика, Республика Беларусь, Республика Молдова, Российская Федерация и Украина), 5 государств (Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Молдова, Российская Федерация, Украина) – члены Совета Европы, 5 (Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан) – члены ШОС.

Первостепенное значение в структуре международно-правовых основ противодействия партийной и электоральной коррупции имеют универсальные акты ООН.

Предметом настоящей статьи является рассмотрение международных актов, регулирующих противодействие партийной и электоральной коррупции, территориальное действие которых распространяется на пространство СНГ.

Антикоррупционные стандарты ООН закреплены в Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (принят резолюцией ГА ООН 34/169 от 17 декабря 1979 года), Международном кодексе поведения государственных должностных лиц (Приложение к Резолюции ГА ООН № 51/59 «Борьба с коррупцией» от 12 декабря 1996 года), Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности (г. Палермо, 15 декабря 2000 года) и Конвенции ООН против коррупции (58 сессия ГА ООН, 21 ноября 2003 года).

В Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию

<sup>1</sup> Законы о борьбе с коррупцией приняты в Украине, Республике Беларусь, Азербайджанской Республике, Республике Казахстан, Республике Молдова, Республике Таджикистан, Кыргызской Республике, Российской Федерации.



**ПЕРВОСТЕПЕННОЕ ЗНАЧЕНИЕ** в структуре международно-правовых основ противодействия партийной и электоральной коррупции имеют универсальные акты ООН. Предметом настоящей статьи является рассмотрение международных актов, регулирующих противодействие партийной и электоральной коррупции, территориальное действие которых распространяется на пространство СНГ.



правопорядка отмечалось, что должностные лица по поддержанию правопорядка не совершают акты коррупции. На должностных лиц возлагалась обязанность всемерно препятствовать любым таким актам и бороться с ними.

В Международном кодексе поведения государственных должностных лиц сформулировано определение государственной должности, общие принципы осуществления официальных функций государственными должностными лицами, положение о недопустимости коллизий между обязанностями и частными интересами государственных должностных лиц, закреплены требования о сообщении государственными должностными лицами сведений о личных активах и обязательствах, а также об активах и обязательствах супруга (супруги) и иждивенцев.

В статье 8 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности дан перечень уголовно-наказуемых форм коррупции, а в статье 9 указаны меры выявления и предупреждения коррупции среди публичных должностных лиц и наказания за нее<sup>2</sup>.

Важнейшим международным документом в сфере противодей-

ствия партийной и электоральной коррупции является Конвенция ООН против коррупции<sup>3</sup>. В статье 7 данного документа закреплена возможность государств устанавливать критерии применительно к кандидатам и выборам на публичные должности, принимать законодательные и административные меры, чтобы усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и финансировании политических партий.

На региональном уровне существенный вклад в противо-



**В МЕЖДУНАРОДНОМ КОДЕКСЕ** поведения государственных должностных лиц сформулировано определение государственной должности, общие принципы осуществления официальных функций государственными должностными лицами, положение о недопустимости коллизий между обязанностями и частными интересами государственных должностных лиц, закреплены требования о сообщении государственными должностными лицами сведений о личных активах и обязательствах, а также об активах и обязательствах супруга (супруги) и иждивенцев.



ральной коррупции вносит Совет Европы.

Основополагающим документом, заложившим фундамент общеевропейского регули-

рования борьбы с коррупцией, стала Резолюция Комитета министров Совета Европы от 6 ноября 1997 года «О двадцати принципах борьбы с коррупцией»<sup>4</sup>. Руководящие принципы предполагали реализацию системы антикоррупционных мер, среди которых: разработка профилактических мер для предотвращения коррупции; признание криминальной национальной и международной коррупции; установление ответственности публичных должностных лиц за коррупционные деяния; обеспечение мер конфискации и лишения доходов от коррупции; ограничение иммунитетов от предварительного и судебного преследования по делам о коррупции; проведение антикоррупционных расследований; принятие кодексов поведения выборных должностных лиц и антикоррупционных правил при финансировании политических партий и избирательных

кампаний; специализация должностных лиц и органов, ответственных за борьбу с коррупцией; международное сотрудничество по борьбе с коррупцией.

<sup>2</sup> Ратифицирована Федеральным законом от 26 апреля 2004 года № 26-ФЗ «О ратификации Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности и дополняющих ее Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее».

<sup>3</sup> Ратифицирована Федеральным законом от 8 марта 2006 года № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции».

<sup>4</sup> URL: //http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution(97)24\_EN.pdf.

Очередным шагом Совета Европы на пути борьбы с коррупцией явилась Резолюция Комитета министров Совета Европы от 1 мая 1999 года (1999) 5 «О создании ГРЕКО». С ее принятием был создан не только институциональный механизм мониторинга соблюдения руководящих принципов борьбы с коррупцией, но и контроля за выполнением международных договоров в сфере борьбы с этим злом.

Ведущая роль Совета Европы в европейском антикоррупционном правотворчестве проявилась при разработке и принятии Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (Страсбург, 27 января 1999 года)<sup>5</sup> и Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (Страсбург, 4 ноября 1999 года)<sup>6</sup>. В этих международно-правовых договорах нашли отражение меры, принимаемые на национальном уровне, для установления уголовной и гражданско-правовой ответственности за коррупцию (создание специализированных органов по борьбе с коррупцией, санкции физическим и юридическим лицам, меры защиты свидетелей, содействие сбору доказательств и конфискации доходов, возмещение ущерба от коррупции, сроки исковой давности по возмещению ущерба и др.).

Договорная база Совета Европы в сфере противодействия партийной и электоральной коррупции тесно связана с кодексами поведения местных и региональных выборных представителей, а также государственных служащих.

В развитие антикоррупционных положений Международного кодекса поведения государственных должностных лиц (Резолюция ГА ООН № 51/59 «Борьба с коррупцией» от 12 декабря 1996 года) Советом Европы 17 июня 1999 года и 11 мая 2000 года были приняты Европейский кодекс поведения для местных и региональных выборных представителей и Модельный кодекс поведения государственных служащих<sup>7</sup>.

Согласно статье 13 Европейского кодекса поведения для местных и региональных выборных представителей выборные представители при вступлении в должность тщательно соблюдают любые требования законодательства в отношении обнародования источников и сумм доходов, которые были предназначены для финансирования избирательных кампаний, а также характера и сумм расходов. В Модельном кодексе поведения

государственных служащих Совета Европы установлены антикоррупционные ограничения, обязанности и ответственность госслужащих.

Среди актов Совета Европы, посвященных противодействию партийной и электоральной коррупции, видное место занимают Рекомендация ПАСЕ 1516 (2001) «О финансировании политических партий» и Руководящие принципы финансирования политических партий Венецианской комиссии (2001).

В Рекомендации ПАСЕ 1516 (2001) закреплены следующие правовые меры, направленные на предотвращение нарушений порядка финансирования избирательных кампаний и деятельности политических партий:

– запрет на пожертвования от государственных предприятий или организаций, оказывающих услуги в сфере государственного управления;



**ОСНОВОПОЛАГАЮЩИМ ДОКУМЕНТОМ, заложившим фундамент общеевропейского регулирования борьбы с коррупцией, стала Резолюция Комитета министров Совета Европы от 6 ноября 1997 года «О двадцати принципах борьбы с коррупцией». Руководящие принципы предполагали реализацию системы антикоррупционных мер, среди которых: разработка профилактических мер для предотвращения коррупции; признание криминальной национальной и международной коррупции; установление ответственности публичных должностных лиц за коррупционные деяния; обеспечение мер конфискации и лишения доходов от коррупции; ограничение иммунитетов от предварительного и судебного преследования по делам о коррупции; проведение антикоррупционных расследований; принятие кодексов поведения выборных должностных лиц и антикоррупционных правил при финансировании политических партий и избирательных кампаний; специализация должностных лиц и органов, ответственных за борьбу с коррупцией; международное сотрудничество по борьбе с коррупцией.**



<sup>5</sup> Конвенции Совета Европы и Российской Федерации: Сб. док. М.: Юрид. лит., 2000. С. 281–289. Ратифицирована Федеральным законом от 25 июля 2006 года № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию».

<sup>6</sup> URL://<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=RUS&NT=174>.

<sup>7</sup> URL:// [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf).



**ДОГОВОРНАЯ БАЗА Совета Европы в сфере противодействия партийной и электоральной коррупции тесно связана с кодексами поведения местных и региональных выборных представителей, а также государственных служащих.**



– запрет на пожертвования от организаций, зарегистрированных в оффшорах;

– жесткие ограничения на пожертвования от юридических лиц;

– ограничения максимального размера пожертвования;

– запрет на пожертвования от религиозных организаций.

При нарушении установленного порядка финансирования партии должны подвергаться санкциям, в том числе полной или частичной потере государственного финансирования, обязательному возмещению государственных расходов. В случае персональной ответственности санкции предполагают лишение избранного лица депутатского мандата или временную дисквалификацию<sup>8</sup>.

В соответствии с Руководящими принципами финансирования политических партий Венецианской комиссии (2001) (Страсбург, 9–10 марта 2001 г.) государственное финансирование должны получать все партии, представленные в парламенте. Государственное финансирование политических партий должно контролироваться специально уполномоченными государственными органами (например, Счетной палатой). В разделе «b» указаны возможные ограничения частного финансирования: максимальный размер пожертвования в избирательный фонд; запрет на прием пожертвований от промышленных предприятий, коммерче-

ских и религиозных организаций; первостепенный контроль пожертвований членов партии, баллотирующихся на выборах. Каждая партия должна публиковать ежегодный финансовый отчет за предыдущий год, который должен содержать перечень всех пожертвований, кроме членских взносов<sup>9</sup>.

В отличие от Рекомендации ПАСЕ 1516 (2001), Руководящие принципы финансирования политических партий Венецианской комиссии (2001) в качестве санкций за нарушения порядка финансирования избирательных кампаний и деятельности политических партий наряду с возможностью полной или частичной потери государственного финансирования на следующий год предусматривают отмену результатов выборов. В то же время в данном документе отсутствует прямое упоминание об обязательном возмещении государственных расходов на финансирование избирательной кампании.

Специализированным нормативным правовым актом в сфере противодействия партийной и электоральной коррупции стали приняты 8 апреля 2003 года Комитетом министров Совета Европы Реко-

мендации «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний». В соответствии со статьей 9 указанных Рекомендаций государства должны предотвращать чрезмерные финансовые расходы политических партий и устанавливать общий размер расходов на ведение избирательной кампании. Каждая политическая партия и каждый кандидат должны вести отдельную отчетность по всем расходам на избирательную кампанию.

Следующим элементом структуры международно-правовых основ противодействия партийной и электоральной коррупции являются акты ОБСЕ.

Хартия европейской безопасности ОБСЕ (Стамбул, 19 ноября 1999 года) закрепила обязательства государств-участников вести борьбу с коррупцией во всех измерениях ОБСЕ. В Бухарестской декларации Парламентской Ассамблеи ОБСЕ (Бухарест, 10 июля 2000 года) сформулировано требование принять законы, запрещающие тайное финансирование политических партий и кандидатов.

При подписании Парижской декларации Парламентской Ассамблеи ОБСЕ (Париж, 10 июля 2001 года) была принята Резолюция «О борьбе с коррупцией и международной преступностью в регионе ОБСЕ». В Резолюции содержится призыв: к поощрению



**СРЕДИ АКТОВ Совета Европы, посвященных противодействию партийной и электоральной коррупции, видное место занимают Рекомендация ПАСЕ 1516 (2001) «О финансировании политических партий» и Руководящие принципы финансирования политических партий Венецианской комиссии (2001).**



<sup>8</sup> URL: // <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta01/EREC1516.htm>

<sup>9</sup> URL: // [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)008-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)008-e.pdf)

обнародования официальными лицами, политическими партиями и кандидатами на выборные должности сведений о своем финансовом положении; к принятию решительных мер для проведения в зонах конфликтов свободных и равноправных выборов при участии всего населения, проживавшего в этих местах до конфликта, как предпосылки для борьбы с коррупцией; к возможной ратификации существующих международных соглашений по вопросам борьбы с коррупцией.

для целей избирательной кампании, и гарантировать, чтобы эти ресурсы использовались в строгом соответствии с применимыми юридическими положениями... Эксперты ОБСЕ считают несовершенной законодательную базу, которая предусматривает исключительно государственное финансирование избирательной кампании. Любые запреты или ограничения частного финансирования могут являться нарушением права личности на свободу ассоциаций и свободу выражения.

на объемы частного финансирования политических партий и кандидатов, чтобы обеспечить честное соревнование в ходе выборов и понизить стимулы для коррупции и оказания излишнего влияния на политику». В Обязательствах расширен перечень недопустимых источников финансирования политических партий и кандидатов: государства могут запрещать или ограничивать оказание финансовой или иной материальной и другой поддержки политическим партиям и кандидатам от иностранных граждан и организаций, государственных органов и государственных предприятий.

Самостоятельный блок международно-правовых основ противодействия партийной и электоральной коррупции в формате СНГ образуют акты Содружества.

В состав правовой базы государств-участников СНГ в сфере противодействия партийной и электоральной коррупции входят как нормативные договоры юридически обязывающего характера, так и международные правовые акты рекомендательного свойства.

В 2001 году Российская Федерация выступила с инициативой разработки Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ (далее – Конвенции), подписанной 7 октября 2002 года в Кишиневе президентами Армении, Грузии, Кыргызстана, Молдовы, России, Таджикистана и Украины, и вступившей в силу 11 ноября 2003 года<sup>11</sup>. Этот документ имеет обязательный характер для участников Конвенции. В Конвенции даны стандарты демократических выборов и меха-



**В ОТЛИЧИЕ от Рекомендации ПАСЕ 1516 (2001), Руководящие принципы финансирования политических партий Венецианской комиссии (2001) в качестве санкций за нарушения порядка финансирования избирательных кампаний и деятельности политических партий наряду с возможностью полной или частичной потери государственного финансирования на следующий год предусматривают отмену результатов выборов. В то же время в данном документе отсутствует прямое упоминание об обязательном возмещении государственных расходов на финансирование избирательной кампании.**



В части финансирования политических партий и избирательных кампаний необходимо обратить внимание на Рекомендации БДИПЧ/ОБСЕ по анализу законодательной базы выборов (Варшава, январь 2001 года) и Обязательства по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ (Варшава, 30 июня 2003 года).

В соответствии с Рекомендациями БДИПЧ/ОБСЕ государственное финансирование предоставляется политическим партиям и кандидатам на основе их равенства перед законом. Законодательство должно предотвратить возможные злоупотребления государственными ресурсами, выделенными

Данное положение Рекомендаций, рассматривающее любые ограничения частного финансирования как ущемление прав личности, противоречит другой части Рекомендаций, в которой признается допустимость разумных ограничений размера частных пожертвований и общего размера расходов кандидатов<sup>10</sup>.

В Обязательствах по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ 2003 года, в отличие от Рекомендаций БДИПЧ/ОБСЕ 2001 года позиция ОБСЕ об ограничениях частного финансирования смягчена. В пункте В раздела VII указано, что «государства могут устанавливать разумные ограничения

<sup>10</sup> Раздел X Рекомендаций БДИПЧ/ОБСЕ по анализу законодательной базы выборов / Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред. доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 230–232.

<sup>11</sup> Грузия и Украина, хотя и подписали Конвенцию, до сих пор ее не ратифицировали и не стали ее полноценными участниками.



**ПРИ ПОДПИСАНИИ Парижской декларации Парламентской Ассамблеи ОБСЕ (Париж, 10 июля 2001 года) была принята Резолюция «О борьбе с коррупцией и международной преступностью в регионе ОБСЕ». В Резолюции содержится призыв: к поощрению обнародования официальными лицами, политическими партиями и кандидатами на выборные должности сведений о своем финансовом положении; к принятию решительных мер для проведения в зонах конфликтов свободных и равноправных выборов при участии всего населения, проживавшего в этих местах до конфликта, как предпосылки для борьбы с коррупцией; к возможной ратификации существующих международных соглашений по вопросам борьбы с коррупцией.**



низмы их реализации, закреплены положения, связанные с финансированием и информационной поддержкой выборов. Согласно статье 12 Конвенции запрещаются иностранные пожертвования кандидатам, политическим партиям, участвующим в выборах, общественным объединениям, которые находятся под влиянием кандидатов (политических партий) либо содействуют реализации их целей. Кандидаты и политические партии должны с установленной периодичностью представлять в избирательные органы сведения и отчеты о поступлении пожертвований в избирательные фонды, о вкладчиках, а также о всех расходах из этих фондов на финансирование избирательной кампании.

В целях детализации положений данной Конвенции в рамках Содружества были приняты Рекомендации для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами и референдумами (новая редакция от 4 декабря 2004 г.), Положение о миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (Решение Совета министров иностранных дел от 26 марта 2004 г., Минск), Декларация о принципах международного наблюдения за выборами и референдумами

в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (принята 25 ноября 2008 г.).

Среди актов Содружества выделяется группа модельных законов в сфере противодействия коррупции (в том числе партийной и электоральной).

В соответствии с частью 1 статьи 8 Модельного закона СНГ от 25 ноября 2008 года «О проти-



**В 2001 ГОДУ РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ выступила с инициативой разработки Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, подписанной 7 октября 2002 года в Кишиневе президентами Армении, Грузии, Кыргызстана, Молдовы, России, Таджикистана и Украины, и вступившей в силу 11 ноября 2003 года. Этот документ имеет обязательный характер для участников Конвенции. В Конвенции даны стандарты демократических выборов и механизмы их реализации, закреплены положения, связанные с финансированием и информационной поддержкой выборов.**

водействии коррупции», частью 1 статьи 5 Модельного закона СНГ от 15 ноября 2003 года «Основы законодательства об антикоррупционной политике», реализация избирательных прав и деятельность политических партий относятся к числу приоритетных направлений правового регулирования в сфере противодействия коррупции.

Модельное законодательство государств-участников СНГ в сфере противодействия коррупции является одной из форм

правовой интеграции в формате Содружества. Согласно подпунктам «в», «г» статьи 4 Конвенции о Межпарламентской Ассамблее государств-участников СНГ от 26 мая 1995 года, статье 15 Регламента Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (принят 15 сентября 1992 г., дополнен 18 марта 1994 г.), подпунктам 1.2 и 1.4 Положения о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (принято 14 апреля 2005 г., дополнено 25 ноября 2008 г.) модельные законы являются международными правовыми актами рекомендательного характера. Они принимаются Межпарламентской Ассамблеей для ориентации согласованной законодательной деятельности и сближения зако-

нодательства государств-участников Содружества.

Наличие ориентирующих норм, регулирующих финансирование избирательных кампаний на пространстве СНГ, крайне важно для борьбы государств-участников Содружества с партийной и электоральной коррупцией, легализацией денежных средств в условиях выборов, обеспечения целевого характера финансирования субъектов избирательного процесса и их публичной отчетности.

*(Окончание следует)*

## РЕСПУБЛИКА ДАГЕСТАН: ПОЛИЭТНИЧНОСТЬ И ПРОБЛЕМЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ВО ВЛАСТИ<sup>1</sup>

Выборы депутатов Народного Собрания Республики Дагестан второго созыва проводились 7 марта 1999 года в соответствии с Законом Республики Дагестан «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан», который в целом соответствовал федеральному законодательству, но позиция, позволявшая образовывать национально-территориальные округа в законе сохранилась.

Для проведения выборов было образовано 60 национально-территориальных и 61 территориальный избирательный округ.



Выдвинулось 490, зарегистрировано 486 кандидатов. Выборы проводились по мажоритарной системе.

Впервые кандидаты выдвигались политическими партиями: 30 человек – КПРФ, 1 – политической партией «За единство и справедливость». Прошли в Народное Собрание 6 депутатов от КПРФ.

Среди вновь избранных депутатов 35 были депутатами Народного Собрания первого созыва, из них 10 – депутатами Верховного Совета Республики Дагестан 1990–1995 годов.

В новый состав парламента были избраны 16 глав районных

и городских администраций. 2 депутата имели среднее образование, а все остальные – высшее. В их числе 4 доктора наук, 18 кандидатов наук. Среди избранных депутатов 15 имели диплом юриста (против 12 в Народном Собрании Республики Дагестан первого созыва), 46 – высшее экономическое образование, 46 вновь избранных депутатов имели высшее техническое образование, 20 – преподаватели различных специальностей, 9 – специалисты сельского хозяйства, 5 человек – с высшим медицинским образованием.

Спектр занимаемых депутатами парламента должностей был достаточно широк. 4 депутата работали в Народном Собрании Республики Дагестан первого созыва на постоянной профессиональной основе, один – главным специалистом в Аппарате Народного Собрания, 36 являлись руководителями и сотрудниками акционерных обществ с государственным или муниципальным участием, государственных или муниципальных унитарных предприятий, 7 – директорами заводов, 4 – руководителями и сотрудниками банков, 4 – сотрудниками таможни, 6 – руководителями высших и средних специальных учебных заведений, 6 – работали в сфере образования и здравоохранения, 7 человек на момент избрания временно не работали.

В составе парламента были представлены все народы и все административные территории.

\*\*\*

Были отдельные критики, считавшие, что формирование национально-территориальных избирательных округов нарушает пассивное избирательное право конкретного гражданина, который хочет выдвинуть свою кандидатуру в любом из избирательных округов. После выборов 1999 года эта проблема стала предметом судебных тяжб. Республиканский законодатель, пересмотрев отдельные нормы избирательного законодательства, в Законе Республики Дагестан от 30 ноября 2002 года № 36 «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан» предусмотрел механизм обеспечения представительства народов через образование многомандатных (двух, трех, четырех и пяти) округов на территориях смешанного проживания разных народов и квотирования мандатов в этих округах. При этом как минимум один мандат в каждом из многомандатных округов распределялся свободно, то есть на него могли претендовать представители любого



другого народа, для которых в данном округе квота не предусматривалась. Федеральное

<sup>1</sup> Окончание. Начало см.: Журнал о выборах. № 2. 2012.



законодательство, в частности статья 13 Федерального закона от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», позволяла субъектам Российской Федерации предусматривать в своем законодательстве механизмы квотирования мест для представителей тех или иных коренных малочисленных народов.

тате настойчивых обращений на уровне руководства страны было дано поручение найти вариант решения указанной проблемы.

В итоге был принят специальный Федеральный закон от 7 февраля 2003 года № 21 ФЗ «О временных мерах по обеспечению представительства коренных малочисленных народов Российской Федерации в законодательных (представительных) органах



*коренных малочисленных народов Российской Федерации, включенных в Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации, допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей на выборах, указанных в статье 2 настоящего Федерального закона, устанавливается законом соответствующего субъекта Российской Федерации.*

*Статья 2. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования и распространяется только на правоотношения, связанные с выборами депутатов в законодательные (представительные) органы государственной власти Российской Федерации, назначенными до вступления в силу настоящего Федерального закона.*

В соответствии с указанным федеральным законом в Закон Республики Дагестан от 30 ноября 2002 года № 26 «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан» были внесены изменения, согласно которым при образовании избирательных округов для обеспечения представительства коренных малочисленных народов Республики Дагестан допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей может превышать установленный предел, но не должно составлять более 70 процентов. Одновременно был принят и Закон Республики Дагестан от

Выборы депутатов Народного Собрания Республики Дагестан третьего созыва проводились 16 марта 2003 года.

Всего было образовано 83 округа. Из них одномандатных – 61, двухмандатных – 12, трехмандатных – 7, пятимандатных – 3. Всего мандатов – 121.

По Республике Дагестан было квотировано 38 мандатов. Из них аварцам – 4 (г. Махачкала – 3, Хасавюртовский район – 1); азербайджанцам – 1 (Дербентский район – 1); даргинцам – 4 (г. Махачкала – 2, г. Буйнакск – 1, Каякентский район – 1); кумыкам – 8 (г. Махачкала – 2, г. Буйнакск – 1, Буйнакский район – 1, Хасавюртовский район – 1, г. Хасавюрт – 1, Дербентский район – 1, Кизилортовский район – 1); лакцам – 2 (г. Махачкала – 2); лезгинам – 2 (г. Махачкала – 1, г. Каспийск – 1); ногайцам – 1 (Бабаюртовский район – 1); русским – 10 (г. Махачкала – 3, г. Кизляр – 2, Кизлярский район – 2, г. Каспийск – 1, Тарумовский район – 1, г. Дербент – 1); татам – 1 (г. Дербент – 1); табасаранцам – 2 (г. Махачкала – 1, г. Дербент – 1); цахурам – 1 (Рутульский район – 1); чеченцам – 2 (г. Хасавюрт – 1, Хасавюртовский район – 1).

Но квотирование мандатов проблемы представительства народов и территорий в полной мере не решало, поскольку при нарезке округов по такой схеме нарушались требования федерального законодательства о допустимых отклонениях от средней нормы представительства избирателей.

Народное Собрание Республики Дагестан обратилось в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с законодательной инициативой о внесении изменений и дополнений в федеральное избирательное законодательство, позволяющее Дагестану учитывать свои особенности. В резуль-

государственной власти субъектов Российской Федерации», состоящий из двух статей.

*Статья 1. В целях обеспечения представительства коренных малочисленных народов Российской Федерации в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации, предусмотренного Федеральным законом от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», установить, что при образовании избирательных округов на определенных законом субъекта Российской Федерации территориях компактного проживания*



12 февраля 2003 года № 3 «О территории компактного проживания коренных малочисленных народов Республики Дагестан», признавший территорией компактного проживания коренных малочисленных народов Республики Дагестан всю территорию Республики Дагестан.

На 121 мандат было выдвинуто 465 кандидатов. Окружными избирательными комиссиями было зарегистрировано 414 кандидатов. КПРФ выдвинула 7 кандидатов, «ЕДИНАЯ РОССИЯ» – 4, Партия развития предпринимательства – 1, Исламская партия России – 1, Социал-демократическая партия России – 1. Среди избранных депутатов – по 1 выдвиженцу от «ЕДИНОЙ РОССИИ», КПРФ и Партии развития предпринимательства.

В первом туре было избрано 98 депутатов Народного Собрания Республики Дагестан – в отличие от предыдущих выборов, когда был избран 81 депутат. Во втором туре, который состоялся 30 марта, избрано 20 депутатов. На замещение трех мандатов проводились повторные выборы. В выборах приняли участие 899968 избирателей или 66,8 процента от числа включенных в списки избирателей.

В состав Народного Собрания Республики Дагестан третьего созыва было избрано государственных служащих, в том числе работников системы юстиции,

правоохранительных и фискальных органов, – 6 человек, муниципальных служащих – 7, депутатов Народного Собрания предыдущего созыва – 48, руководителей, сотрудников ГУП И МУП – 6, руководителей и сотрудников вузов – 9 человек. 3 человека работали в банках, 3 – занимались предпринимательством, 2 – в системе здравоохранения и в средствах массовой информации, 2 – руководили сельхозпредприятиями, 46 депутатов руководили различными ОАО, ООО, ЗАО с государственным участием. Среди депутатов нового созыва было 10 докторов и 16 кандидатов наук. Три депутата имели среднее специальное образование, остальные – высшее, в том числе 19 – юридическое.



Как и прежде, в составе парламента были представители всех коренных народов и всех территорий республики.

В 2005 году Народное Собрание отметило 10-летний юбилей. При этом было констатировано, что учет этнических и географических особенностей Дагестана при формировании законодательного (представительного) органа государственной власти Республики Дагестан явился главным фактором обеспечения эффективной и согласованной работы парламента.

\*\*\*

К сожалению, сторонники безоглядной унификации всего и вся в нашей стране зачастую не учитывают ни объективно-исторически сложившихся особенностей некоторых регионов, ни позитивного, оправдавшего себя на практике опыта решения непростых общественно-политических проблем. Не оставляя никаких вариантов для учета тех или иных особенностей российских регионов, в 2003 году всем субъектам Российской Федерации было предписано формировать законодательные (представительные) органы по единым для всех правилам, по смешанной системе с замещением при этом не менее 50 процентов мандатов по пропорциональной системе.

Возникает вопрос: почему федеральный законодатель ставит субъекты Российской Федерации в подобные ситуации, кому от этого стало или станет лучше? Нельзя, на наш взгляд, в огромной России, населенной сотнями народов со своими самобытными обычаями, исторически сложившимися традициями, всем навязывать единую модель решения таких важнейших вопросов. Значительно мощнее будет наша держава, если все народы, ее населяющие, будут себя чувствовать комфортно.

Негативные последствия волевых решений центральных властей советского периода нашей страны по вопросам административно-территориального устройства, решений, связанных с репрессиями и выселением целых народов, мы расхлебываем до сих пор и неизвестно еще, когда расхлебаем. Известно, сколько в последние годы происходит конфликтов, причиной которых

являются нежелание учитывать этнические особенности, стремление всех уравнять, в той же цивилизованной Европе, на ценности которой нас настойчиво ориентируют (яркий пример – бывшие национальные территории Югославии).

Тесно связанными с национальным представительством для нашей республики являются вопросы обеспечения территориального или географического представительства и в парламенте республики, и в представительных органах муниципальных районов.

Каждый из 10 городских округов и 41 муниципального района настойчиво требует законодательных гарантий обеспечения в парламенте представительства депутатов от каждой территории вне зависимости от численности избирателей. При формировании парламента по смешанной избирательной системе такое представительство гарантировано обеспечить будет крайне сложно, скорее невозможно. В самом малочисленном муниципальном районе всего 4800 избирателей. Если на эту цифру ориентироваться как на среднюю норму представительства, то только по мажоритарным округам необходимо будет избирать 286 депутатов. А в соответствии с требованиями федерального законодательства еще столько же – по пропорциональной системе.

Каждое административно-территориальное образование имеет свои особенности – экономические, географические, этнические и другие. Загонять их в единую схему, укрупнять, упразднять, нарезать округа по средней норме представительства с допустимыми отклонениями в 10 или

15 процентов и при этом части муниципальных образований при образовании округов объединять с другим муниципальным образованием или его частью в Дагестане нельзя. Попытка реализовать на практике такие подходы значительно обострит имеющиеся здесь проблемы социально-экономического и политического характера.

Тем не менее республика с соблюдением установленных федеральным законодательством сроков в июле 2003 года внесла изменения в избирательное законодательство и предусмотрела, что половина депутатов Народного Собрания Республики Дагестан будет избираться по одно- или многомандатным избирательным округам, а вторая половина – по пропорциональной системе по партийным спискам. Здесь расчет был на то, что в многомандатных округах можно будет квотировать мандаты и обеспечить хоть какое-то представительство всех народов.



В том же 2003 году в новой редакции принята Конституция Республики Дагестан, согласно которой была введена должность Президента Республики Дагестан, а количество депутатов парламента было уменьшено до 72 человек.

Но проведение выборов по смешанной системе стало

неприемлемым для Дагестана, поскольку Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, на наш взгляд, совершенно необоснованно, без учета того, что законодательство субъектов Федерации может быть привязано к этой норме, исключили статью 13 Федерального закона



от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», которая разрешала субъектам Федерации применять механизм квотирования депутатских мандатов.

\*\*\*

Накануне выборов депутатов Народного Собрания Республики Дагестан четвертого созыва республика вынуждена была отказаться от еще не апробированной на практике смешанной системы формирования парламента и приняла новый закон, согласно которому все 72 депутата Народного Собрания должны избираться по пропорциональной избирательной системе.

Выборы были сложными, совмещенными с муниципальными (в основном четырехуровневыми), проходили в чрезвычайно напряженной ситуации. Посредством многочисленных консультаций между лидерами региональных отделений избирательных объединений, участвовавших в выборах, представителями Президента Республики

Дагестан, органов местного самоуправления уже на этапе формирования списков кандидатов по возможности учитывался национальный и территориальный состав кандидатов.

Уже после подсчета голосов и определения количества мандатов, полученных избирательными объединениями, допущен-



ными к распределению мандатов, продолжались активные консультации, в результате которых ряд избранных депутатов, в целях регулирования вопросов обеспечения представительства всех народов и территорий Дагестана, уступили свои мандаты другим кандидатам из списка того же избирательного объединения (в «ЕДИНОЙ РОССИИ» русская уступила мандат даргинке, в СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ лезгин – русскому, в Аграрной партии цахурец – даргинцу, в партии «ПАТРИОТЫ РОССИИ» рутулец – табасаранцу, в КПРФ лезгин – кумыку и т.д.). В итоге представительство территорий и народов в парламенте в целом удалось обеспечить.

В марте 2007 года приступило к работе Народное Собрание Республики Дагестан четвертого созыва. Впервые парламент республики был сформирован по партийному принципу и представлен 72 депутатами, которые входили в депутатские фракции от политических партий «ЕДИНАЯ РОССИЯ», «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ», «Коммуни-

стическая партия Российской Федерации», «ПАТРИОТЫ РОССИИ». В парламенте представлены все народы, города и районы республики, что для многонационального Дагестана очень важно.

В Народном Собрании было образовано 10 комитетов: по законодательству, законности и государственному строительству; по бюджету, финансам и налогам; по международным отношениям, делам общественных и религиозных объединений; по здравоохранению и социальной политике; по экономической политике; по аграрной политике; по образованию, науке и культуре; по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству; по местному самоуправлению; по экологии и природным ресурсам.

Деятельность парламента республики пришлось на нелегкое время мирового экономического кризиса, борьбы с террористическим бандподпольем.

Народное Собрание четвертого созыва провело значительную законодательную работу по реализации основных направлений социально-экономического и общественно-политического развития республики. Парламентарии, несмотря на разные политические взгляды, активно взаимодействовали в ходе работы над законопроектами, обращались с депутатскими запросами, внесли законодательные инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, обменивались опытом с коллегами из законодательных органов субъектов Российской Федерации, принимали участие в мероприятиях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. В рамках своих представитель-

ских функций депутаты регулярно встречались с избирателями, своевременно реагировали на происходившие в республике события.

Проведена большая работа по приведению законодательства республики в соответствие с федеральным. В истекшем созыве шло постоянное совершенствование бюджетного законодательства. В частности, изменилась процедура принятия бюджета, который с 2009 года стал приниматься на трехлетний период. За последние годы было утверждено более 30 республиканских целевых программ и приняты законы, направленные на повышение уровня и качества жизни дагестанцев, усовершенствована правовая база для инвестиций и предпринимательской деятельности, приняты законы по развитию политической системы и повышению качества управления.

Развитию парламентаризма в республике способствовало создание в 2009 году Молодежного парламента при Народном Собрании, в состав которого вошли юноши и девушки с активной жизненной позицией. Члены Молодежного парламента участвовали в обсуждении проектов законов и республиканских целевых программ в области



защиты прав и интересов молодежи, готовили рекомендации по основным направлениям развития законодательства республики в сфере молодежной политики.

\*\*\*

Прошло немало времени со дня формирования Народного Собрания четвертого созыва, но законодатель опять вынужден искать иные варианты избрания депутатов, поскольку Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая проблему разбивки партийных списков на региональные группы (на примере Вологодской области) высказал позицию, согласно которой законодатель субъекта Федерации не вправе предусматривать в качестве основания для отказа в регистрации списка такие жесткие требования, как выбытие одной или нескольких региональных групп из списков.

Таким образом, в преддверии выборов депутатов Народного Собрания Республики Дагестан пятого созыва перед республикой вновь возник вопрос по поиску оптимальной модели устройства законодательного (представительного) органа государственной власти.

В этой связи для подготовки предложений о внесении изменений в Закон Республики Дагестан «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан» распоряжением Президента Республики Дагестан от 4 сентября 2010 года была создана Рабочая группа, в состав которой вошли видные юристы и специалисты в области государственного строительства республики (начальник Правового управления Президента Республики Дагестан, Первый заместитель Председателя Народного Собрания Республики, Первый заместитель Председателя Правительства Республики Дагестан, начальник Управления по кадровой политике и государственным наградам Президента Республики

Дагестан, председатель Комитета Народного Собрания Республики Дагестан по законодательству, законности и государственному строительству, министр юстиции Республики Дагестан).

Один из важных вопросов, который стоял перед Рабочей группой, – это выработка предложений по обеспечению пропорционального представительства народов и территорий в парламенте республики. Рассмотрев разные варианты решения данного вопроса, Рабочая группа пришла к выводу, что каждой



административно-территориальной единице республики (район, город) должна соответствовать одна региональная группа кандидатов, а территории с численностью избирателей более 50 тысяч должны быть обеспечены дополнительными гарантиями представительства в Народном Собрании Республики Дагестан. При этом региональные группы на таких территориях должны создаваться из расчета не менее 25 тысяч избирателей на одну региональную группу. Таких территорий, где численность избирателей составляет более 50 тысяч, в республике 7. Это три района города Махач-

калы, города Дербент и Хасавюрт, Дербентский и Хасавюртовский районы.

Учитывая, что основным критерием при решении данного вопроса являлась численность избирателей, в городе Махачкала было предусмотрено образование 7 региональных групп кандидатов, из расчета в Советском районе – 3, в Кировском и Ленинском районах по 2 региональные группы кандидатов, в городах Дербент, Хасавюрт и в Дербентском районе предлагается образовать по 2 региональные группы кандидатов, а в Хасавюртовском районе – 3 региональные группы кандидатов.

Таким образом, количество региональных групп кандидатов увеличилось с 53 до 62. При этом законом устанавливается, что в каждую региональную группу списка кандидатов может быть включено в зависимости от численности избирателей от трех до четырех кандидатов. Наличие общереспубликанской части списка является обязательным, а число кандидатов в этой части списка устанавливается не менее 3 и не более 10. Вышеуказанные изменения были направлены на обеспечение равных условий для всех избирательных объединений и позволили повысить узнаваемость политической партии, так как в общереспубликанскую часть списка, как правило, включаются наиболее известные личности, поддерживающие программу и идеи партии, чьи фамилии указываются в избирательном бюллетене. Соответственно, общее количество кандидатов, включенных в список кандидатов, увеличилось до 228.

В связи с внесением изменений в Конституцию Республики Дагестан, предусматривающих



увеличение количества депутатов Народного Собрания Республики Дагестан с 72 до 90, аналогичные изменения были внесены и в закон.

В законопроекте были учтены правовые позиции Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 2008 года № 4-П «По делу о проверке конституционности подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «СОЮЗ ПРАВЫХ СИЛ». С учетом этого законом установлено, что основанием отказа в регистрации списка кандидатов является выбытие кандидатов, в результате чего число региональных групп кандидатов останется менее 32.

В законе получили развитие и положения Федерального закона, предусматривающего передачу депутатского мандата каждому списку кандидатов, который получит на выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан 5 и более процентов голосов избирателей, но не преодолеет 7 процентный барьер, установленный для допуска к распределению депутатских мандатов.

В соответствии с указанной нормой один депутатский мандат был выдан избирательному объединению Дагестанское региональное отделение ВПП «ПРАВОЕ ДЕЛО».

Кроме того, законом предусматривается, что если после первоначального распределения депутатских мандатов зарегистрированный кандидат из общереспубликанской части списка отказался принять депутатский мандат или не сложил несовместимые со статусом депутата полномочия, а также, если депутатский мандат в общереспубликанской части списка оказался свободен в силу иных оснований, то такой мандат передается кандидату из того же списка кандидатов, предложенному в течение трех дней со дня появления таких оснований постоянно действующим руководящим органом избирательного объединения, в общереспубликанской части списка



которого депутатский мандат оказался вакантным. Соответствующим механизмом передачи депутатских мандатов избирательные объединения воспользовались в 10 случаях, из них в 6 – ДРО ВПП «ЕДИНАЯ РОССИЯ» и в 4 – ДРО ПП «ПАТРИОТЫ РОССИИ».

Так, после первоначального распределения депутатских мандатов у даргинцев, лакцев и лезгин оказалось по одному мандату больше относительно их представительства в структуре населения республики, тогда как кумыкам,

чеченцам и азербайджанцам не хватило по одному мандату для их пропорционального представительства в Народном Собрании Республики Дагестан. В этой связи руководство республики провело консультации на уровне политических партий, после которых партиями было принято решение воспользоваться вышеуказанным механизмом передачи освободившихся вакантных мандатов, что позволило на законодательном уровне разрешить возникшие вопросы.

Всего же в Закон Республики Дагестан были внесены более 30 поправок с учетом всех изменений федерального законодательства, решения Конституционного Суда Российской Федерации, касающиеся подготовки и проведения выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Все эти меры законодательного характера позволили республике в очередной раз сформировать законодательный (представительный) орган, обеспечив представительство не только всего многонационального дагестанского народа, но и всех территорий в зависимости от численности избирателей. Кроме того, при распределении мандатов в отличие от выборов депутатов Народного Собрания Республики Дагестан четвертого созыва, удалось избежать продолжительных консультаций по урегулированию вопросов обеспечения представительства всех народов и территорий, поскольку уже в самом законе был заложен механизм решения этих проблем.

В целом же картина по выборам депутатов Народного Собрания Республики Дагестан пятого созыва выглядит следующим образом:

**ОБЩИЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ВЫБОРОВ ПО РЕСПУБЛИКАНСКОМУ ИЗБИРАТЕЛЬНОМУ ОКРУГУ**

Номер по результатам жеребьевки	Политические партии, зарегистрировавшие республиканские списки кандидатов	Число и доля голосов избирателей, поданных за каждый республиканский список кандидатов	
1	ДРО ПП «ПАТРИОТЫ РОССИИ»	106 575	8,39%
2	РО ПП СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Республике Дагестан	173 863	13,68%
3	ДРО ПП «Коммунистическая партия Российской Федерации»	92 347	7,27%
4	ДРО ВПП «ПРАВОЕ ДЕЛО»	64 708	5,09%
5	ДРО ПП «ЛДПР»	637	0,05%
6	ДРО ВПП «ЕДИНАЯ РОССИЯ»	828 579	65,21%

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ, РЕСПУБЛИКАНСКИЕ СПИСКИ КАНДИДАТОВ КОТОРЫХ ДОПУЩЕНЫ К РАСПРЕДЕЛЕНИЮ ДЕПУТАТСКИХ МАНДАТОВ**

№ п/п	Наименование избирательного коллектива	Число и доля голосов избирателей, поданных за каждый республиканский список кандидатов		Число и доля депутатских мандатов, причитающихся каждому из указанных списков	
1	ДРО ВПП «ЕДИНАЯ РОССИЯ»	828 579	65,21%	62	68,89%
2	РО ПП СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Республике Дагестан	173 863	13,68%	13	14,44%
3	ДРО ПП «ПАТРИОТЫ РОССИИ»	106 575	8,39%	8	8,89%
4	ДРО ПП «Коммунистическая партия Российской Федерации»	92 347	7,27%	6	6,67%

\*\*\*

Статья 15 Рамочной Конвенции Совета Европы по защите национальных меньшинств предусматривает: «Государства – участники будут создавать условия, необходимые для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни, а также в государственных делах, в частности в тех, которые оказывают влияние на эти меньшинства».

Известно, что есть так называемые Лундские рекомендации 1999 года по эффективному участию национальных меньшинств в общественной жизни, которые по поручению Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств были разработаны группой экспертов, пользующихся мировой известностью.

В вышеназванных рекомендациях по выборам под № 9 говорится: «Избирательная система должна обеспечивать представительство и влияние меньшинств».

Как вытекает из Рекомендаций, способствующих участию национальных меньшинств в избирательном процессе, изданных Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ в Варшаве в марте 2001 года, практические варианты обеспечения представительства народностей и малонаселенных территорий в органах власти все таки имеются и реализованы в ряде стран (Хорватии, Канады, Германии, Новой Зеландии, Италии и т.д.). Изучить конкретно эти механизмы мы, к сожалению, не смогли по причине отсутствия русских текстов (да и оригиналов) конкретных законодательных актов тех или иных

государств, где такие механизмы определены.

В республике рассчитывают, что федеральный законодатель откажется от жесткой регламентации и позволит субъектам Российской Федерации учитывать в своем законодательстве исторически сложившиеся местные особенности, проверенный на практике позитивный опыт формирования и обеспечения представительности парламентов.



**СИЯБШАХ ШАПИЕВ,**  
член ЦИК России, доктор  
юридических наук, профессор



**МАГОМЕД ХАЛИТОВ,**  
председатель Конституционного  
Суда Республики Дагестан



**МАВЛИДА ЯКУПОВА,**  
член Союза журналистов  
Башкортостана и России

## ИСТОРИЯ ВЫБОРОВ – В АРХИВНЫХ ЭКСПОНАТАХ

*Сколько проводилось за последнее столетие в России выборов и какими они были? Что обещали избирателям в начале XX века? Изменились ли лозунги с тех пор? На эти и многие другие вопросы получили ответы сотни посетителей уникальной книжно-иллюстративной выставки «История выборов – история страны», проведенной под эгидой Центральной избирательной комиссии Республики Башкортостан.*

### Рядом с нами – наша история

Аналогов подобной выставки, с привлечением основных хранителей архивных документов от революции 1917 года до наших дней, не было. Новинкой стало это событие и для коллектива Национальной библиотеки, на базе которой проводилась выставка. Взрослые люди, словно малые дети, втянулись в идею проведения выставки настолько, что попросту жили этим, изучали, вникали, дискутировали.

Активными участниками, которые сразу поддержали идею ЦИК Республики Башкортостан и взялись помогать по всем направлениям подготовительной работы, стали Министерство культуры, Национальная библиотека имени А.-З. Валиди, Центральный государственный исторический архив Башкортостана, Государственная Книжная палата республики, Башкортостанский государственный педагогический университет имени М. Акмуллы,

Выставочный комплекс ОО КИЦ «Лигас». Все предложенные организаторами и участниками идеи были аккумулированы в общий план совместных действий.

Уникальная экспозиция была адресована широкому кругу посетителей: представителям законодательной и исполнительной власти, членам ЦИК Республики Башкортостан и представителям избирательных комиссий городских округов и муниципальных районов, депутатам различных уровней, представителям политических партий, студентам вузов и школьникам. Она проходила в рамках подготовки к думским выборам, и теперь имеет реальный шанс на продолжение, уже на этапе последующих избирательных кампаний. Дело в том, что при сборе архивных материалов их оказалось настолько много, что появилась идея о проведении второго этапа. Но об этом чуть позже.

Избирательная система и история выборов в Республике Башкортостан, ее правовая база

были представлены на выставке «История выборов – история страны» на основе исторических фактов, подлинных документов и музейных предметов, «агиток» и афиш, лозунгов, которые организаторы достали из «своих бесценных сундучков». Посетители могли познакомиться с редкими «избирательными страницами», связанными с Башкортостаном, с архивными материалами, книжной продукцией, уникальными фотоматериалами, образцами выборных плакатов различных лет, копиями раритетных документов.

– Чувствуешь связь времен, – говорит один из инициаторов и организаторов этой выставки, секретарь Центральной избирательной комиссии Республики Башкортостан Марина Долматова. – Волнует все, что видишь, листаешь, читаешь, и заново открываешь для себя страницы далекой-близкой истории – истории выборов.

Значительное место в экспозиции было отведено изданиям



по выборам в I Государственную Думу. Это положение о выборах, листовки большевиков о ее бойкоте, история первого российского парламента, просуществовавшего всего 72 дня, – списки депутатов, их биографии и речи. Представлен был и распорядок работы Думы, ее стенографические отчеты, зафиксировавшие дебаты по поводу земли, общины и по другим острым вопросам современности. Этот блок экспозиции завершали материалы о роспуске I Государственной Думы и поведении депутатов в связи с Выборгским воззванием.

Внимание посетителей было приковано к Указу его Императорского Величества об изменениях в Положении о выборах в Государственную Думу (1903 г.), а также к личным делам депута-

тов Верховного Совета Башкирской АССР. Знакомые фамилии на стендах не могли не привлечь внимания: Зия Нуриев, Тагир Кусимов, Михаил Ферин, Арслан Мубаряков, Степан Кувыкин... Все они в разные годы были депутатами. По копиям характеристик, агитационных листовок можно многое узнать о них. Самый же любопытный экспонат, к которому знающие люди советовали всем подойти, – документы, свидетельствующие о том, что в 1947 году в Верховный Совет Башкирской АССР от ишимбайского Промышленного округа № 43 был избран Лаврентий Берия. Практически для всех это стало откровением.

Представлены были здесь и многочисленные публикации – отчеты депутатов. Приятно осоз-

навать, что ряд проблем, которые заботили лет двадцать назад население и народных избранников, ушли в прошлое. Естественно, устроители выставки не обошли вниманием «лихие» 90-е, когда борьба за место в парламенте была весьма горячей и острой, и день сегодняшний. Здесь же можно было ознакомиться с современными техническими средствами, используемыми при голосовании.

На выставке были представлены раритетные книги, уникальные образцы печатной продукции, архивные документы, касающиеся организации избирательного процесса дореволюционной России, советского периода и современности, агитационные материалы разных лет, всевозможные предвыбор-



ные листовки, которые участники и организаторы выставки достали из «своих бесценных сундучков», литература, изданная Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Экспозиция, занимавшая целых два этажа Национальной библиотеки имени А.-З. Валиди, отражала истоки российской избирательной системы и ее сегодняшний день. В таком объеме материалы были представлены впервые. Под стеклом расположились самые ценные материалы: стенографические отчеты сессий Государственной Думы Российской Империи, датированные 1906, 1907 годами, журналы Уфимской Городской Думы. Внушительного размера книги рассказывали посетителям о том,

что волновало людей в минувшие времена.

«Смотрите, и графы законы принимали», – с улыбкой говорили приглашенные на открытие выставки председатели ТИК, зачитывая при этом документы титулованного депутата. Кто-то из коллег подметил, что лозунги с тех пор если и изменились, то незначительно: и тогда обещали справедливую жизнь, реализацию гражданского права.

Экспозиция, отражающая истоки российской избирательной системы и ее сегодняшний день, представляла интерес для самой широкой аудитории избирателей – от ветеранов до студентов и школьников. В преддверии выборов депутатов высшего законодательного органа страны была достигнута

основная цель ее организаторов: вызвать интерес у посетителей к избирательному процессу, к истории становления избирательной системы, пробудить гражданскую активность избирателей. Конечно, прежде всего, выставка была нацелена на формирование правовой культуры молодежи, поэтому она стала и дискуссионной площадкой для молодых избирателей.

Гости были едины во мнении: нельзя предавать забвению страницы истории, ведь они помогают лучше понять современность. «Вы подняли громадный исторический пласт, привлекли важными документами внимание к событиям давно минувших лет. Мы ощутили дыхание того времени, и огромное спасибо за это организатору выставки –



Центральной избирательной комиссии республики! – поделился депутат Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, в прошлом депутат Государственной Думы трех созывов Михаил Бугера.

### Время выбрать будущее

В жизни человеку всегда приходится выбирать: друзей, профессию, спутника жизни, поступки и т. д. Сделать выбор своей судьбы очень трудно, но еще труднее выбирать, когда речь идет о судьбе целого государства. Выборы в представительные органы разного уровня стали реальностью наших дней. Мы выбираем Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы, глав и депутатов муниципальных образований. Важно, чтобы в период голосования активность электората была достаточно высока. Как повысить правовую грамотность населения, особенно у молодого поколения, как содействовать формированию активной гражданской позиции, как доступно познакомить с основами избирательного права?



В ЦИК Республики Башкортостан, кажется, нашли решение, как это сделать – в формате форума организовать тематическую секцию для молодежи по актуальным проблемам развития избирательной системы с участием представителей «молодежных крыльев» региональных отделений политических партий, общественных организаций, депутатов, Молодежной Общественной Палаты (МОП).



Представители МОП, молодежных отделений политических партий, студенты Башкирского государственного педагогического университета имени М. Акмуллы и другие стали участниками горячих, порою шумных дебатов.

«Повышение электоральной активности молодежи Республики Башкортостан» – такая тема была заявлена организаторами дискуссионных площадок. Каждый высказывал и отстаивал свою точку зрения на предмет участия или неучастия в выборах молодых избирателей, что имеет боль-



шое общественное и политическое значение.

Наиболее предпочтительной формой политической активности молодежи является ее осознанное участие в политических процессах, в том числе выборах. Именно тогда молодым людям предоставляется непосредственная возможность влиять на политическую ситуацию в своем селе, городе, районе, республике, стране, считает большинство собравшихся.

Под руководством члена МОП, руководителя Центра публичной политики Алексея Иванова были развернуты дискуссионные площадки, целью которых было выявление возможностей участия молодых людей в политике и предстоящих выборах, повышение эффективности деятельности молодежных представительных органов (молодежных палат), повышение электоральной активности молодежи.

В качестве экспертов участвовали члены Центральной избирательной комиссии Республики Башкортостан Сергей Каменев и Ришат Лукманов, председатель Молодежной общественной палаты при Госу-



дарственном Собрании – Курултае Республики Башкортостан Николай Самойленко.

В проводимых беседах принимала участие политически активная часть подрастающего поколения, которая уже имеет свою гражданскую позицию, – сторонники парламентских политических партий. Во время обсуждения поднимались вопросы электоральной активности молодежи, участия молодежных общественных организаций в формировании политических настроений в молодежной среде.

По мнению председателя МОП Николая Самойленко, именно участие молодежи в политических процессах позволит оказывать влияние на политическую ситуацию в своем

регионе. Молодежь в своем большинстве четко формулирует свои политические симпатии и антипатии и демонстрирует их посредством интернет-ресурсов. В то же время именно эта категория граждан показывает низкую явку на выборы. Голосовать

больше идут люди старшего возраста. Поэтому целью проведения дискуссионных площадок явилась выработка принципиальных решений по поводу того, как можно привлечь молодежь на выборы.

– Я рад, что обсуждаемая сегодня тема вам небезразлична, – сказал тогда свое слово молодым член ЦИК Республики Башкортостан Сергей Каменев, сам в прошлом комсомольский лидер, стройотрядовец. – Новейшая история становится новой

историей. Молодежь начинает понимать, что ее голос важен и многое решает. Сегодня радует то, что у партий появились «молодежные крылья» – активные, инициативные ребята, каким был в свое время, например, наш стройотрядовец Андрей Шаронов – сегодня он вице-мэр Правительства Москвы.

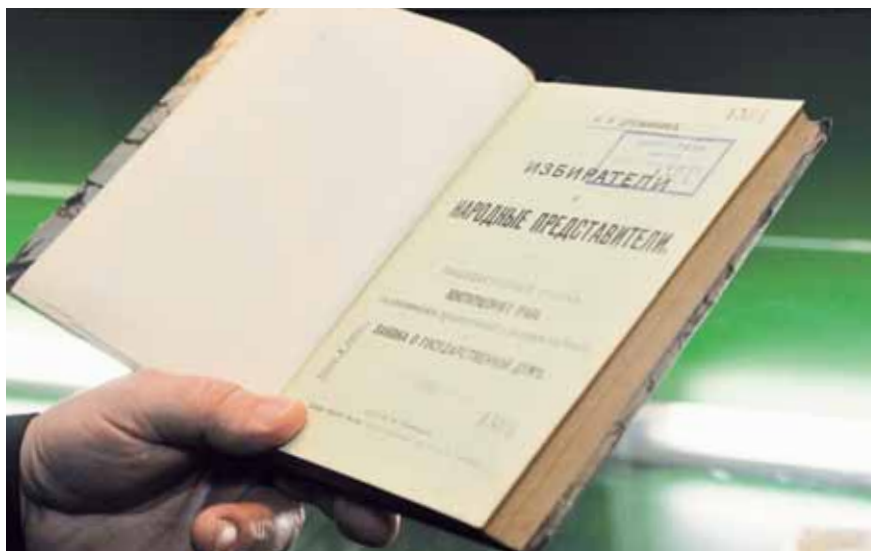
Электоральная масса, которую представляет молодежь, составляет более 20 процентов от политически активного населения. Поэтому важно, чтобы молодежь демонстрировала свою гражданскую позицию. В ходе круглых столов удалось



выработать механизмы, которые смогли в некотором роде повлиять на повышение электоральной активности молодых людей в день голосования.

Самыми горячими в спорах оказались члены МОП Эльза Яруллина и Ильшат Кукташев, телеведущий компании «Вся Уфа» Мансур Юмагулов, студенты педагогического вуза и многие другие. Не отставал от молодежи и народ постарше.

Полярными были мнения по многим направлениям дискуссии, но единым – мнение о необходимости прийти на избирательный участок и отдать свой



голос. Вот лишь некоторые рассуждения молодежи и студентов:

– Лукавить не стоит. У нас одна часть молодежи активна, другая – аполитична.

– Есть проблема: голосовать большей частью ходят люди старшего возраста. По оценкам самой молодежи, лишь десять процентов ее – по-настоящему активны.

– Есть гражданский и правовой нигилизм, идет физическая деградация.

– Убежден: молодежь должна идти во власть, идти голосовать, а не прозябать в апатии.

– Просто молодые нигде и ни в чем не хотят напрягаться, даже в Интернете мало что полезного читают, а лишь ищут что-нибудь легковесное, чтобы тоже без напряга.

– Надо дать молодежи дело, полезное стране, а не только, скажем, партии.

Студентка второго курса Башкирского государственного педагогического университета имени М.Акумиллы Алина Гизатуллина 4 декабря готовилась впервые прийти на выборы в качестве избирателя. Будучи родом из Кигинского района Башкортостана, девушка заранее позаботилась о том, чтобы проголосовать на выборах по месту учебы – в Уфе.



«С выбором, за кого буду голосовать, я пока не определилась, – сказала тогда девушка, – поэтому одной из целей участия в сегодняшнем круглом столе для меня является получение дополнительной информации. Я считаю, что молодежь должна участвовать в выборах, потому что своими голосами мы можем повлиять на будущее нашей страны».



Студент второго курса того же вуза Айну́р Рязанов также впервые собирался принимать участие в выборах. Он планировал голосовать на избирательном участке, который расположен в его общежитии. Для этого молодой человек съездил к себе домой в Чишминский район, чтобы получить открепительное удостоверение. Айну́р считает, что для привлечения



молодежи к политическим мероприятиям, в том числе выборам, важен положительный пример:

«Я думаю, что для повышения электоральной активности молодежи большое значение имеет своевременное информирование подростков о мероприятиях, где они могли бы заявить о своей гражданской позиции, – говорит студент. – Не менее важно, на мой взгляд, если рядом имеется положительный пример сверстников, которые заняты в общественной деятельности».

На взгляд участников дискуссии, причины низкой электоральной активности молодежи носят комплексный характер и связаны с незнанием молодыми людьми своих конституционных прав и обязанностей, а также отсутствием культуры участия в выборах, да и в дискусионных спорах тоже. В связи с этим важно помочь молодежи сориентироваться и осознать, что избирательный процесс взаимосвязан с решением социальных проблем общества в целом, и молодежи в частности.

Резюме встреч было таковым: работу с молодыми избирателями нужно вести системно и постоянно, так как в каждый избирательный цикл включается новое



поколение избирателей, настрой которого на участие или неучастие в выборах не может быть безразличным обществу. Этими обстоятельствами и была обусловлена актуальность состоявшегося диспута.

На следующих заседаниях диспут-клуба обсуждались такие вопросы, как возможности и механизмы участия молодежи в политике; электоральная активность молодежи и средства ее повышения; деятельность молодежных представительных органов (молодежных палат) и их роль в выражении и защите интересов молодежи; молодежные партийные организации как инструмент политической социализации и кадровый резерв партий и т.д.

После обсуждения специально для молодых людей была организована экскурсия по открывшейся на базе Библиотеки выставке «История выборов – история страны». Они имели также возможность ознакомиться с работой комплексов обработки избирательных бюллетеней, которые использовались во время думских выборов во многих городах и районах Башкортостана. Начальник Информационного центра Аппарата

ЦИК Республики Башкортостан Риф Арсланов продемонстрировал в действии работу комплексов обработки избирательных бюллетеней (КОИБ).

В рамках выставки была проведена и торжественная церемония награждения победителей молодежной викторины, организованной ЦИК Республики Башкортостан. Читатели трех республиканских молодеж-



ных газет – «Йэшлек», «Молодежная газета» и «Омет» – стали ее участниками. Задания состояли из четырех блоков: «К истории вопроса», «Избирательное право», «Непростые ситуации», «Почувствуй себя судьей». Журналисты отметили живой интерес к викторине со стороны читателей самого разного возраста – начиная от семиклассника Руслана Шаймарданова из Бижбулякского района до 63-летней Миннемазиры Байковой из

села Ямакаево Благоварского района. География участников была обширной.

### Нужно развивать изучение истории выборов

Выставка «История выборов – история страны» продолжала работать и после выборов. В общей сложности, к истории выборов за прошедшие 20 дней прикоснулись свыше 400 человек, приходивших организованными группами и самостоятельно. В основном это были студенты столичных вузов, слушатели Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, старшеклассники уфимских школ, представители средств массовой информации, члены Молодеж-





сделать выставку постоянно действующей.

Имеющийся богатый арсенал архивных материалов по выборам на территории Башкортостана будет использован на последующих этапах избирательных кампаний: в 2012 году, когда будут проходить выборы депутатов советов городских округов и городских поселений, в 2013 году – в период выборов депутатов республиканского парламента. Как знать, возможно, выставка могла бы быть представлена и в ЦИК России.

как сказали нам в Управлении по делам архивов при Правительстве Республики Башкортостан, свыше 4,4 млн. единиц хранения. Среди них определенную часть составляют документы избирательных комиссий, агитационные материалы партий, документы ряда депутатов. Особый интерес вызывают плакаты, листовки, воззвания начала XX века, то есть периода выборов в Государственную Думу I–IV созывов (с 1906 по 1917 гг.). В федеральных органах хранятся документы депутатов от нашего края, тексты их выступлений. В фондах Центрального архива общественных объединений Республики Башкортостан хранятся документы КПСС, касающиеся организации и идеологического сопровождения выборов в Верховные Советы СССР, РСФСР и БАССР, местные Советы. В них много интересного и поучительного .

ной общественной палаты при Государственном Собрании – Курултае Республики Башкортостан. Со дня открытия сюда постоянно заглядывали те, кому небезразлична история страны, становление и развитие ее избирательной системы. Прежде всего, это были постоянные читатели библиотеки. Для всех посетителей всегда с готовностью проводили экскурсии заведующая отделом Национальной библиотеки Сажида Бишева и библиотекарь Евгения Вешнякова.

Есть желание, чтобы «избирательные страницы» открывались как можно большему числу наших избирателей. Организаторы надеются, что выставка будет иметь продолжение. Ведь теперь историю выборов страны могут пополнить новые страницы. Поэтому в дальнейшем планируется

Экспозиции наглядно показывают историю развития избирательной системы республики и, наверное, станут толчком для исследования истории выборов. Сегодня в архивах республики,





**ИСМАИЛ БАЙХАНОВ,**

председатель  
Избирательной комиссии  
Чеченской Республики,  
кандидат политических наук

## ИСТОРИЯ ЧЕЧЕНСКОГО ВИДЕОБЕСТСЕЛЛЕРА

*В канун выборов Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года внимание СМИ, политиков, экспертов и наиболее активной части российского электората было приковано к вопросам прозрачности и открытости. И это вполне понятно: видеонаблюдение в режиме реального времени – шаг беспрецедентный в истории мирового избирательного процесса.*

**Н**о мало кто подозревал, что видеотрансляция с избирательных участков может превратиться в увлекательное зрелище, на фоне которого блекнет предвыборное шоу президентской гонки в США.

Не удивительно, что наибольшее число пользователей, как отмечала в этот день Газета.ru, смотрят трансляции с избирательных участков Чеченской Республики, демонстрирующей в последние годы самую высокую явку на выборах в России. Но настоящим сюрпризом для организаторов выборов республики было появление на авансцене «театра» жизни (политической) избирательного участка № 49, ставшего в этот день настоящим бестселлером сайта Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации <http://webvbyory2012.ru/>.

А события разворачивались следующим образом.

В 13:45 4 марта поступил звонок в Избирательную комиссию Чеченской Республики:

– Добрый день! Раиса Сайдулаева, информационно-аналити-

ческая служба Администрации Главы Чеченской Республики.

– День добрый! Исмаил Байханов, председатель комиссии.

– Исмаил Баутдинович, Вы не могли бы дать нам информацию по избирательному участку № 49?

– Одну секунду... Избирательный участок № 49, расположен в селе Меседой Веденского района, в участковом списке – 44 избирателя, председатель участковой избирательной комиссии Шаа Юнусов. Простите, есть замечания, проблемы на участке?

– Не могу ответить на Ваш вопрос, известно только, что названный участок располагается в частном доме и по данным мониторинга он лидирует по численности просмотров на сайте веб-наблюдения за выборами, – объясняет свой интерес к избирательному участку сотрудник службы Администрации Главы республики.

– Спасибо за звонок, Раиса. Я выясню подробности и перезвоню Вам в случае фактов нарушения законодательства или внештатной ситуации на участке, – повесив трубку, я бросился одной

рукой набирать номер председателя территориальной избирательной комиссии Асхаба Борханова, а другой – кликать компьютерной мышкой в поисках 49-го участка на сайте веб-наблюдения.

Выясняю подробности об участке: находится он в горном селении Меседой Веденского района, где имеется 15 дворов и нет ни одного здания в государственной или муниципальной собственности, ближайшая школа, куда ходят дети, расположена в селении Агишбатой (в трех километрах, через гору). Избирателей – 44, в составе УИК – три члена с правом решающего голоса, председатель – Шаа Шараниевич Юнусов. И еще одна примечательная деталь: избирательный участок расположен в частном доме, который был предоставлен хозяином дома Ш.Ш. Юнусовым безвозмездно в качестве помещения для голосования.

Пока я выяснял детали, открылось и окно видео «злополучного» участка на мониторе компьютера. И вот, появляется картинка, которую разве что можно сравнить с «реалити шоу»:



домашняя обстановка, ковер на стене, столик с крахмально белой скатертью, документы на столе, российский и чеченский настольные флажки, зеленая ширма с надписью «Наблюдатели», избирательная урна в углу и ... мужчина, лежащий на диване.

Что и говорить, я закатился безудержным смехом. Собравшись, набираю «мужика на диване», как его окрестили остроловы из интернет-пространства:

– Доброе утро, Шаа Шараниевич! Исмаил Байханов, председатель Избирательной комиссии Чеченской Республики... Понимаю, что Вы дома у себя в этот воскресный день. Поэтому приношу свои глубочайшие извинения за вторжение в частную жизнь, но я не один – Вас смотрит и слышит вся Россия. Как идет голосование на вверенном Вам избирательном участке?

– Голосование проходит нормально, у меня проголосовало 43 избирателя, из них 42 – на участке, один – вне помещения для голосования, и буквально перед Вашим звонком мне звонили мои коллеги, что они на маршруте. Едут к последнему избирателю в нашем списке, – слышу в трубку лежащего на диване председателя УИК.

Судя по неизменной позе Шаи Шараниевича, я понял, что он не уловил сарказма в моих извинениях и иронии в моем вопросе, более того, человек не имел ни малейшего представления о том, что за ним наблюдают в режиме реального времени.

Признаться, на несколько секунд меня охватило негодование – как можно так безответственно относиться к своей работе! Но оно тут же сменилось чувством умиления – лежит себе в маленьком горном селении человек, отдавший свой дом под избирательный участок, возглавляет участковую избира-



**БЕЗ ВСЯКОГО СОМНЕНИЯ**, прошедшие выборы запомнятся нам как самое яркое и неповторимое событие в истории выборов в России. В период подготовки к выборам высказывалось немало сомнений по поводу успеха проекта онлайн-видеонаблюдения – недостаточная производительность сервера для обеспечения огромного видеопотока, возможное низкое качество изображения и т.д. Сегодня мы можем констатировать, что проект имел огромный успех как с точки зрения совершенствования избирательного процесса, так и его популяризации.




тельную комиссию уже не первый год, пользуется уважением у селян, да и голосование проходит активнее, чем где-либо – почти 98 процентов к полудню. И это ничуть не странно – Шаа участвует в качестве члена УИК во всех избирательных кампаниях, начиная с 2003 года, и знает каждого избирателя из участкового списка в лицо, которых едва ли наберется полсотни. Так в чем заключается его безответственность, собственно говоря?

При дальнейшем просмотре участков на территории Чеченской Республики у меня сложилось впечатление, что и многие члены участковых избирательных комиссии забыли или не знают вовсе о веб-камерах. Иначе, как объяснить поведение танцующего члена УИК в пустом абсолютно помещении для голосования перед открытием участка.

Но уже, после случая с «мужиком на диване», происходящее воспринималось совершенно иначе. В этом неведении или игнорировании веб-камер мне виделась прелесть ситуации: люди, работающие в участковых избирательных комиссиях, предстали передо мной, какие они есть: отрывые, искренние, не отравленные ядом лицемерия, далекие от столь расплодившихся сегодня «доктринеров демократии», и живущие одной жизнью со всей нашей огромной страной. Мы не потеряли чувство духовного достоин-

ства и государственного смысла, не отреклись от чести и честности и не поддались искусу самоотчуждения от государства.

Без всякого сомнения, прошедшие выборы запомнятся нам как самое яркое и неповторимое событие в истории выборов в России. В период подготовки к выборам высказывалось немало сомнений по поводу успеха проекта онлайн-видеонаблюдения – недостаточная производительность сервера для обеспечения огромного видеопотока, возможное низкое качество изображения и т.д. Сегодня мы можем констатировать, что проект имел огромный успех как с точки зрения совершенствования избирательного процесса, так и его популяризации. Вопрос даже не в том, что, прошедшие выборы доказали, что институт наблюдения за выборами в России шагнул далеко вперед, оставив за собой даже самые продвинутые демократии Запада; в наблюдении принимало участие все наше общество, о чем свидетельствует электоральный бестселлер из маленького горного селения. Главное в нашей духовной дееспособности – участвовать в решении государственных дел и осознанном формировании власти, которой вручается судьба России.

Несомненно, российский опыт привлек к себе внимание, но хватит ли смелости у критиков российской демократии внедрить его у себя – остается вопросом. 



**СЕРГЕЙ ЗАСЛАВСКИЙ,**

начальник Управления  
общественных связей  
и информации  
Аппарата ЦИК России

## ВЫБОРЫ ЗЕМСКОГО ОПОЛЧЕНИЯ В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЕ 1812 ГОДА\*

*Два столетия, отделяющие нас от событий 1812 года, не изгладили из нашей памяти героический подвиг воинов народного ополчения, принимавшего наряду с регулярной армией непосредственное участие в отражении нашествия армии Наполеона и изгнании «двунадесяти языков» за пределы российского государства. В истории Отечественной войны 1812 года и заграничных походов русских войск 1813–1814 годов тема участия народного ополчения представляет собой особую уникальную страницу, где ратный подвиг ополченцев сочетается с проявлением гражданской ответственности, а решение военных вопросов тесно переплетается с функционированием институтов сословного представительства, в том числе с использованием выборов процедур.*

Начало формированию земского народного ополчения положил Манифест императора Александра I от 6 [18] июля 1812 года о сборе внутри государства земского ополчения. В манифесте (составленном в действующей армии, в военном лагере близ Полоцка) давалась реальная оценка неблагоприятного для России начального периода военных действий: «... не можем и не должны скрывать от верных наших подданных, что собранные им разнородные силы велики, и что отважность его требует неусыпного против нее бодрствования. Сего ради, при всей твердой надежде на храброе наше воинство, полагаем мы за необходимо-нужное: собрать внутри Государства новые силы, которые, нанося новый ужас врагу, составляли бы вторую ограду в подкрепление первой, и в защиту домов,

жен и детей каждого и всех»<sup>1</sup>. Манифест отмечал необходимость консолидации всех сословий перед лицом общей угрозы. «Взываем ко всем нашим верноподданным, ко всем сословиям и состояниям, духовным и мирским, приглашая их вместе с нами единодушным и общим восстанием содействовать против всех вражеских замыслов и покушений»<sup>2</sup>. Такой организующей силой и должно было стать земское ополчение, формируемое из представителей различных сословий.

Императорский Манифест от 6 июля не содержал конкретных правовых основ организации и порядка создания будущего ополчения, однако предписывал такое важнейшее условие его организации, как выборность руководства ополчения губернскими дворянскими собраниями. Предполагалось, что «для перво-

начального составления предназначенных сил, предоставляется во всех губерниях дворянству сводить поставляемых ими для защиты отечества людей, избирая из среды самих себя начальника над ними, и давая о числе их знать в Москву, где избран будет главный над всеми Предводитель»<sup>3</sup>. Таким образом, формирование ополчения предполагалось осуществлять из представителей как податных, так и неподатных сословий, однако вопрос о выборах предводителей ополчений был предоставлен в ведение дворянских собраний. Подобное решение, несомненно, несло на себе все черты сословной ограниченности: выборные процедуры вверялись представителям одного сословия, причем не всем, а лишь имеющим право голоса в дворянских собраниях. Однако в контексте времени и места его принятия подобный

\* Статья публикуется с одобрения Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.Е. Чурова.

<sup>1</sup> Народное ополчение в Отечественной войне 1812 года. Сб. док. Под ред. Л. Г. Бескровного. М., 1962. С. 15.

<sup>2</sup> Там же.

документ, при всей недемократичности, был довольно логичен и обоснован.

Во-первых, в сословной структуре Российской империи начала XIX века выборность публичных органов, встроенных в единую систему государственного управления, осуществлялась строго по сословному признаку. При этом право участия в избрании выборных органов публичной власти на уровне административно-территориальных единиц (губерний и уездов) всецело принадлежала дворянским собраниям. Жалованная в 1785 году Екатериной II «Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства» содержала специальный раздел «О собрании дворян, установлении общества дворянского в губернии и о выгодах дворянского общества». По общему правилу, в состав собрания входили дворяне, владевшие имениями в данной губернии. В собрании дворянства дворянин, не владевший имением, мог присутствовать, но не имел права голоса. В частности, губернские и уездные дворянские собрания были правомочны избирать на трехлетний срок соответственно губернских и уездных предводителей дворянства (при этом кандидатура губернского представителя дворянства подлежала утверждению губернатором), а также судебных заседателей, уездных и окружных



Манифест от 6 июля 1812 года

судей, а также капитана-исправника. «И буде за ними нет явного порока, то губернатор подтверждает дворянской выбор»<sup>4</sup>, — определялось грамотой. Право избирать первоначально предоставлялось с 25 лет (в дальнейшем возрастной ценз был снижен до 21 года), кроме того, для обретения избирательного права существовал и имущественный ценз. Разрешалось исключить из собрания дворянства дворянина, «которой опорочен судом или котораго явной и безчестной порок всем

известен, хотя бы и судим еще не был»<sup>5</sup>.

Во-вторых, к началу XIX века дворянство по-прежнему выступало как служилое сословие. И хотя юридическая обязанность нахождения на государственной службе для представителей дворянства с принятием в 1762 году Манифеста «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству» была отменена, особо оговаривалась возможность привлечения дворян к государственной службе в военное время, в том числе принудительного возвращения, при необходимости дворян, пребывающих за границей. «Кто ж, будучи уволен из нашей службы, пожелает отъехать в другие европейские государства, таким давать нашей Иностранной коллегии надлежащие паспорта беспрепятственно с таковым обя-

зательством, что когда нужда востребует, то б находящиеся дворяне вне государства нашего явились в свое отечество, когда только о том учинено будет надлежащее обнародование...»<sup>6</sup>. Права дворян, никогда не бывших на государственной службе либо служивших, но не получивших обер-офицерские чины, были ограничены. Такой дворянин мог участвовать в работе собраний, но он «ни голоса в собрании дворянства иметь не может, ни выбран быть спосо-

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства от 21 апреля 1785 г. Ст. 44.

<sup>5</sup> Там же. Ст. 65.

<sup>6</sup> Манифест от 18 февраля 1762 г. «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству».

бен для тех должностей, кои наполняются выбором собрания дворянства»<sup>7</sup>.

В-третьих, по своему кругу решаемых задач дворянские собрания созывались не только для проведения вверенных дворянству выборов и для рассмотрения предложений губернаторов, но также и для решения ряда управленческих вопросов, для представлений генералу-губернатору или губернатору «о своих общественных нуждах и пользах». Дворянскому собранию дозволялось составлять «особливую казну своими добровольными складками и оную казну употреблять им по общему их согласию». Дворянские собрания имели свои дома собраний, печати для скрепления документов, архивы, к их ведению было отнесено и ведение дворянских книг (в которых учитывалось и число крепостных за каждым помещиком по данным последней ревизии). А поскольку дворянин имел право присутствовать по совершеннолетию при собрании дворянства той губернии, в том наместничестве, где внесен в родословную дворянскую книгу, то фактически ведение родословных дворянских книг одновременно представляло собой составление списка и учет избирателей.

В-четвертых, за несколько десятилетий в дворянских собраниях были в совершенстве отработаны избирательные процедуры и технологии организации голосования и подведения результатов выборов. Участие в выборах для лиц, обладающих правом голоса, было обязательным,

неявка допускалась лишь по уважительной причине (к ним относились болезнь, семейное несчастье, исполнение иной службы, преклонный (60 и более) возраст избирателя). Гипотетически допускалась (и подчас практиковалась) возможность участия в качестве кандидатов всех членов собрания, однако для удобства в случаях, когда собранию дворянства «буде выбор всего дворянства по балам продолжителен и неудобен окажется», позволялось в целях оптимизации избирательных процедур «представить кандидатов, из коих баллотировать»<sup>8</sup>. К началу XIX века получила распространение практика выдвижения кандидатов на выборные должности по уездам.

Голосование осуществлялось «по баллам», баллотировкой шарами, опускаемыми в ящик, при этом в голосовании учитывались как шары, поданные в поддержку кандидата, так и шары, поданные против кандидата. Голосование было тайным. Процедура голосования выглядела следующим образом: участнику голосования вручался шар, который надо было положить в специальный ящик, перегородженный на два равных отделения. Шар, положенный в правое отделение, считался избирательным, в левое – неизбирательным баллом. В целях обеспечения тайны голосования отверстия в ящике были закрыты таким образом, что не было видно, куда голосующий кладет шар, а внутренность ящика обивалась мягкой материей (дабы при вкладывании в него шаров или баллов не было

стука)<sup>9</sup>. Голосование на губернских собраниях проводилось по уездам: причем сначала голосовал уездный предводитель, затем иные дворяне, получавшие шар из его рук. Присутствующий на собственной баллотировке кандидат не голосовал (но его голос автоматически засчитывался в его пользу). Голосование проводилось отдельно по каждой кандидатуре. По окончании голосования проводился подсчет голосов: сначала сосчитывались баллы из избирательного отделения ящика, затем – из неизбирательного. Для избрания надо было набрать больше шаров, чем другие кандидаты, и при этом избирательных шаров должно было быть больше, чем неизбирательных<sup>10</sup>.

Несмотря на громоздкость процедуры, длившейся часами (голосование и подведение итогов, нередко растягиваясь, переходили с дневного в вечернее и даже в ночное время), она позволяла точно, при соблюдении тайны голосования выявить электоральный рейтинг каждого кандидата. Характерно, что практика голосования (в дальнейшем регламентированная уже законодательно) предусматривала процедурные гарантии чистоты и прозрачности выборов. Так, перед началом голосования в присутствии избирателей осматривался ящик для голосования, а подсчет голосов проводился в их присутствии гласно. До окончания голосования по всем кандидатам избиратели не могли покинуть здание собрания. Отлаженность процедурных механизмов организации выбо-

<sup>7</sup> Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства от 21 апреля 1785 г. Ст. 64.

<sup>8</sup> Там же. Ст. 45.

<sup>9</sup> См. Сборник законов о российском дворянстве. М. СПб, 1901, С. 84.

<sup>10</sup> Там же. С. 85-87.

ров и взаимодействия с органами исполнительной власти на местах позволяла в условиях военной угрозы, не опасаясь организационных и политических рисков, вверить дворянским собраниям вопрос об избрании предводителей ополчения, что называется, в экстраординарном порядке.

Сразу после издания манифеста от 6 июля в значительной части губерний дворянские собрания безотлагательно приступают к формированию ополчения и выборам их предводителей. При этом, по крайней мере на первых порах, выборы предводителей, а в ряде случаев и иных должностных лиц ополчения проводились в отсутствие специальных нормативных актов, определяющих процедуру такого избрания, организация голосования осуществлялось по аналогии с выборами предводителей дворянства. Так, например, 24 июля 1812 года дворянским собранием Рязанского дворянства были произведены выборы начальника Рязанской военной силы. Всего в баллотировке принимало участие 524 голоса: из четырех кандидатов победу одержал генерал-майор Лев Дмитриевич Измайлов. После чего состоялись выборы полковых командиров<sup>11</sup>. А 25 июля состоялись выборы предводителя Нижегородского ополчения, в ходе которых из 11 кандидатов, баллотировавшихся от 6 уездов губернии, победу одержал князь Г.А. Грузинский, являвшийся губернским предводителем дворянства (с оставлением его в должности предводителя)<sup>12</sup>.



Картина И.В. Лучанинова «Отец, благословляющий сына в ополчение». 1812 г.

В начале XIX века выдвижение и баллотировка кандидатов из числа лиц, обладавших избирательным правом, нередко осуществлялась в отсутствие самих кандидатов, а также без их предварительного согласия. Поскольку дворянин мог быть внесен в списки нескольких губерний, не исключалась и одновременная баллотировка одного кандидата по дворянским собраниям нескольких губерний,

подчас без ведома самого кандидата. Практика выборов командующих ополчения Отечественной войны 1812 года знает случаи, когда кандидаты, получившие при голосовании наибольшее число голосов, в дальнейшем отказывались от занятия должности начальника ополчения, вследствие чего она доставалась следующему по числу поданных голосов (повторных выборов не проводилось). Два таких случая

<sup>11</sup> Рязанская губерния в 1812 году. Глава «Избрание начальника, полковых командиров и др. чиновников ополчения». История, культура и традиции Рязанского края. <http://www.history-ryazan.ru/node/9932>.

<sup>12</sup> Нижегородское дворянское ополчение. 1812–1814 гг. Краткий очерк и материалы о сформировании Нижегородской военной силы и о действии воинов Нижегородского ополчения в 1813 году за границей. Изд-во Нижегородского дворянства. 1912. С. 11–12.

ввиду знаменитых имен кандидатов достойны особого упоминания.

В июле 1812 года командующим ополчения от Тамбовской губернии был избран выдающийся русский флотоводец Ф.Ф. Ушаков, проживавший в своем имении Алексеевка Темниковского уезда. Получив 291 избирательный балл и 21 неизбирательный, знаменитый адмирал по состоянию здоровья вынужден был отказаться от предложенной ему должности. Тамбовское ополчение возглавил бригадир А.А. Пашков, второй по числу голосов кандидат. В дальнейшем Федор Федорович Ушаков внес пожертвования на формирование ополчения и обустройство госпиталя для раненых воинов.



Егерь, пеший и конный воины Тверского ополчения. Раскрашенная литография П. Ферлунда 2-го по рисунку П. Губарева. Середина XIX в.

*«В Тамбовское дворянское собрание.  
От адмирала и кавалера Ушакова.*

*Почтеннейшему дворянскому собранию донести честь имею:*

*С отличным усердием и ревностью желал бы я принять на себя сию должность и служить отечеству, но с крайним сожалением за болезнью и великой слабостью здоровья принять ее на себя и исполнить никак не в состоянии и не могу. Посему и прошу почтеннейшее дворянское собрание меня от оной уволить и избрать, кого за благо рассуждено будет, другого.*

*Прошу также верить, что я действительно, будучи ныне при совершенной старости лет, находясь в болезни и всегдашней, по летам моим, великой слабости здоровья, должности понести и в Тамбовское сословие дворянства явиться не могу.*

*Адмирал и кавалер Федор Ушаков.  
Июля 29 дня 1812 года».*<sup>13</sup>

А 16 июля постановлением Московского дворянского собрания главнокомандующим Московской военной силой (командующим ополчением) на альтернативной основе был избран генерал от инфантерии и кавалер, будущий фельдмаршал М.И. Кутузов. Из семи кандидатов, выдвинутых участниками собрания на этот пост, Михаил Илларионович Кутузов набрал наибольшее число голосов (243 голоса), его ближайшие соперники Федор Васильевич Ростопчин набрал 225, а генерал-фельдмаршал Иван Васильевич Гудович – 198<sup>14</sup>. Но сложилось так, что никто из «тройки лидеров» так и не стал командующим ополчением. Несмотря на то, что М.И. Кутузов получил большинство голосов, он так и не возглавил Московское ополчение, так как на другой

день он был избран командующим ополчением Петербургской губернии. Получивший иное назначение Ф.В. Ростопчин также не смог принять командования, а 72-летний генерал-фельдмаршал Гудович заявил самоотвод по возрасту. В результате командующим Московским ополчением стал генерал-лейтенант в отставке, участник походов А.В. Суворова Ираклий Иванович Морков, занявший на выборах четвертое место (58 голосов).

Разумеется, в зависимости от местной специфики выборы

<sup>13</sup> Письмо адмирала Ф.Ф. Ушакова Тамбовскому дворянскому собранию от 29 июля 1812 г. Адмирал Ушаков: письма, записки. С. 438.

<sup>14</sup> Постановление дворянского собрания Московской губ. Об избрании М.И. Кутузова начальником Московского ополчения // Народное ополчение в Отечественной войне 1812 года. Сб. док. Под ред. Л.Г. Бескровного. М., 1962, док. С. 51-52.

процедуры имели свои особенности. Так, М.И. Кутузов возглавил Петербургское ополчение, что называется, на безальтернативной основе: предложение о его избрании было поддержано единогласно всеми участниками собрания. Несмотря на то, что правом присутствия в дворянских собраниях обладали только члены дворянских обществ, в ряде губерний случались отступления от этого правила. Так, при формировании Харьковского ополчения в июле 1812 года в помещении дворянского собрания «во избежание переписки и промедления» помимо участников-дворян пригласили городского голову и депутатов от купцов, где совместно обсуждали вопросы, связанные с организацией пожертвований на нужды ополчения. А в Нижегородской губернии после совершения божественной литургии дворянство и купечество вместе проследовали в собрание, где дворянство должно было решить вопрос об организации ополчения, после чего представители обоих сословий обсудили вопросы организации подписки на пожертвования<sup>15</sup>.

Формирование ополчения, выборы его предводителей повсеместно порождали различные организационно-правовые вопросы, немалая часть которых приходилась на неурегулирован-



Пешие и конный воины Рязанского ополчения.  
Раскрашенная литография Бека  
по рисунку П. Губарева. Середина XIX в.

ность статусного состояния, так как петровский Табель о рангах не давал на них ответов. Так повсеместно наблюдаемый массовый переход в ополчение не служивших ранее в армии гражданских чиновников поставил вопрос о присвоении им чинов военной службы. Соответствующее решение было найдено, и определен порядок их перехода на военную службу, как правило, с потерей одного-двух чинов по таблице соответствия, например, коллежские советники становились капитанами,

надворные советники и коллежские асессоры штабс-капитанами, титулярные советники – поручиками и т.д. (при этом прежние статские чины за ними сохранялись). Поступившим в ополчения штатским «генералам» – тайным и действительным статским советникам – военные чины не присваивались, им разрешалось лишь ношение военного генеральского мундира<sup>16</sup>.

Другой комплекс вопросов был увязан с проблемой совместимости занятия должностей в ополчении с должностью гражданской или военной службы. Так, избранный на должность командующего ополчением Петербургской губернии М.И. Кутузов вынужден был запросить согласие императора, коему он незамедлительно изложил существо вопроса

и причины, побудившие его принять данное предложение. «Дабы отказом не замедлить ревностных действий дворянства, – писал Александру I М.И. Кутузов, – принял я сие предложение и вступил в действие по сей части, но с таким условием, что, будучи в действительной Вашего Императорского Величества военной службе, нежели я вызван буду к другой комиссии или каким-либо образом сие мое упражнение Вашему императорскому Величеству будет неудобно и должность сию должен

<sup>15</sup> Нижегородское дворянское ополчение. 1812–1814 гг. Краткий очерк и материалы о сформировании Нижегородской военной силы и о действии воинов Нижегородского ополчения в 1813 году за границей. Изд-во Нижегородского дворянства. 1912. С. 3.

<sup>16</sup> И.Ю. Лапина. Земское ополчение России 1812-1814 годов :СПб, СПбГАСУ, 2007, С. 54.

<sup>17</sup> Материалы для истории дворянства Санкт-Петербургской губернии. СПб-1912. Т.2. С. 18–19.

оставить буду другому по избранию дворянства»<sup>17</sup>. 25 июля на имя М.И. Кутузова последовал высочайший рескрипт, в котором выражалось согласие с принятым полководцем решением, благородному сословию губернии объявлялись «благоволение и признательность».

Показательно, что при назначении М.И. Кутузова на должность начальника петербургского ополчения дворянское общество предусмотрительно предоставило ему полномочия в случае назначения его на другую должность самому определить своего преемника. По убытии М.И. Кутузова на должность главнокомандующего русской армией таковым был определен генерал-лейтенант артиллерии П.И. Меллер-Закомельский.

В обширной военной биографии Кутузова руководство Петербургским ополчением представляет собой краткую, но яркую страницу. За тот сравнительно короткий (около месяца) срок пребывания в этой должности ему удалось организовать работу ополчения, работу по комплектованию войск, его вооружению и обучению военному делу. Не случайно Петербургское ополчение, по отзыву многих современников, стало самым боеспособным ополченческим формированием, активно участвовавшим в боевых действиях.

Патриотический подъем, связанный с формированием ополчений в губерниях был столь огромен, что побудил Императора к изданию нового манифе-



Урядник пеших дружин Санкт-Петербургского ополчения.  
Раскрашенная литография  
Ферлунда 2-го по рисунку П. Губарева.  
Середина XIX в.

ста от 18 (30) июля 1812 года. В нем говорилось: «По воззванию ко всем верноподданным Нашим о составлении внутренних сил для защиты отечества, и по прибытии Нашем в Москву, нашли Мы, к совершенному удовольствию Нашему, во всех сословиях и состояниях такую ревность и усердие, что предлагаемые добровольно приношения далеко превосходят потребное к ополчению число людей; сего ради, приемля такое рвение с отеческим умлением и признательностью, обращаем Мы попечение Наше

на то, чтобы, составя достойные силы из одних Губерний, не тревожить без нужды других». Согласно положениям манифеста формирование ополчения должно было продолжиться в 16 губерниях, объединенных в три округа. В I округ – входили губернии: Московская, Владимирская, Калужская, Рязанская, Смоленская, Тульская, Тверская и Ярославская; во II – Петербургская и Новгородская; в III – Нижегородская, Костромская, Казанская, Вятская, Симбирская и Пензенская<sup>18</sup>. Во главе каждого округа стоял назначаемый императором главнокомандующий ополчением (первый округ – Ф.В. Ростопчин, второй – М.И. Кутузов, которого вскоре сменил П.И. Меллер-Закомельский, третий – П.А. Толстой). Все прочие губернии «остаются без всякого по оным действия, доколе не будет надобности употребить их к равномерным отечеству жертвам и услугам»<sup>19</sup>.

Таким образом, по высочайшему Манифесту Александра I от 18 июля 1812 года о формировании ополчений в число губерний, обязательно формирующих ополчение, не вошли ряд губерний, где уже состоялись выборы предводителей ополчения, в том числе Тамбовская и Харьковская губернии, вследствие чего дальнейшее комплектование ополченческих формирований там было приостановлено. В дальнейшем, однако, ополчения создавались также в Полтавской и Черниговской губерниях, кроме того отдельные ополченческие формирования,

<sup>18</sup> Манифест Александра I об организации округов ополчения // Народное ополчение в Отечественной войне 1812 года. Сб. док. Народное ополчение в Отечественной войне 1812 года. Сб. док. Под ред. Л. Г. Бескровного. М., 1962, С.15–16.

<sup>19</sup> Там же.



созданные на территории Вологодской и Олонецкой губерний, влились в состав петербургского ополчения. Практически одновременно решались вопросы с унификацией порядка избрания на различные должности в ополчении, утверждения в должности и назначения на должность, оказавшуюся вакантной. Прежде всего, было установлено правило, в соответствии с которым командующие ополчениями подлежали утверждению государем императором. Императором утверждались кандидатуры на должности командиров полков, предложения по которым инициировались губернскими дворянскими собраниями. А в Петербургском ополчении все кандидатуры на занятие офицерских должностей должны были быть рекомендованы уездными дворянскими собраниями либо иметь поручительство известных в столице лиц<sup>20</sup>.

Манифест от 18 июля содержал решение ряда важнейших вопросов: о правовом статусе ополчения и о его социальном составе. В частности, разъяснялось, что «вся составляемая ныне внутренняя сила не есть милиция или рекрутский набор, но временное верных сынов России ополчение, устрояемое из предосторожности в подкрепление войскам и для надежнейшего охранения отечества. Каждый из Военноначальников и воинов при новом звании своем



И.А. Иванов. Возвращение Санкт-Петербургского ополчения. 1814 г.

сохраняет прежнее, даже не принуждается к перемене одежды, и по прошествии надобности, то есть, по изгнании неприятеля из земли Нашей, всяк возвратится с честью и славою в первобытное свое состояние и к прежним своим обязанностям». Одновременно давалось разъяснение, что государственные, экономические и удельные крестьяне в тех губерниях, из коих составляется временное внутреннее ополчение, не участвуют в оном, но предоставляются для обыкновенного с них набора рекрут, по установленным правилам<sup>21</sup>.

Социальный состав земского ополчения в целом отражал структуру российского общества того времени. Основную массу ополченцев составляли крепостные крестьяне, сдаваемые помещиками в ополчение «по квитанциям» в соответствии с нормами, определенными дворянским собранием (как пра-

вило, губернии определяли нормой по 4 человека со 100 душ мужского пола, исключением являлись Московская и Петербургская губернии, где норма составляла 10 человек из 100). Решение о направлении тех или иных крестьян в ополчение принимал помещик, мнение самого будущего ополченца юридического значения не имело. В свою очередь, крепостной крестьянин не имел права вступить в ополчение без согласия помещика; в тех случаях, когда такое происходило, самовольно ушедшего в ополчение крестьянина следовало вернуть владельцу. Что же касается податных, но лично свободных сословий (мещан, цеховых ремесленников), то часть из них вступала в ополчение на добровольной основе, однако значительный процент направлялся по решению обществ, в том числе и принудительно, подчас и в порядке наказания

<sup>20</sup> Земское ополчение Санкт-Петербургской губернии в 1812 году. СПб.: Нестор, 2006. С. 78.

<sup>21</sup> Манифест Александра I об организации округов ополчения // Народное ополчение в Отечественной войне 1812 года. Сб. док. Под ред. Л. Г. Бескровного. М., 1962. С. 16.

за провинности, неплату пошлин и т.д. Например, в Петербурге из 746 ополченцев – мещан и ремесленников – лишь 199 вступили «по усердию», т.е. добровольно<sup>22</sup>. Вместе с тем известны многочисленные случаи вступления в ополчение (в т.ч. на унтер-офицерские должности) детей мелкопоместных дворян, разночинцев, а также «безместных» представителей духовного сословия и семинаристов. В частности, в связи с запросом ректора Калужской духовной семинарии священный синод дал разрешение направить в ополчение 50 учащихся-добро-



Возвращение ратника в свое семейство. 1815 г.

вольцев для определения их на должности писмоводителей<sup>23</sup>. Известны и противоположные решения: так при формировании Тульского ополчения запрещено было принимать в ополчение тульских оружейников. Активно записывались в ополчения студенты учебных заведений, представители творческой интеллигенции. Так в ряды ополченцев влились С.Н. Глинка, А.С. Грибоедов, В.А. Жуковский, М.Н. Загоскин, И.И. Лажечников.

По мере развертывания деятельности по формированию ополчения возникала потребность в организации управленческих структур, ведающих

вопросами учета пожертвований и снабжения войск. Аккумуляция значительных объемов пожертвований в виде денежных средств, вооружений, продовольствия требовало организации учета, контроля за их целевым использованием, в связи с чем в ряде губерний были введены выборные должности, занимаемые в порядке избрания в соответствующих управленческих звеньях земского ополчения. К осуществлению общественного финансового контроля были привлечены не только представители дворянства, но и купечества, являвшегося основным жертвователем денежных

средств на обустройство ополчения. Так во всех губерниях третьего округа ополчения для сбора пожертвований, контроля за движением денежных средств и финансовой отчетности были образованы специальные комитеты, в состав которых в обязательном порядке входили по одному члену, избираемые от дворянского и купеческого сословий, а также казначей, избираемый от дворянского сословия. Кроме того, предписывалось в каждой губернии избрать провиантских чиновников из числа дворян, негодных к строевой службе. Выборы указанных должностных лиц от дворянского

сословия, как правило, были непрямыми: соответствующие кандидатуры определялись на собрании уездных предводителей. Вопрос о кандидатурах от купечества рассматривался городскими думами.

К августу 1812 года выборы командующих и иных выборных лиц ополчения состоялись во всех 16 губерниях трех округов ополчения. Избранные командующие были повсеместно утверждены императором. Исключением стала лишь кандидатура командующего Новгородского ополчения – отставного генерала от инфантерии Н.С. Свечина (причиной стало то, что

<sup>22</sup> И.Ю. Лапина. Земское ополчение России 1812–1814 годов. СПб.: СПбГАСУ, 2007. С. 128.

<sup>23</sup> Там же. С. 154.

он был старше чином своего непосредственного начальника П.И. Меллера-Закомельского)<sup>24</sup>. Известна реакция на это решение самого Н.С. Свечина, писавшего: «Повинуясь Высочайшей воле, я отрицаюсь от должности, на которую был призван, но не могу отказать от желания служить хотя бы в звании простого дворянина»<sup>25</sup>. В знак уважения к вкладу Н.С. Свечина в создание Новгородского ополчения в 1912 году его фамилия была занесена на установленный памятный знак с указанием его как губернского начальника Нижегородского ополчения<sup>26</sup>.

Структура ополченческих формирований в целом копировала структуру частей регулярной армии: основными единицами являлись пешие (обычно 4–5 полков) и 1–2 конных полка. Московское ополчение насчитывало 8 пехотных полков, 3 егерских и 1 конный. Несколько иную структуру имели организованные по военному плану М.И. Кутузова Петербургское и Новгородское ополчения: их основу составляли не пехотные полки, а более компактные пешие дружины, сведенные в бригады.

Создаваясь исключительно на период военных действий, формирования ополчения не относились к регулярной армии и изначально предназначались для несения службы во внутренних районах Российской империи с возможностью их привлечения к отражению боевых действий армии неприятеля в случае продвижения его частей вглубь территории страны. В жизни же боевые пути ратников-опол-

ченцев сложились по-разному. В одних губерниях ополчение (Владимирское, Тверское) привлекалось преимущественно к охране транспортных коммуникаций и иных важных объектов, к поддержанию общественного порядка, борьбе с мародерами и проведению неотложных восстановительных работ в районах, освобожденных от неприятельских войск. Продвигаясь по стране вслед за регулярными воинскими формированиями действующей армии, они постепенно заменяли собой войсковые гарнизоны. В других губерниях (Петербургское, Смоленское, Новгородское, Московское, Калужское ополчения и др.) формирования ополченцев уже в 1812 году были отправлены на театр военных действий и приняли непосредственное участие в борьбе с иноземными захватчиками, в том числе в Смоленском и в Бородинском сражениях, позднее – в боевых действиях под Малоярославцем, Полоцком, Могилевым, на реке Березине. Значительное число формирований ополченцев (в том числе Костромское, Пензенское, Нижегородское, Рязанское ополчения) вступили в войну или продолжили свой боевой путь уже в заграничных походах русской армии, при осаде крепостей (Данциг, Торн, Гамбург), в битвах под Лейпцигом и Магдебургом, во взятии Пиллау и Кенигсберга. Отдельные формирования ополченцев принимали участие даже во взятии Парижа.

По мере выполнения ополченцами боевых задач в отдельных губерниях императором принималось решение о рас-

формировании ополченческих формирований. В марте 1813 года были распущены не принимавшие участия в заграничных походах Московское и Смоленское ополчения, в октябре 1813 года после завершения осады Данцига последовал указ об отправке домой Симбирского, Костромского, Нижегородского и Рязанского ополчений, в январе 1814 года были распущены Петербургское, Новгородское, Ярославское, Тульское и Калужское ополчения. Расформирование ополчения осуществлялось поэтапно и окончательно завершилось в октябре 1814 года.

Оценивая в целом опыт использования выборных процедур в организации земского ополчения, следует отметить, что, безусловно, они носили ярко выраженный сословный и цензовый характер, с исключением из данного процесса абсолютного большинства населения Российской империи. В то же время практика проведения выборов земского ополчения во многом способствовала отработке и совершенствованию электоральных процедур организации голосования, многие из которых с течением времени были восприняты российским законодательством сначала при организации сословных выборов и кодификации избирательного законодательства, а в дальнейшем по мере развития институтов избирательного права – и при проведении земских выборов, позднее и выборов депутатов Государственной думы и Государственного Совета России.

<sup>24</sup> См. И.Ю. Лапина. Земское ополчение Санкт-Петербургской губернии в 1812 году.

<sup>25</sup> Апухтин В. Р. Народная военная сила. Дворянские ополчения в Отечественную войну. М., 1912. С. 18.

<sup>26</sup> Новгородское ополчение 1812 г. и памятник ему в Новгороде. СПб, 1912.



**МАРИНА АРБАТСКАЯ,**  
 профессор кафедры  
 общетеоретических дисциплин  
 международного  
 факультета Национального  
 исследовательского Иркутского  
 государственного технического  
 университета, доктор  
 географических наук

## ФОРМУЛА «ДОГОНЯЮЩЕГО» СРАВНЕНИЯ. ОСОБЕННОСТИ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ АКТИВНОСТИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ В США И РОССИИ

*В России привыкли сравнивать себя с Соединенными Штатами Америки. Привычка укоренилась во времена Н.С. Хрущева. Логика «догоняющего» сравнения была материальной. Сравнивали количество железа и железных изделий, а также молока, масла, мяса и т.д., в том числе на душу населения. Формула сравнения «Догоним и перегоним Америку» до сих пор периодически раздается как рефрен парадигмы догоняющего развития.*

**В** данной статье мы продолжим традицию сравнения. Однако от материальных ценностей перейдем к более тонкой материи – душам населения, а точнее – душам населения, которое принимает участие в выборах власти.

Универсальный показатель всенародности – явка на избирательные участки или электоральная активность. В политической географии описание различных категорий, в том числе типов электоральной активности, было выполнено на американских примерах и давно стало классикой науки. Из наработанного аппарата возьмем два простых и наиболее общих показателя: активные и пассивные, применив их не к избирателям как таковым, а к субъектам федерации. Основной единицей электорального сравнения также будет субъект федерации (штат и республика/

область соответственно в США и России) как региональный центр власти.

\* \* \*

Внутреннее содержание электорального события, под которым подразумеваются позиции, ресурсы и взаимодействие элит разного уровня, или кратко – характер политического режима на уровне страны и в отдельно взятом регионе, определяют уникальность каждой предвыборной интриги. В частности, «...институты российского федерализма определяются не столько конституционными положениями, сколько формируются спонтанно протекающими политическими процессами, в которых доминируют предпочтения и ресурсы вовлеченных политических элит (центра и регионов), взаимодействующих по принципу «кто – кого». На чьей стороне окажется перевес

во властных ресурсах, тот и будет диктовать «правила игры»<sup>1</sup>.

Институты американского федерализма определяются, без сомнения, американской конституцией, но также не являются чем-то застывшим. Так, например, со времен Рональда Рейгана в отношениях центра и штатов наступил этап масштабного сужения роли федерального центра. Политика децентрализации, начатая Ричардом Никсоном, получила при Рейгане название «нового федерализма». Знаменитая «рейганомика» значительно уменьшила роль федерального центра, и постепенно переросла в так называемый конкурентный федерализм наших дней, который подразумевает порядок организации бюджетного процесса и межбюджетных отношений, по которому национальное законодательство определяет исключительно федеральные (центральные) полномо-

<sup>1</sup> Ачкасов В. Региональная идентичность в российском политическом пространстве // Политэксп: Политическая экспертиза. 2005. № 1. С. 81.

чия и обязательства, не касаясь региональных.

Нынешний президент США унаследовал не только названные отношения центра и регионов, астрономический государственный долг и огромный дефицит бюджета, но и получил «в нагрузку» масштабный экономический кризис, в орбиту которого был вовлечен весь мир. Антикризисные меры администрации Барака Обамы, обсуждение и принятие нового закона о медицинском страховании имеют следствием обострение внутривнутриполитической борьбы (и намерение республиканцев сделать Б. Обаму президентом одного срока).

Эти и подобные им события не только уникальным образом выстраивают отношения властей разных уровней в определенный период, но и находят отражение в динамике активности региональных элит и населения на соответствующих выборах.

\* \* \*

В настоящее время в США находится у власти уже 44-й президент, в России – только третий. Разница в количестве очень велика. Существенна и разница фактического наполнения политических систем двух ведущих федераций мира: выработанные временем (историей) и пространством (географией) традиции создали по некоторым аспектам общественного бытия трудно сравнимый опыт. Различий между странами, пожалуй, больше, чем сходства.

Однако для формирования власти в обеих странах используют всенародное, или как теперь принято выражаться, демократическое голосование. Для предлагаемого далее сравнения укажем «фоновые» характеристики, показывающие кардинальные различия США и Российской Федерации в административно-политическом и социокультурном пространствах.

В России, в отличие от США, в настоящее время существует и отменно функционирует «вертикаль власти». Под властной вертикалью, в данном случае, понимается безоговорочное следование губернаторами и региональными законодательными органами многопрофильным директивам из федерального центра в вопросах подготовки к выборам, включая соответствующую административную работу с региональными элитами и, разумеется, населением (имеется в виду печально известный «административный ресурс»).

Второй параметр – рабочий или нерабочий день для голосования – детерминирует процедуру выборов в социокультурном аспекте. День недели для голосования – это исторически обусловленный политический параметр, выбор которого согласуется с традициями политической и конфессиональной культуры стран и народов мира<sup>2</sup>.

В России выборы (референдумы) всегда происходят в выходной (воскресный) день, и очереди на российских избирательных участках бывают только в городах в пик активности (днем), да и то не более 5-10 минут.

В США исторически повелось голосовать в «большой вторник» – первый вторник после первого понедельника в ноябре. В доиндустриальную эпоху день этот был, безусловно, нерабочим, в индустриальную и постиндустриальную эпоху – рабочим. С течением времени все более сильно раздаются голоса в пользу того, чтобы день голосования сделать праздничным и нерабочим. Тем не менее, в день последнего президентского голосования по всей Америке выстроились огромные очереди, хотя при желании проголосовать без проблем можно либо заранее, либо по почте. Но в подобных вариантах реализации активного избирательного права не предусмотрена «торжественность момента», которая тоже бывает не очень высока после длительного стояния «на линии» в рабочий день. Такой нематериальный момент, как считают в США многие аналитики и некоторые избиратели, значительно снижает активность населения. «Our minimums are much lower, and our maximums are also lower» (Наши минимумы гораздо ниже, наши максимумы также ниже)<sup>3</sup>.

Третье отличие – Россия и США принадлежат к принципиально разным типам стран в сфере идентификации граждан как избирателей. Россия – представитель стран, практикующих принцип абсолютной (автоматической/принудительной) включенности граждан в списки избирателей и необязательность (добровольность) последующей явки на выборы<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Подробнее см.: Арбатская М. День недели для голосования: культурно-политический маркер и инструмент управления территорией // Журнал о выборах – 2008. № 5. С. 55-63; № 6. С. 43-52; Арбатская М. День выборов: государственный праздник или общественные каникулы? // Журнал о выборах. 2009. № 4/5. С. 97-108.

<sup>3</sup> Jones I. Afghanistan's voting rates put U.S. standards to shame. // [http://thetartan.org/2010/9/20/forum/voter\\_turnout](http://thetartan.org/2010/9/20/forum/voter_turnout)

<sup>4</sup> К данному типу, за некоторыми исключениями, относятся страны, расположенные на евроазиатском материке и островах между Индийским и Тихим океанами. Подробнее см.: М.Арбатская. Электоральная идентификация граждан как фактор политической культуры России // Россия и современный мир. 2007. № 2. С. 159-173.

В США действует аффирмативная система – необязательный со стороны государства режим регистрации: ответственность за включение в списки лежит на самом гражданине. Из данного обстоятельства следуют важные для анализа следствия. Так, в России списочное число избирателей – это практически все население соответствующей возрастной категории (18 лет и старше). В США число зарегистрированных избирателей и численность граждан соответствующей возрастной категории не идентичны, и потому применяются разные формулы расчета электоральной активности, основные из них – отношение числа проголосовавших а) к списочному числу и б) к возрастной категории.

В данной работе по США был взят показатель явки как доля от возрастной категории – VAP Rate. Для сравнения с российскими электоральными «процентами» он наиболее уместен. Однако добавим, что мы не сравниваем величины электоральной активности «лоб в лоб», поскольку а) социально-политическая природа электоральной активности разная, и б) *главное* – наша задача состоит в выявлении некоего управленческого и социального феномена, наблюдаемого (ненаблюдаемого) независимо от разных политических реалий.

\* \* \*

*Алгоритм анализа.* Содержание среднего показателя, как «средней температуры по больнице», во многих научных исследованиях не имеет смысла. Однако «средние» обычно используют в сравнениях как удобную точку отсчета. География не исключение.

На основании статистики итоговой активности электората нами были составлены сравнительные таблицы (1 и 2) распределения числа субъектов федерации по отношению к уровню средней явки на выборах 1980–2010 годов в США<sup>5</sup> и 1991–2008 годов в России. Средний уровень активности как некая планка был соблюден в интервале плюс/минус 1,5 процентных пункта (п.п.) от официальной событийной цифры.

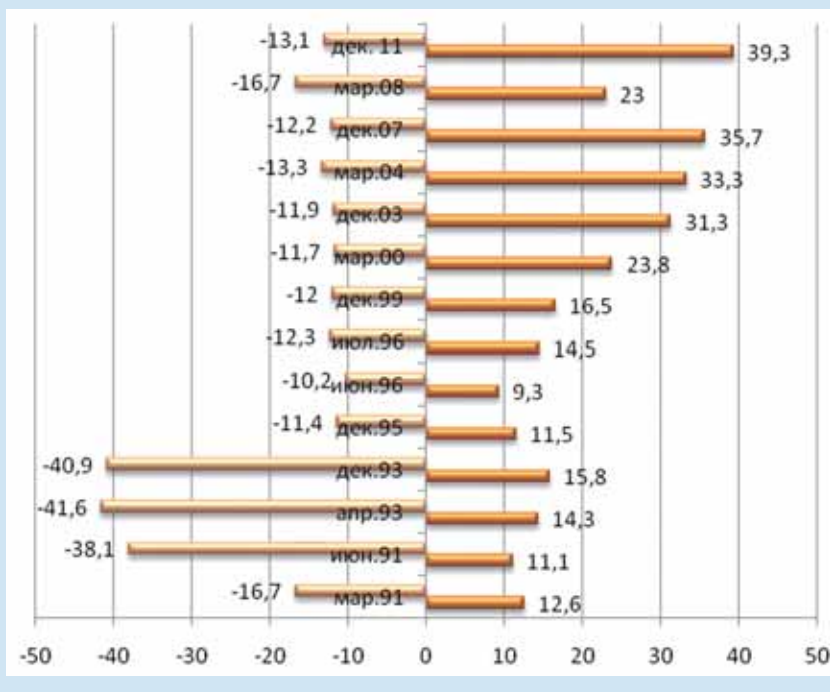
Величины максимальных отклонений от среднего уровня активности на оси «больше-меньше» по каждому электоральному событию в России и США представлены на графиках (рис.1–2), вертикальная нулевая ось графиков – средняя явка по стране.

Самые большие отклонения от средней активности в обе стороны (рис.1) наблюдаются в России. Наглядно видна противоположная

динамика 1990-х и 2000-х годов. До 1995 года наибольшие отклонения от среднего наблюдались в «минус», так как национальные республики (Татарстан, Чечня) и автономные округа ставили на выборах и референдумах рекорды сепаратизма и суверенитета. В двухтысячные маятник качнулся в другую сторону: национальные республики (особенно Чечня, Ингушетия, Кабардино-Балкария) демонстрируют теперь «советскую» преданность власти.

В США отклонения от среднего несколько меньше, чем в Российской Федерации, но тоже велики (рис.2). На промежуточных выборах (рис.2б) коридор шире, чем на президентских (рис.2а), за счет более высоких отклонений в положительную сторону, особенно в 1986 (Северная Дакота), 1998 (Миннесота) и 2002 (Южная Дакота) годах.

**Рис. 1. Величины максимальных отклонений от среднего уровня активности на выборах в Российской Федерации, 1991–2012 годы**



<sup>5</sup> Были взяты данные активности по штатам за 1980–2010 годов, имеющиеся в сети в пригодной для расчетов табличной XL-форме. Показатель активности, который указан по всем штатам – Highest Office.

**ТАБЛИЦА 1. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЧИСЛА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ОТНОШЕНИЮ К СРЕДНЕМУ УРОВНЮ АКТИВНОСТИ ЭЛЕКТОРАТА НА ВЫБОРАХ. 1991–2011 ГОДЫ. ОТНОСИТЕЛЬНО СРЕДНИХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ПО РОССИИ**

Число субъектов РФ с активностью определенного уровня и суммарный удельный вес общего числа избирателей (в %)	Дата голосования:													
	Март 1991	Июнь 1991	Апрель 1993	Декабрь 1993	Декабрь 1995	Июнь 1996	Июль 1996	Декабрь 1999	Март 2000	Декабрь 2003	Март 2004	Декабрь 2007	Март 2008	Декабрь 2011
Средняя активность Посетило избирательные участки (чел. из 1000 всех избирателей)	755	747	642	548	647	699	690	619	690	558	644	638	698	<b>602</b>
Число субъектов РФ со средней активностью	20	23	15	13	22	25	19	22	44	16	13	12	11	8
С суммарным удельным весом общего числа избирателей (в %)	29,2	28,4	25,6	16,5	30,4	33,6	17,5	19,0	36,4	16,8	15,5	12,3	17,5	<b>18,0</b>
Число субъектов РФ с активностью выше среднего уровня	42	47	46	48	40	35	34	35	17	31	34	33	31	27
С суммарным удельным весом общего числа избирателей (в %)	36,3	43,8	38,8	43,9	38,4	34,9	42,8	37,8	17,6	30,4	28,0	28,7	28,8	<b>26,4</b>
Число субъектов РФ с активностью ниже среднего уровня	27	19	28	28	27	29	36	32	28	42	42	42	43	48
С суммарным удельным весом общего числа избирателей (в %)	34,5	27,8	35,6	39,6	31,2	31,5	39,7	43,2	46,0	52,8	56,5	59,1	53,7	<b>55,3</b>

По электоральному весу субъекты американской и российской федерации слишком неравнозначны. Поэтому были рассчитаны индексы интегральной активности – произведение удельных весов (долей): регионов (штатов) одного уровня (типа) активности и их суммарного веса в общем (списочном) числе избирателей страны. Для удобства полученные результаты взяты в целых числах.

Комплементарность как дополняемость до целого (1 или 100%) индексов «интегральной активности» субъектов Федерации по отношению к среднему по стране уровню (рис.3–4) точно отметила каждое электоральное событие. Совокупность а) долей субъектов федерации каждого типа активности в общем числе субъектов федерации и б) их суммарных удельных весов в общем (списочном) числе избирателей

страны специфически маркируют администрации ведущих политических партий США (рис.4), и кардинально меняются при переходе президентской власти от одной партии к другой.

В России (рис.3) переплетения кривых разделили прошедшие двадцать лет на этапы, совпадающие с датами правления администраций первого и второго/третьего президентов. Два десятилетия, столь отличные друг от друга на

**ТАБЛИЦА 2. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЧИСЛА ШТАТОВ<sup>6</sup> США ПО ОТНОШЕНИЮ К СРЕДНЕМУ УРОВНЮ ИТОГОВОЙ АКТИВНОСТИ ЭЛЕКТОРАТА НА ВЫБОРАХ. 1980–2010 ГОДЫ. ОТНОСИТЕЛЬНО СРЕДНИХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ПО США**

Число штатов с явкой пределенного уровня и суммарный удельный вес общего числа избирателей (в %)	Дата голосования:															
	1980	1982 <sup>7</sup>	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Средняя активность Посетило избирательные участки (VAP Rate на 1000 чел.)	526	407	533	365	503	365	547	385	481	353	500	363	553	370	569	373
Число штатов со средней активностью	7	10	8	8	6	11	6	12	10	8	8	13	13	4	9	12
С суммарным удельным весом общего числа избирателей	9,5	30,0	9,2	35,2	8,7	35,3	13,0	38,6	21,2	21,9	15,8	26,1	29,5	7,4	19,7	30,0
Число штатов с активностью <i>выше</i> среднего уровня	27	26	27	28	28	26	27	24	25	28	25	26	25	29	31	26
С суммарным удельным весом общего числа избирателей	37,0	32,6	38,0	29,8	38,3	28,3	34,4	29,0	31,2	36,5	32,4	32,5	32,4	39,3	43,5	35,9
Число штатов с активностью <i>ниже</i> среднего уровня	17	15	16	15	17	14	18	13	16	15	18	12	13	18	11	13
С суммарным удельным весом общего числа избирателей	53,5	37,4	52,8	35,0	53,0	36,4	52,6	31,6	47,6	41,6	51,8	41,1	38,2	53,3	36,8	38,2

графике, были противоположны и в реальности по социально-политической и экономической направленности и динамике.

В отличие от американского российский график не имеет «думско-президентской» периодичности, но на нем четко отличаются:

«суверенная» стихийность 1990-х годов, переходная точка – выборы 2000 года, и последующее стабильное десятилетие.

Любопытно, что *выборы 2000 года, как в России, так и в США, отмечены максимумом индекса средних регионов (субъ-*

*ектов федерации) за выбранный период наблюдения.*

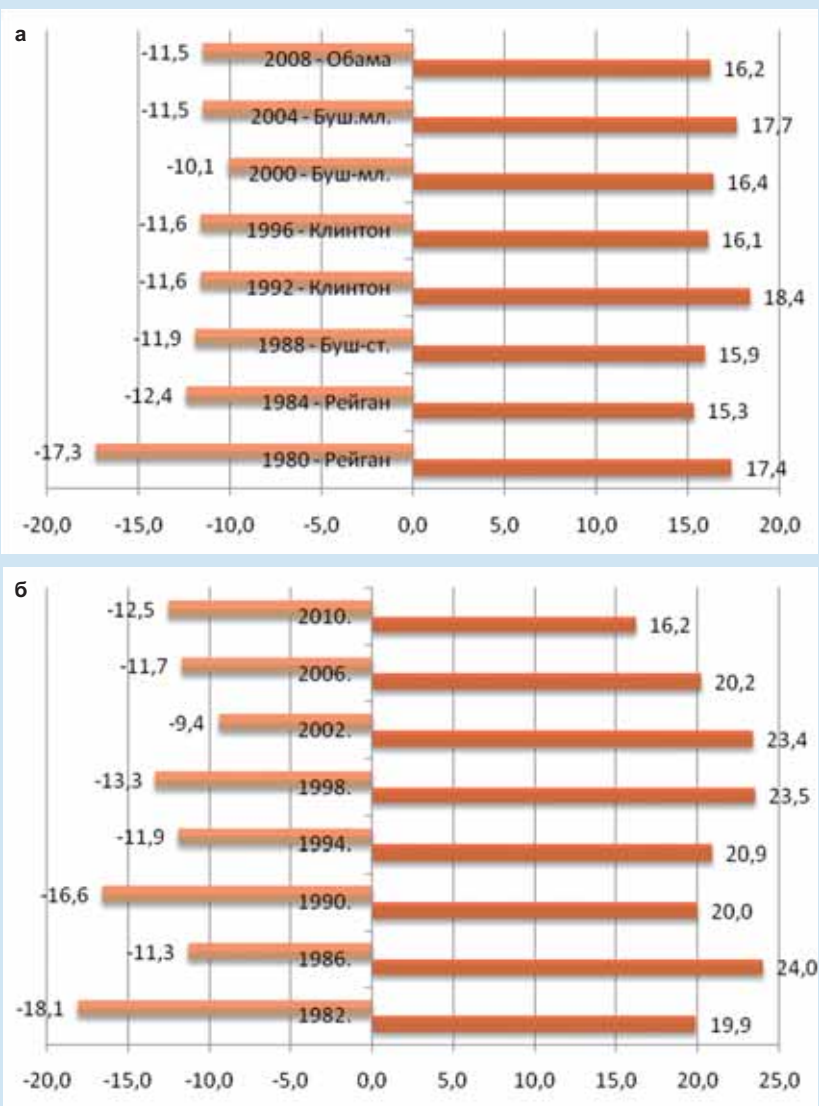
Наиболее гармоничные колебания кривых на рис. 4 – время правления одного из самых успешных президентов США – республиканца Рональда Рейгана и следующего за ним однопар-

<sup>6</sup> В число штатов включен федеральный округ Колумбия

<sup>7</sup> По 1982 г. отсутствуют данные о числе проголосовавших (Highest Office) в штате Луизиана. Цифра была поставлена по 1986 году.



Рис. 2. Величины максимальных отклонений от среднего уровня активности на выборах в США: а – президентские, 1980–2008 годы; б – промежуточные, 1982–2010 годы



тийца – Джорджа Буша-старшего, на администрациях которых лежит главная вина за огромные бюджетные дефициты<sup>8</sup>. Тригонометрическиподобная гармония кривых нарушается в 1992 году, когда президентом становится демократ Билл Клинтон. Тем не менее синусоидальная периодичность «пре-

зидент-промежуточные» индексов активных и пассивных штатов совпадает, кривая средних штатов по отношению к ним смещена, как графики синуса и косинуса.

Отличия в активности между выборами в США имеют двухлетнюю цикличность: выборы, на которых голосуют за президента

страны, как правило, вызывают значительно больший интерес избирателей. Разница «средних» достигает в иные годы 15 процентных пунктов (п.п.). Но это не единственное заметное отличие.

Если сравнить минимум и максимум явки по штатам на президентских и промежуточных выборах (табл.3), то за последние 30 лет минимаксное расстояние составило:

на президентских выборах 1,6–2,0 раза,

на промежуточных выборах 2,2–2,8 раза.

Объяснение сложившейся пропорции между президентскими и промежуточными выборами состоит в том, что на промежуточных выборах, на фоне общего пониженного к ним интереса избирателей, в некоторых штатах дополнительно происходят еще и «провалы» активности, как, например, в Миссисипи в 1990 году<sup>9</sup>.

*Все максимумы последних 30 лет – это выборы президентов, все минимумы – это промежуточные выборы* (табл. 3). Наиболее урожайными на максимумы (рис.5) были выборы 2008 года: в 28 штатах они вызвали наибольший интерес избирателей за 30 лет. Наименьший интерес избирателей наблюдался в 1998 году, и тогда же в 14 штатах была минимальная явка. 1988, 1996 и 2000 годы на графике отсутствия тридцатилетних экстремумов в штатах.

В большинстве штатов тридцатилетние экстремумы разделены

<sup>8</sup> Вопрос бюджетного секвестра единственный раз встал в повестку дня США в 1990 году накануне промежуточных выборов в конгресс в ноябре 1990 года и президентских выборов 1992 года, которые республиканцы закономерно проиграли.

<sup>9</sup> Некоторые американские аналитики иронически сомневаются, было ли вообще население Миссисипи проинформировано о тех выборах.

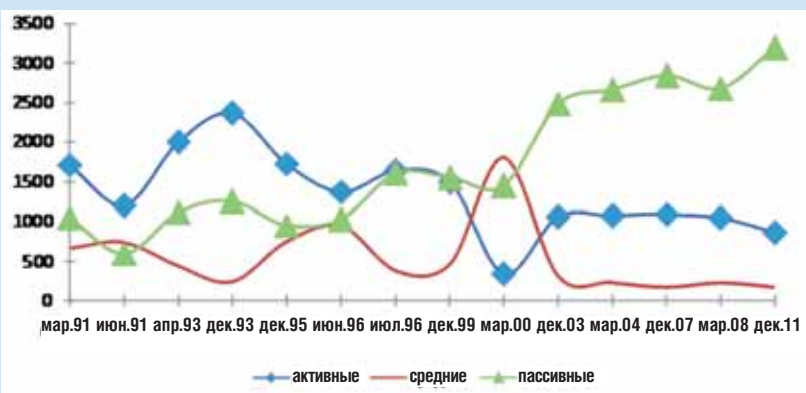
несколькими электоральными событиями, в семи штатах<sup>10</sup> следуют один за другим, в двух<sup>11</sup> – находятся на кромках тридцатилетия.

Активные субъекты федерации, как в США, так и в России, это патриархальная и небогатая глубинка, городская и сельская; мегаполисы – электоральный пассив. Эта упрощенная схема вполне объяснима: в современных мегаполисах и их «революционно-зеленых» пригородах уровень, качество и стиль жизни позволяют все большему числу людей прекрасно жить вне политики, тогда как организация социума небольших поселений предполагает активное личное общение «всех со всеми» для решения насущных жизненных вопросов.

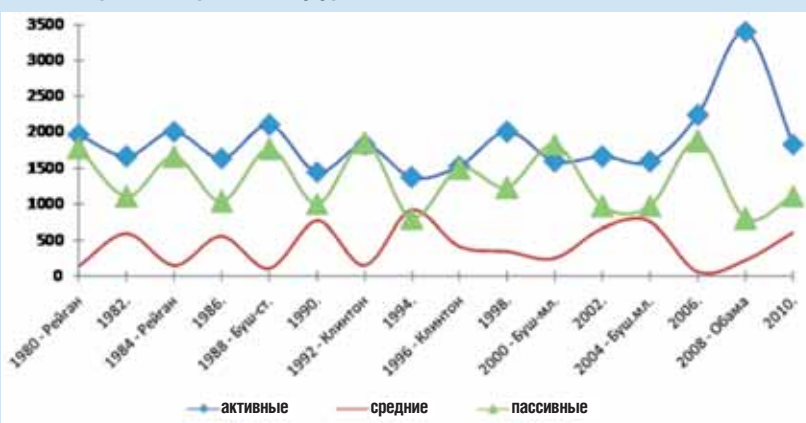
Число активных штатов (табл.2) на президентских выборах находится в промежутке от 25 до 31-го, на промежуточных – от 24 до 29. С небольшой вариацией это одни и те же штаты, совокупный удельный вес которых в электоральном пространстве США составляет от 31 процента в 1996 году до 44 процентов в 2008 году – на президентских выборах, и от 28 процентов в 1990 году до 39 процентов в 2006 году – на промежуточных выборах.

Список 25 активных штатов на выборах 2000 и 2004 годов совпал полностью: Пенсильвания, Айдахо, Колорадо, Канзас, Луизиана, Дэлавар, Небраска, Огайо, Массачусетс, Вашингтон, Миссури, Коннектикут, Ю. Дакота, Мичиган, Вайоминг, Орегон, Айова, С. Дакота, Монтана, Нью-Гэмпшир, Вермонт, Висконсин, Аляска, Мэн, Миннесота<sup>12</sup>.

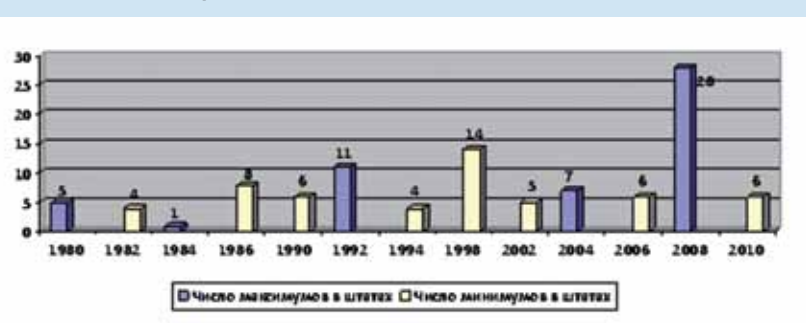
**Рис. 3.** Динамика индексов интегральной активности электората по отношению к среднему российскому уровню каждого события. 1991–2011 годы



**Рис. 4.** Динамика индексов интегральной активности электората по отношению к среднеамериканскому уровню каждого события. 1980–2010 годы



**Рис. 5.** Распределение числа экстремумов явки избирателей на выборах в США по электоральным событиям, состоявшимся в 1980–2010 годах



Электоральный пассив США – это политические, экономические и демографические «тяжеловесы» – Калифорния, Нью-Йорк, Техас, Флорида, к которым добавляются дистрикт (федеральный округ Колумбия), небольшие штаты: Гавайи, Аризона, Нью-

<sup>10</sup> Аляска (2004/макс. – 2006/мин.), Алабама, Калифорния, Гавайи, Сев. Каролина, Оклахома (2006/мин. – 2008/мах), Иллинойс (1992/макс. – 1994/мин.), Вайоминг (2008/макс. – 2010/мин.).

<sup>11</sup> Айдахо и Юта.

<sup>12</sup> Перечисление штатов в порядке увеличения активности 2000 г.

**ТАБЛИЦА 3. ДИНАМИКА МАКСИМАЛЬНОЙ И МИНИМАЛЬНОЙ АКТИВНОСТИ ШТАТОВ НА ПРЕЗИДЕНТСКИХ И ПРОМЕЖУТОЧНЫХ ВЫБОРАХ В США. 1980–2010 ГОДЫ**

Даты	Президентские выборы				Даты	Промежуточные выборы		
	Победитель выборов	Мах/Min, раз	Штаты с макс. акт.	Штаты с мин. акт.		Мах/Min, раз	Штаты с макс. акт.	Штаты с мин. акт.
1980	Рейган	2,0	Миннесота – 70,0%	Дистрикт – 35,3%	1982	2,6	Аляска – 63,5%	Дистрикт – 23,5%
1984	Рейган	1,7	Миннесота – 68,6%	Ю.Каролина – 40,9%	1986	2,4	С.Дакота – 60,5%	Кентукки – 25,2%
1988	Буш-ст.	1,7	Миннесота – 66,2%	Дистрикт – 38,4%	1990	2,8	Мэн – 56,5%	Миссисипи – 19,9%
1992	Клинтон	1,7	Мэн – 73,1%	Гавайи – 43,1%	1994	2,2	Ю.Дакота – 59,4%	Луизиана – 26,6%
1996	Клинтон	1,8	Мэн – 64,2%	Невада – 36,5%	1998	2,7	Миннесота – 58,8%	Вирджиния – 22,0%
2000	Буш-мл.	1,7	Миннесота – 66,4%	Гавайи – 39,9%	2002	2,2	Ю.Дакота – 59,7%	Вирджиния – 26,9%
2004	Буш-мл.	1,7	Миннесота – 73,0%	Гавайи – 43,8%	2006	2,3	Ю.Дакота – 57,2%	Дистрикт – 25,3%
2008	Обама	1,6	Миннесота – 73,1%	Гавайи – 45,4%	2010	2,2	Мэн – 53,5%	Дистрикт – 24,8%

Мексико, Миссисипи, Зап. Вирджиния, Невада, Арканзас... Спиксок варьирует в зависимости от складывающегося уровня средней активности по стране, от 11 до 18 штатов. Удельный вес пассивных штатов находится в интервале от 31 процента в 1994 году до 53 процентов в 1980 году.

В США существует феномен так называемых «неопределившихся» штатов, в которых, как правило, идет особенно острая предвыборная борьба. Неопределившиеся, к которым относят Монтану, Неваду, Колорадо, Нью-Мексико, Миннесоту, Миссури, Мичиган, Индиану, Огайо, Пенсильванию, Нью-Гемпшир, Вирджинию, Сев. Каролину, Флориду, Айову и Висконсин, распределены по всему спектру активности. Следовательно, только сильный накал политических страстей способен поднять активность, например, в пассивной Пенсиль-

вании до активного уровня. Но это не значит, что в демократических (голубых) и республиканских (красных) штатах (символизирующих социетальный раскол на метро- и ретро-Америку) не происходит политической борьбы между партиями и кандидатами за голоса «американских налогоплательщиков». В иные годы почти вся Америка (за исключением одного или нескольких штатов) бывает окрашена в цвет победителя президентских выборов, как, например, в 1972, 1980 и 1984 годах, опровергая, тем самым, традиционное деление на «синие» и «красные» штаты. Любопытно, но цвет победителя президентской гонки на картах сайта [www.uselectionatlas.org](http://www.uselectionatlas.org) – красный, если победитель «демократ», и синий – если «республиканец».

*Вышеперечисленные обстоятельства позволяют сделать*

*вывод об устойчивой электоральной культуре населения каждого штата в вопросах, касающихся не только политических предпочтений, но и в пространстве электоральной активности.*

\* \* \*

*Данная turnout-устойчивость имеет определенный интервал, по величине которого штаты можно объединить в несколько групп. Интервал – это разница в процентных пунктах (п.п.) между максимумом и минимумом явки в штате за последние 30 лет, которая изменяется от 10,7 до 40,2 пп. Распределение штатов по величине разницы – рис.6.*

Штат, в котором активность имеет минимальную волатильность – это Гавайи. Разница между самой большой (45,4% в 2008 г.) и самой маленькой (34,7% в 2006 г.) явкой составляет на

островах всего 10,7 п.п. В континентальной части США такого узкого интервала нет, минимум на континенте начинается со значений 17,7 – в Калифорнии и 17,8 п.п. – в Арканзасе. В эту же группу, интервал которой составляет от 17 до 20,9 пункта, входят еще 6 штатов: Аляска, Вайоминг, Невада, Южная Дакота, Род Айленд и Нью-Мексико.

Следующая группа 15 штатов, интервал минимаксной разницы которой составляет от 21 до 24,9 пункта, имеет самый большой в данной группировке удельный вес. Алабама, Монтана, С.Дакота, Орегон, Техас, Нью-Йорк, Иллинойс, Массачусетс, Вермонт, Айова, Аризона, Колорадо, Мэн, Вашингтон и Индиана вкуче составляют треть избирателей США.

Чуть менее трети избирателей (30,9%) имеют 14 штатов, волатильность активности в которых еще более значительна, от 25 до 29,9 пунктов. К данной группе относятся Канзас, Коннектикут, Ю.Каролина, Джорджия, Огайо, Миннесота, Небраска, Зап. Вирджиния, Оклахома, Айдахо, Пенсильвания, Миссури и Мичиган.

Десять штатов с удельным весом общего числа избирателей 15,8 процента имеют величину интервала минимаксной разницы, составляющую в некоторых случаях «нормальную рабочую активность»: от 30 до 34,9 пункта. Это Дэлавар, Мериленд, Висконсин, Кентукки, Нью-Джерси, округ Колумбия, Луизиана, С.Каролина, Теннесси и Юта.

Наконец, Нью-Гемпшир, Миссисипи и Вирджиния, показали самую большую разницу между



Рис.6. Пирамида turnout-устойчивости штатов США по электоральным событиям, состоявшимся в 1980–2010 годы

провальными и успешными выборами: 36,6 п.п., 39,4 п.п. и 40,2 п.п. соответственно.

Вышеперечисленное поименование штатов в группах показывает, что политическая и географическая («остров – континент») компоненты в данном распределении не работают. Следовательно, на электоральную активность в субъектах американской федерации значимо влияют местные, «штатные» традиции отношения населения к выборам и организация административного аппарата и партийных «машин» в конкретном штате. Величину разницы между максимальной и минимальной явкой в большинстве штатов (рис.6) можно оценить как значительную – 21 пункт и выше.

\*\*\*

Активность российских регионов, как субъектов федерации, так и административных единиц (городов/районов), которые их образуют, была исследована нами ранее и много детальнее, чем

предполагает программа и объем статьи<sup>13</sup>.

Мы уже отметили, что дни недели, выбранные в России и США для голосования, различны. В США – рабочий день, вторник, и всегда глубокой осенью, в ноябре. В России день голосования нерабочий – воскресенье, и выборы за прошедшие годы проходили во все ярко выраженные сезоны года, существующие на территории страны согласно ее месту на глобусе. В России (в отличие от США), как и в других странах, голосующих в воскресенье, принято собирать графики почасовой активности избирателей. Анализ почасовых графиков явки избирателей, выполненный по всему ряду выборов и всем субъектам Российской Федерации, позволил получить следующие выводы.

Совокупность показателей почасового хода голосования имеет в своей динамике уникальное значение, так как отражает влияние а) краткосрочных политических факторов и, главное, б) социокультурной основы элек-

<sup>13</sup> См., например: Арбатская М. Контурная карта электоральной России / ИГ СО РАН, Избирательная комиссия Иркутской области. Иркутск. 2003; Арбатская М. Сколько же в России избирателей? Политико-географический анализ общего числа российских избирателей и уровня их активности. 1990–2004 / ИГ СО РАН, Избирательная комиссия Иркутской области. Иркутск. 2004.

торального поведения. По этой причине анализ почасового хода голосования – это обязательный элемент для адекватной интерпретации итогов политического волеизъявления граждан.

В дневном «явочном переплетении» региональных центров управления ощутимо различие между президентскими и парламентскими выборами, совокупно обусловленное различием времен года и типом выборов. При этом группа активных регионов имеет ярко выраженный и со временем усиливающийся «национальный» признак, группа пассивных – «столичный» и промышленный.

Активность избирателей детерминирована главным образом политической значимостью электорального события. При этом темпы хода голосования в течение дня корректируются сезоном года и уровнем урбанизированности территории. Так, к обеду летнего дня избиратели крупных российских регионов менее активны, чем зимой и весной. К зимнему вечеру группу пассивных интенсивно покидают более мелкие регионы, а летом – более крупные.

Для региона – субъекта Российской Федерации можно выделить характерные сезонные особенности почасового хода голосования. Однако сезон года лишь корректирует темпы хода голосования в течение дня, не влияя на величину общей итоговой активности избирателей, которую главным образом определяет интрига выборов и интерес избирателей к ним.

\*\*\*

Каковы общие итоги сравнения активности субъектов американской и Российской федераций на выборах?

Активные субъекты федерации в США и России – это провинциальная глубинка, городская и сельская; жители столиц, мегаполисов обычно не торопятся в пункты для голосования, в выходной или рабочий день – не имеет значения.

Наиболее значимые и интересные результаты вытекают из сравнения электоральной активности в штате/регионе со средним по стране показателем.

Доля субъектов федерации США с активностью выше среднего уровня колеблется в небольшом интервале от 24–25 до 29–31 штата, с суммарным удельным весом общего числа избирателей от 29 до 44 процентов. В России аналогичный показатель имеет значительно больший интервал (17–48 регионов) и суммарный удельный вес общего числа избирателей, который в максимуме (44%) составляет одинаковую с США величину.

Различия между странами по нижней границе доли активных субъектов федерации – это следствие огромной разницы в количестве проведенных в России и США выборов, которая обусловила неустойчивый (Россия) и устойчивый во времени (США) тип электоральной активности субъекта федерации.

На электоральную активность в субъектах американской федерации значимо влияют «штатные» традиции отношения населения к выборам и уровень предвыборного сервиса со стороны административного аппарата и партийных «машин» в конкретном штате. Разница между максимальной и минимальной явкой в большинстве штатов значительна (21 пункт и выше).

Взаимосвязь основных типов электорального участия «актив-

ные-средние-пассивные», подразумевая количество субъектов федерации и их суммарный удельный вес в общем числе избирателей страны, имеет «политическую подоплеку»:

В США: специфически маркирует администрации ведущих политических партий и кардинально меняется при переходе президентской власти от одной партии к другой.

В России: делит прошедшие двадцать лет на этапы, совпадающие с датами правления администраций первого и второго/третьего президентов.

В обеих странах неординарные выборы 2000 года отмечены максимумом индекса субъектов федерации среднего уровня.

Тем самым, *показатели активности избирателей, соотнесенные с числом региональных центров организации (управления) выборами и совокупной величиной (долей) данных центров в общем электоральном пространстве страны*, несмотря на имеющиеся в странах исторические, социокультурные и административно-политические различия при подготовке и проведении выборов, *имеют в России и США общие для типа и уровня голосования признаки.*

*В событийной динамике указанные признаки в сравнении со средним уровнем явки по стране отображают «расстановку сил» – устоявшийся на момент голосования характер межбюджетных и политических отношений по линии центр-регионы.*

*Поскольку в государственно-политическом управлении России и США имеются кардинальные различия, то мы наблюдаем управленческий и социальный феномен, независимый от параметров политических систем данных стран.* ✓

## ВЫСШАЯ РОССИЙСКАЯ ВЛАСТЬ ИЗ ГЛУБИНЫ ВЕКОВ ДО НАШИХ ДНЕЙ: ЮРИДИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Кутафин О.Е. Глава государства: монография. Москва: Проспект. 2012. 560 с.

*Фундаментальный научный труд академика О.Е. Кутафина об институте главы государства издан уже после его ухода из жизни. То, что последние дни Олег Емельянович уделял большое внимание рассматриваемой теме, не может не свидетельствовать о ее общей значимости в круге проблем, с которыми сталкивается наука российского конституционного права. И действительно, для России, как страны, обремененной грузом авторитарных исторических традиций, постановка вопроса о месте главы государства в системе организации власти имеет ключевое значение. Несмотря на достаточное количество серьезных исследований института главы государства в отечественной юридической литературе, среди которых особо отметим труды Е.И. Козловой, А.А. Мишина, В.Н. Суворова, Л.А. Окунькова, В.Е. Чиркина, книга О.Е. Кутафина существенно отличается от других исследований. Что бы хотелось сказать в этой связи?*

Очевидно стремление автора рассматривать феномен института главы российского государства в широком историческом контексте. Чтобы понять, почему институт Президента Российской Федерации сформировался в нынешнем виде, и каков потенциал его влияние на конституционно-правовое развитие России, необходимо обращение к историческому опыту развития института главы государства дореволюционного и советского периодов. О.Е. Кутафин самым обстоятельным образом исследовал юридические и научные источники, характеризовавшие порядок замещения должности главы государства, его основные полномочия и порядок деятельности. Таким образом, рецензируемая книга по своему научному жанру является не только конституционно-правовым, но и историко-правовым исследованием.

Нельзя не заметить искреннюю увлеченность автора

отдельными вопросами. Трудно не восторгаться тем, как скрупулезно, четко и логично автор монографии излагает проблемы престолонаследия в царской России. Возможно, в содержательном плане это и не самый важный вопрос для науки конституционного права. Однако проникновение автора в глубину юридических проблем сквозь толщу веков рождает доверие к основательности проведенной исследовательской работы. В целом, исследование проблем института главы государства в Российской Империи расширяет современные представления о механизмах власти в тот период.

С большой подробностью освещаются вопросы организации высших органов власти в советский период. О.Е. Кутафиным исследуются получившие распространение концепции «коллективного главы советского государства». Несомненный интерес представляет многосторонний анализ

законодательства о Президиуме Верховного Совета СССР и Российской Федерации и практики его применения, а также деятельности ранее действовавших органов власти, выполнявших функции «коллективного главы государства».

Рассматривая вопросы становления современной системы организации государственной власти, О.Е. Кутафин не избегает острых проблем, в том числе связанных с разработкой и принятием действующей Конституции Российской Федерации. Можно согласиться с высказанным автором мнением об упущенных возможностях демократизации конституционной модели организации власти в нашей стране. Особенно ярко изложена характеристика результатов деятельности Конституционного совещания, сформированного Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным (стр. 308) и общих итогов форсированного принятия Конституции Россий-

ской Федерации в 1993 году (стр. 314).

Представляет немалый интерес приведенная в книге характеристика конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации. О.Е. Кутафин, полемизируя с другими учеными, справедливо указывает на несовершенство конституционных гарантий, препятствующих превращению Президента Российской Федерации в авторитарного правителя, отмечая, что возможность «реализации этой системы гарантий во многом зависит от личности самого Президента», что нивелирует всю ценность таких гарантий (стр. 321).

О.Е.Кутафин указывал, что «хотя Конституция Российской Федерации не дает прямого и однозначного ответа на вопрос о том, к какой ветви государственной власти относится Президент, президентская власть как совокупность конституционных полномочий Президента по своей юридической природе является частью исполнительной власти, а Президент – это прежде всего конституционный орган исполнительной власти, осуществляемой Президентом совместно с Правительством Российской Федерации и другими органами государственного управления» (стр. 321).

Думается, что такая характеристика отчасти обоснована



с учетом практики реализации Конституции Российской Федерации. Однако данная практика неизбежно приходит в противоречие конституционным принципом разделения властей, поскольку в отношении Президента Российской Федерации не предусмотрено эффективной системы сдержек и противовесов, на что обращал внимание и сам автор рецензируемой книги. Таким образом, модель организации государственной власти, основанная на признании Президента в качестве органа исполнительной власти, выражает одно из существенных противоречий действующей Конституции. По нашему мнению, в его преодолении состоит одна из наиболее

актуальных задач вызревающей конституционной реформы, которая способна преодолеть недостатки Конституции, на которые обращал внимание О.Е. Кутафин.

Взгляд О.Е. Кутафина на институт главы государства это не только теоретическая позиция ученого-государствоведа. Это и посвящение читателя в глубь законов, в соответствии которыми устроены высшая российская власть, человеком, который участвовал в выработке многих решений государственной важности, в том числе и на посту Председателя комиссии по гражданству при Президенте Российской Федерации. Это и гражданская

позиция одного из наиболее авторитетных ученых-государствоведов, труды которого всегда будут актуальны и востребованы. В связи с этим рецензируемая книга представляет интерес для самого широкого круга читателей, изучающих вопросы современного российского права и политики.

#### **АЛЕКСАНДР ПОСТНИКОВ,**

заведующий отделом конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор



**ВЛАДИМИР ЛЫСЕНКО,**  
заместитель начальника  
Управления общественных  
связей и информации Аппарата  
ЦИК России,  
доктор юридических наук,  
заслуженный юрист России

## О МЕЖДУНАРОДНЫХ НАБЛЮДАТЕЛЯХ В ДВУХ ИЗДАНИЯХ

И.Б. Борисов, А.В. Игнатов. Международные наблюдатели на выборах депутатов Государственной Думы шестого созыва – содействующий или дестабилизирующий фактор? М.: РОИИП, 2012. 276 с.; Борисов И.Б., Игнатов А.В. Международные наблюдатели на выборах Президента Российской Федерации – очередной импульс к развитию института международного наблюдения. М.: РОИИП, 2012. 208 с.

*Для получения объективной оценки прошедших выборов государства, действительно заинтересованные в развитии своих демократических институтов, приглашают на свои национальные выборы международных и иностранных наблюдателей, представляющих различные организации и объединения, чтобы не только получить взвешенную оценку электоральных процедур, но и услышать экспертные рекомендации, направленные на дальнейшее демократическое развитие государства.*

Издания Российского общественного института избирательного права «Международные наблюдатели на выборах депутатов Государственной Думы шестого созыва – содействующий или дестабилизирующий фактор?» и «Международные наблюдатели на выборах Президента Российской Федерации – очередной импульс к развитию института международного наблюдения», выпущенные в 2012 году кандидатом юридических наук И.Б. Борисовым (Председатель Совета РОИИП) и кандидатом юридических наук А.В. Игнатовым (Исполнительный директор РОИИП), представляют собой серию изданий, посвященных одной теме – анализу института международного наблюдения на федеральных выборах в России в 2011–2012 годах, общих принципов и современных подходов к институту международного наблюдения.

Отличительной особенностью изданий является удачное сочета-

ние элементов информационно-справочного издания, в котором обобщены и систематизированы сведения об иностранных (международных) наблюдателях, аккредитованных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и действовавших на выборах депутатов Государственной Думы 4 декабря 2011 года и Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года, и аналитического материала о составе, деятельности и выводах основных миссий и групп международных наблюдателей, осуществлявших мониторинг прошедших федеральных выборов. Такое сочетание позволило авторам не только всесторонне осветить деятельность иностранных (международных) наблюдателей, снабдив читателя достаточным объемом статистической и фактологической информации, но и представить содержательный анализ этой деятельности, предложив читателю сделать самостоятельные выводы о степени объективности и беспристрастности основных мис-

сий международных наблюдателей, представивших свои заключения или заявления о результатах своего наблюдения за выборами в России.

Институт международного наблюдения за выборами за два десятилетия после подписания Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года стал одним из основных атрибутов проведения общенациональных выборов в подлинно демократических государствах, расположенных на пространстве ОБСЕ, по крайней мере, в тех из них, которые ответственно относятся как к международно-правовым, так и к политическим обязательствам, взятым ими перед другими государствами и перед собственным народом, и в полной мере исполняют такие обязательства<sup>1</sup>.

Институт международного наблюдения в том виде, в котором он закреплен в основных международных актах, призван содействовать исполнению государством своих международных обязательств и международных стандартов демократических выборов,



оказывать государству помощь в совершенствовании своего законодательства и правоприменительной практики, обмениваться информацией об избирательном процессе и способствовать внедрению лучших практик в других государствах. Безусловно, институт международного наблюдения является и формой международно-правовой защиты избирательных прав и свобод граждан.

Международное наблюдение на выборах Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы шестого созыва, прошедших 4 марта 2012 года и 4 декабря 2011 года подтвердило актуальность основополагающего принципа проведения демократических выборов – их открытость и гласность, а также проявило ряд проблем функционирования института международного наблюдения. Разноплановость, а порой и политическая пристрастность работы международных наблюдателей не только выхолащивает истинные цели международного наблюдения, но и требует со стороны международного сообщества принятия незамедлительных и действенных мер по выводу института международного наблюдения из системного

кризиса, отягощенного, к тому же, политической пристрастностью.

Российская Федерация, руководствуясь своими международными обязательствами, пригласила на выборы депутатов Государственной Думы Федерации шестого созыва 4 декабря 2011 года<sup>2</sup> и на выборы Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года<sup>3</sup> иностранных (международных) наблюдателей от целого ряда международных организаций, участником или членом которых она является, иностранных государств, зарубежных избирательных органов, а также иностранных неправительственных организаций, специализирующихся на мониторинге избирательных процессов и защите политических прав граждан. Достаточно большое количество наблюдателей и миссий привело к некоторым противоречиям в оценках прошедших выборов. Издания РОИИП позволяют читателю разобраться в причинах таких противоречий и сделать собственные выводы.

Впервые в отечественной практике авторы попытались привести оценки выборов, сформулиро-



ванные основными миссиями по международному наблюдению за выборами (БДИПЧ ОБСЕ, СНГ, Шанхайской организации сотрудничества и группой международных наблюдателей от институтов гражданского общества), к общему знаменателю, сопоставить их и сформулировать некую «консолидированную оценку выборов» присутствовавшими здесь представителями международного сообщества.

Авторами проведен тщательный анализ методологических основ деятельности международных наблюдателей от основных миссий международного наблю-

<sup>1</sup> В настоящее время немногим более 20 государств – участников ОБСЕ (из 56) закрепили в национальном законодательстве о выборах положения об иностранных (международных) наблюдателях, их статусе, правах и обязанностях. Россия была одним из первых государств, которые полномасштабно и системно закрепили широчайшие права международных наблюдателей не только при проведении федеральных, но также региональных и муниципальных выборов, референдумов.

<sup>2</sup> При проведении парламентских выборов ЦИК России было аккредитовано 688 иностранных (международных) наблюдателей из 54 государств и международных организаций (Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Содружества Независимых Государств, Шанхайской организации сотрудничества, Северного Совета, БДИПЧ ОБСЕ). Международные наблюдатели, как долгосрочные, так и краткосрочные, осуществляли наблюдение за выборами в 48 субъектах Российской Федерации, на территории которых было зарегистрировано суммарно около 80 процентов избирателей.

<sup>3</sup> При проведении президентских выборов ЦИК России было аккредитовано 685 иностранных (международных) наблюдателей из 56 иностранных государств и международных организаций (Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Содружества Независимых Государств, Шанхайской Организации Сотрудничества, БДИПЧ, Организации американских государств, Ассоциации организаторов выборов стран Европы). Международные наблюдатели, как долгосрочные, так и краткосрочные, осуществляли наблюдение за выборами в 48 субъектах Российской Федерации, на территории которых было зарегистрировано суммарно около 82,4 млн. избирателей.

дения, позволяющий выявить сходства и различия в их работе<sup>4</sup>. Выводы, сделанные в издании, позволяют говорить о необходимости выработки понятных государству, в котором осуществляется международное наблюдение, и его населению единых принципов и критериев международного наблюдения, оценки состоявшихся выборов для всех миссий и групп международных наблюдателей.

Уникальным материалом является представленный авторами сравнительный анализ составов миссий по наблюдению за выборами, подготовленный на основе анализа сведений, которые были указаны международными наблюдателями при оформлении своего статуса. Данный анализ позволяет охарактеризовать каждую из наблюдавших за выборами миссий с точки зрения ее подготовленности к такой деятельности и соответствия решениям руководящих органов соответствующих международных организаций.

Интересным наблюдением завершилась попытка авторов сравнить цифровые показатели, содержащиеся в заявлениях организации, называющей себя «золотым стандартом» наблюдения – БДИПЧ ОБСЕ. Как показано авторами, в заявлениях двух фактически сменивших друг друга миссий этой организации, работавших под руководством одного

человека в примерно одинаковых политико-правовых условиях на парламентских и президентских выборах, лишь 20 процентов обновленных цифровых показателей, характеризующих голосование и подсчет голосов, совпадают. Таким образом, сравнить оценку соответствующих процессов по наблюдениям непосредственно краткосрочных наблюдателей – людей, лично присутствовавших на избирательных участках, по таким данным не представляется возможным. Что это: случайность, вызванная проблемами методики деятельности миссии, или сознательное действие, совершенное с целью не допустить какого-либо сравнительного анализа двух миссий? Ответ на этот вопрос должен дать сам читатель.

В любом случае, как справедливо отмечают авторы, тщательное и беспристрастное международное наблюдение требует наличия надежной методологии организации такого наблюдения. Эта внутренняя проблема института международного наблюдения усугубляется еще тем, что при вынесении окончательных оценок прошедших выборов в ряде международных организаций действует не «сила права», а «право сильного» при отсутствии универсальных нормативных актов, регламентирующих порядок наблюдения за выборами. Отсюда и политика «двойных стандартов»



и ярко выраженная политическая модальность итоговых выводов и заключений, которые впоследствии используются для осуществления давления на суверенные государства, вплоть до военной интервенции «в защиту демократических ценностей».

Издания Российского общественного института избирательного права, посвященные международному наблюдению на федеральных выборах 2011–2012 годов, будут полезны исследователям проблем выборов, демократии и политических процессов в России, международного гуманитарного сотрудничества, работникам избирательных комиссий всех уровней, а также всем интересующимся проблемами международного наблюдения за выборами. 

<sup>4</sup> См.: в частности, Руководство по наблюдению за выборами (ОБСЕ/БДИПЧ, Варшава, 2010 год, шестое издание); Рекомендации Парламентской ассамблеи Совета Европы 1595 (2003) «О Своде рекомендуемых норм при проведении выборов» (Страсбург, 30 января 2003 года) и Рекомендации 1945 (2010) «Международно признанный статус наблюдателей за выборами» (Страсбург, 12 ноября 2010 года); Положение о Миссии наблюдателей от Шанхайской организации сотрудничества на президентских и/или парламентских выборах, а также референдумах (утвержденной решением Совета министров иностранных дел государств – членов Шанхайской организации сотрудничества от 15 мая 2006 года № 8); Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (Кишинев, 7 октября 2002 года), Положение о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (от 26 марта 2004 года), Декларацию Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах – участниках Содружества Независимых Государств» (Санкт-Петербург, 25 ноября 2008 года), Рекомендации для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (Новая редакция от 16 мая 2011 года).

## НАГРАЖДЕНИЕ ПОБЕДИТЕЛЕЙ КОНКУРСА С М И



7 июня 2012 года в зале заседаний ЦИК России состоялось награждение победителей Всероссийского конкурса на лучшее освещение в средствах массовой информации выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва, Президента Российской Федерации, в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в органы местного самоуправления в нашей стране и вопросов избирательного законодательства в 2011–2012 годах.



В церемонии награждения приняли участие Председатель ЦИК России Владимир Евгеньевич Чуров, заместитель Председателя ЦИК России Леонид Григорьевич Ивлев, секретарь ЦИК России Николай Евгеньевич Конкин, члены ЦИК России Майя Владимировна Гришина, Нина Александровна Кулясова и Борис Сафарович Эбзеев.

Лауреаты получили дипломы из рук Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

В.Е. Чуров также вручил письменные благодарности от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации коллективам средств массовой информации, активно освещавшим федеральные избирательные кампании. Журналисты, наиболее профессионально раскрывшие в своих работах тему выборов, получили от Председателя ЦИК России эксклюзивные авторские подарки – фотографии, которые сделал он сам.

«СМИ играют ключевую роль в любой избирательной кампании. Если бы СМИ не было, то не было бы и современных выборов», – подчеркнул в своем обращении к конкурсантам В.Е. Чуров.





На фото : 1) Сибирский В.М. «Главкомы союзнических армий. Берлин. 1945»;  
2) Делегация ЦИК России перед возложением памятной ленты к Вечному огню;  
3) Рыженко П.В. «Париж. 1813»; 4) Зураб Церетели «Бородино. 1812»;  
5) Рыженко П.В. «Ожидание Сергея»; 6) Переяславец М.В. «Денис Давыдов».

22 июня 2012 года в 4 часа утра в здании ЦИК России открылась тематическая выставка «Год истории России», организатором которой являются ЦИК России, Студия военных художников имени М.Б. Грекова, Музей-мастерская Зураба Церетели.

