

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, А.Н. Адров, И.Б. Борисов, М.В. Гришина, Е.П. Дубровина, С.Е. Заславский, А.В. Иванченко, А.А.Кисин, Е.И. Колюшин, В.И. Лысенко, С.Ю. Нестеров, А.Ю. Петухов, М.А. Попов, С.М. Шапиев

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

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

Главный редактор С.Е. Заславский
Заместитель главного редактора О.Б. Беляков
Ответственный секретарь И.Б. Гасанов

Предпечатная подготовка и печать
ООО «РусАльфаМедиа».
111020, г. Москва, 2-я улица Синичкина, д. 9А,
тел.: 8 (499) 400-0218

Позиция редакции не всегда совпадает с мнением авторов. Авторы несут ответственность за достоверность предоставленной 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 3500 экз.

ISSN 1995-2430

© Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

Фотографии на обложке предоставлены
Избирательной комиссией Ростовской области

СОДЕРЖАНИЕ

АКЦЕНТ

От первого лица

Владимир ЧУРОВ

**ПО ВЕКТОРУ, ЗАДАННОМУ
ПОСЛАНИЕМ ПРЕЗИДЕНТА**

2



ПРАВО

Законоприменение

Сергей КНЯЗЕВ

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ
БАЛАНС СВОБОДНЫХ ВЫБОРОВ
И СВОБОДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ**

6



Иван ЧУРИН

**РОЛЬ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО
СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В РАЗВИТИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО
ПРАВА РОССИИ:
АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР**

13

ОБЩЕСТВО

Электоральная география

Снябшах ШАПИЕВ

**ЮГ РОССИИ В ОСЕННИЙ ЕДИНЫЙ
ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ**

19

Ракурс

Дмитрий ИВАЙЛОВСКИЙ

**ВЫБОРЫ КАК ПОЛИТИЧЕСКИЙ
ИНСТИТУТ**

26

ТЕХНОЛОГИИ

Практикум

Сергей ЮСОВ

**САЙТЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ
КОМИССИИ – ИСТОЧНИК
ИНФОРМАЦИИ**

31



ДИАЛОГ

Давайте обсудим

Гарегин МИТИН

**МОЖЕТ ЛИ ОБВИНЯЕМЫЙ
НАЗНАЧАТЬСЯ В СОСТАВ
ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ?**

54

ПРОСВЕЩЕНИЕ

Ближнее зарубежье

Евгений КУДРЯШОВ

**ПРАВО НА ВЫДВИЖЕНИЕ
КАНДИДАТОВ
НА ПАРЛАМЕНТСКИХ ВЫБОРАХ
В СТРАНАХ СНГ**

58

ТЕЛЭТАЙП

Информация

**ВИЗИТ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ЦИК
РОССИИ В ИНДИЮ**

61



Предвыборная агитация

Евгений ЕРМОЛАЕВ

**СООТНОШЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ
РЕКЛАМЫ И ПРЕДВЫБОРНОЙ
АГИТАЦИИ
В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ**

41

Политконсалтинг

Сергей ПУНТУС

**ВНЕШНИЙ МОНИТОРИНГ
ИЗБИРАТЕЛЬНОГО
ПРОЦЕССА – ОБЯЗАТЕЛЬНЫЙ
ФАКТОР
ПРОЗРАЧНОСТИ ВЫБОРОВ**

50



ХРОНИКА 63

ПО ВЕКТОРУ, ЗАДАННОМУ ПОСЛАНИЕМ ПРЕЗИДЕНТА*

Чуть более трех месяцев назад были приняты к исполнению поручения Президента Российской Федерации. В течение этого времени Рабочая группа достаточно напряженно рассматривала различные вопросы по реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, в том числе касающиеся обеспечения избирательных прав граждан и развития демократических институтов. Ряд законопроектов уже внесен Президентом России на рассмотрение Государственной Думы.

Сегодня очередное заседание Рабочей группы, но оно необычное. Во-первых, проходит в расширенном составе, приглашены руководители партийных фракций в Госу-

дарственной Думе, представители непарламентских политических партий, во-вторых, подготовлена специализированная экспозиция, иллюстрирующая тему заседания: «Предложения Центральной избирательной комиссии по техническому переснащению избирательной системы».

В Послании Президента России задан вектор развития в каждом из секторов политической и общественной жизни, в том числе и избирательной системы Российской Федерации. Для нас это стратегический документ, который определяет основные направления модернизации избирательной системы в целом.

В соответствии с поручением Дмитрия Анатольевича Медведева



Владимир Чуров,
Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

подготовлены конкретные предложения по обсуждаемой сегодня теме. В результате реализации предложений, если они будут приняты, мы ожидаем получить обустройство избирательного процесса как части



* Материал подготовлен на основе выступления автора на заседании Рабочей группы по вопросам совершенствования избирательного законодательства 18 февраля 2010 года.

национальной инфраструктуры России, повышение прозрачности и открытости избирательного процесса, создание эффективных и наглядных форм контроля за ходом избирательного процесса и в конечном счете повышение уровня доверия населения к результатам выборов.

Проведенные нами исследования выявили ряд проблем, которые предстоит решить в ходе технического переоснащения избирательной системы:

первая – разработка технических проектов, испытание опытных образцов и внедрение их в избирательный процесс;

вторая – приведение нормативно-правовой базы выборов и референдумов в соответствие с задачами реализации проектов программы;

третья – обучение кадров.

Программа включает в себя три основных раздела:

- оснащение избирательных участков комплексами обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) – оптическими сканерами и там, где это необходимо и возможно, – устройствами сенсорного голосования;

- внедрение дистанционного электронного голосования для одного процента избирателей от их общего числа, то есть для тех, кто находится в отдаленных и труднодоступных местностях, на судах, на полярных станциях, и для граждан Российской Федерации за рубежом;

- внедрение новых систем контроля за ходом голосования и подведением итогов голосования, новых систем оперативной передачи информации с каждого избирательного участка, новых систем контроля за перемещением избирательной документации строгой отчетности.

В России 83 избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, 2747 территориальных избирательных комиссий, которые оснащены комплексами средств автоматизации ГАС «Выборы». Кроме того, формируются и участковые избирательные комиссии, на по-



следних федеральных выборах их было 96 625. На уровне участковых избирательных комиссий процесс автоматизации избирательной кампании отсутствует. Наша давняя мечта – автоматизировать деятельность участковых избирательных комиссий. А вот на уровне муниципальных избирательных комиссий данный процесс автоматизирован только в отдельных муниципальных образованиях, где есть совмещение полномочий территориальных и муниципальных комиссий. В последние годы мы стали практиковать передачу во временное пользование комплексов средств автоматизации ГАС «Выборы» на муниципальных

выборах. К примеру, Федеральный центр информатизации при ЦИК России на время подготовки и проведения выборов 14 марта 2010 года передал комплексы средств автоматизации для оснащения избирательных комиссий муниципальных образований – городов Астрахани, Бийска, Воронежа, Краснодар, Красноярск, Липецк, Магнитогорск, Нижнего Новгорода, Новосибирск, Омск, Ростова-на-Дону, Смоленск, Тулы, Ульяновск. Понятно, это носит временный и локальный характер.

Мы предлагаем три возможных варианта технического оснащения избирательных комиссий.



Первый вариант – всех участковых избирательных комиссий в восьми центрах федеральных округов: Москва, Новосибирск, Хабаровск, Екатеринбург, Пятигорск, Санкт-Петербург, Ростов-на-Дону, Нижний Новгород.

Второй вариант – всех участковых избирательных комиссий в административных центрах субъектов Российской Федерации и крупных городах, общее число – около 100 городов.

Третий вариант – всех участковых избирательных комиссий на территории Российской Федерации и за рубежом, то есть около 97 тысяч избирательных участков. Третий вариант включает в себя два первых в качестве этапов реализации данной программы.

Срок реализации программы – до 2016 года. Причем при увеличении технологического оснащения в семь раз численность персонала увеличивается в два раза. Сейчас численность работников ФЦИ при ЦИК России и информационных центров в субъектах Российской Федерации – 3443 человека. Они обеспечивают сбор и обработку

информационных ресурсов, формирование регистра избирателей, функционирование средств связи и передачи данных, эксплуатацию и функционирование комплексов средств автоматизации ГАС «Выборы» 2831 избирательной комиссии.

Более подробно о планируемых проектах по модернизации избирательной системы.

1. Техническое переоснащение Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы». Необходимо заменить все устаревшие

программно-технические средства системными сроками полезного использования. Сейчас их в эксплуатации более 60 тысяч. Предполагаем проведение проектных, монтажных, пусконаладочных работ и ввод в эксплуатацию модернизированных комплексов средств автоматизации избирательной системы.

2. Совершенствование автоматизированного учета избирателей. Предполагается до 2011 года внедрить автоматизированный ввод информации, поступающей от военкоматов, органов Федеральной миграционной службы, ЗАГС, судебных органов и органов исполнения наказаний. Регистр избирателей, который мы ведем с 2005 года, является достоверной информационной базой и может послужить основой для создания электронной базы регистра населения России. У нас отработаны технологии сбора и обработки информации во взаимодействии с соответствующими органами и службами.

3. Современное развитие информационных и коммуникационных технологий предъявляет требования и к модернизации Интернет-

портала ГАС «Выборы». Так, мы планируем создание видеосайта ЦИК России для онлайн-трансляции заседаний и мероприятий ЦИК России, трансляции изображений с веб-камер в день голосования на избирательных участках, информирования избирателей и др. Эксперименты в этой области мы проводим уже несколько лет. Так, в ноябре 2009 года на сайте kreml.tv транслировалось из зала заседаний ЦИК России совещание по подготовке к выборам 14 марта 2010 года.

4. Модернизация комплексов обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) и устройств сенсорного голосования направлена на создание комфортных условий для избирателя, повышение надежности распознавания машиной отметок в бюллетене, обеспечение защиты от фальсификации итогов голосования, повышение долговечности устройств и снижения их стоимости.

14 марта планируем использовать при голосовании на выборах депутатов Тульской городской Думы комплексы обработки избирательных бюллетеней.

5. Разработка и внедрение опытных образцов автоматизированного рабочего места участковой избирательной комиссии. Эта идея существует давно, и надеемся ее реализовать в ближайшей перспективе. К выборам 14 марта готовим опытные образцы автоматизированного рабочего места участковой избирательной комиссии.

6. Разработка и внедрение технических решений по организации дистанционного электронного голосования посредством мобильного телефона, персонального компьютера или терминала социальных карт. Экспериментальную апробацию технологий электронного голосования проводим с 12 октября 2008 года: электронный опрос избирателей прошел на нескольких избирательных участках на выборах депутатов Собрания депутатов муниципального образования Новомосковск Тульской области. 1 мар-



та 2009 года уже с использованием сети Интернет эксперимент был продолжен в пяти субъектах Российской Федерации: Владимирской, Волгоградской, Вологодской и Томской областях, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, 11 октября – в городе Кингисеппе Ленинградской области.

7. Разработка специализированной навигационно-информационной системы с использованием технологии ГЛОНАСС для контроля за перемещением избирательной документации строгой отчетности. Нарботки у нас по данному проекту есть. Так, 11 октября 2009 года проведены экспериментальные работы по применению на выборах в Братском районе Иркутской области глобальной навигационной системы ГЛОНАСС. 14 марта состоится испытание базовых элементов разрабатываемой специализированной навигационно-информационной системы.

8. Организация веб-трансляций голосования и подсчета голосов на избирательных участках имеет

ряд положительных моментов: обеспечение открытости и гласности избирательного процесса, более обстоятельного информирования граждан и привлечения интереса избирателей, пользователей Интернета к выборам. Контролировать избирательный процесс будут, кроме наблюдателей, и беспристрастные установившие на 10 процентах избирательных участков. На сегодняшний день есть практика использования веб-камер в день голосования в пяти субъектах Российской Федерации – это Республика Башкортостан, Ростовская, Волгоградская, Новосибирская и Томская области. Имеется информация об использовании веб-камер на выборах в Азербайджане и на Украине.

9. Внедрение электронного документооборота и организация передачи юридически значимых электронных документов. Передача через спутниковую систему «Гонец» данных протоколов об итогах голосования участковых избирательных комиссий, расположенных в отдаленных и труднодоступных местностях России, на судах и полярных станциях, в посольствах Российской Федерации за рубежом.

По всем направлениям программы уже ведем определенную работу. В сжатые сроки мы смогли сформулировать предложения в программу технического переоснащения избирательной системы благодаря поддержке и участию заинтересованных министерств и ведомств.

Использование современных информационных технологий является магистральным направлением совершенствования деятельности избирательных комиссий.

Честные, открытые, свободные выборы – это чрезвычайно важная задача. И мы обязаны не допускать искажения воли избирателей. Не допускать незаконного влияния на избирательный процесс. Все наши проекты направлены на решение этой задачи.

Уверен, что мы добьемся именно такого результата.



КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ БАЛАНС СВОБОДНЫХ ВЫБОРОВ И СВОБОДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

Вопрос конституционной совместимости свободных выборов и свободы деятельности общественных, в том числе политических, объединений имеет уже довольно долгую и, конечно же, не только (и не столько) российскую историю. При этом особую остроту он приобрел в связи с последовательным внедрением в практику проведения выборов в целом ряде западноевропейских государств пропорциональной избирательной системы, предполагающей сосредоточение в руках партий если не всех, то весьма значительных

полную власть в руки профессиональных политиков, управляющих избирательной кампанией, и таким образом лишают всякого значения независимых избирателей»¹. Г. Мейер, признавая несомненную необходимость политических партий в конституционном государстве, подчеркивал, что они не являются целью сами по себе, а призваны служить лишь средством для достижения политических целей общей деятельностью. Между тем при пропорциональных выборах «партии получают непомерно большое влияние на политическую жизнь», так

И хотя на сегодняшний день вряд ли кто-то всерьез возьмется утверждать, что сопряжение права граждан на свободные выборы и свободы деятельности общественных объединений, в первую очередь политических партий, принципиально невозможно, тем не менее вопрос об обеспечении конституционного баланса этих международно признанных демократических ценностей в законодательном регулировании подготовки и проведения избирательных кампаний продолжает оставаться весьма актуальным.

возможностей в определении круга избираемых кандидатов, вследствие чего естественным образом оказались задетыми интересы участия в выборах беспартийных граждан. Не случайно еще более ста лет тому назад в юридической литературе высказывались серьезные опасения по поводу чрезмерного усиления роли политических партий в избирательном процессе. Так, А.Л. Лоуэль указывал, что «наиболее важным возражением против пропорционального представительства является то, что почти все его формы, до сих пор предлагавшиеся, отдают

как «только при помощи и с их согласия может любой кандидат пройти в парламент»².

И хотя на сегодняшний день вряд ли кто-то всерьез возьмется утверждать, что сопряжение права граждан на свободные выборы и свободы деятельности общественных объединений, в первую очередь политических партий, принципиально невозможно, тем не менее вопрос об обеспечении конституционного баланса этих международно признанных демократических ценностей в законодательном регулировании подготовки и проведения избирательных



Сергей Князев,
судья Конституционного
Суда Российской Федерации,
заведующий кафедрой
государственного
и административного
права Дальневосточного
государственного
университета,
доктор юридических наук,
профессор

кампаний продолжает оставаться весьма актуальным. При этом следует учитывать, что по своей сути его решение методологически связано с уяснением объективных оснований индивидуальных и коллективных начал в жизнедеятельности общества и государства, а также конституционных параметров их сосуществования.

Нельзя не согласиться с Б.С. Эбзеевым, полагающим, что формирование социальной и юридической практики должно базироваться на обеспечении гармонии интересов личности и общества, отвергающей крайности индивидуалистического и коллективистского представлений об их сочетании, и, как следствие, гарантировать личность от произвола общества, а общество – от анархического своеволия лично-

¹ Лоуэль А.Л. Правительства и политические партии в государствах Западной Европы (Франция, Италия, Германия, Австро-Венгрия, Швейцария). М., 1905. С. 394.

² Мейер Г. Избирательное право. Книга II. М., 1906. С. 194.

сти¹. Не вызывает сомнения, что необходимость поиска и нормативного закрепления такого гармоничного баланса индивидуальных и коллективных форм участия граждан в реализации права избирать и быть избранными в органы публичной власти напрямую вытекает как из Конституции Российской Федерации, ее статей 3, 13, 18, 30 и 32, так и из корреспондирующих ей международно-правовых стандартов подготовки и проведения выборов.

Значимость обеспечения конституционного баланса свободных и справедливых выборов и реальной конкуренции политических партий еще более возрастает в современных условиях, когда Президентом Российской Федерации на самом высоком государственном уровне обозначена полезность межпартийной дискуссии о необходимости перехода к выборам в представительные органы власти всех уровней исключительно по партийным спискам, поддерживаемого представителями и правящей, и оппозиционных партий². В случае реализации этих намерений, как справедливо отмечает С.В. Нарутто, установленные действующим законодательством механизмы осуществления народовластия и политического многообразия несомненно потребуют соответствующих изменений³, ориентированных на основанную на ценностях и институтах демократии гармонизацию свободных выборов, являющихся наряду с референдумом высшим непосредственным выражением власти народа, с действительными идеологическим и политическим многообразием и многопартийностью.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях также неоднократно указывал на исключительную важность соблюдения законодателем при выборе

избирательной системы и конструировании условий (правил) ее применения интересов граждан как основных обладателей избирательных прав, с одной стороны, и предназначения выборов как высшего непосредственного выражения власти народа – с другой. Так, в постановлении от 17 ноября 1998 года

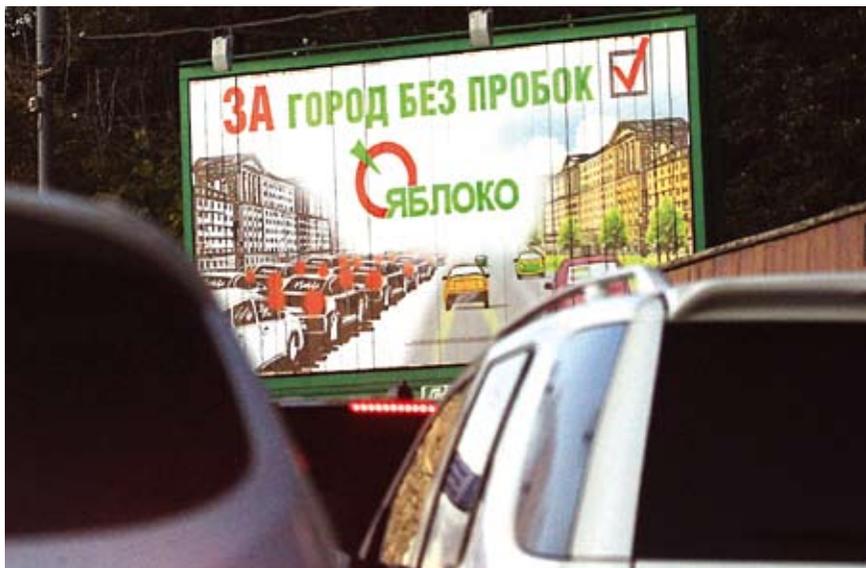
№ 26-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» Конституционный Суд признал, что смешанная (мажоритарно-пропорциональная) избирательная



¹ Эбзев Б.С. Индивидуальное и коллективное в организации социума: объективные основания и отражение в Конституции // Конституционное развитие России: Межвузовский сборник научных статей. Вып. 9. Саратов, 2008. С. 42.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. М., 2009. С. 61.

³ Нарутто С.В. Проблемы реализации основ конституционного строя России // Конституция Российской Федерации: политико-экономические приоритеты: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Омск, 16 ноября 2009 г.). Омск, 2009. С. 69.



система в своей основе, как показывает мировой опыт, совместима с общепризнанными принципами и нормами международного права, относящимися к избирательному праву и закрепленными Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 года (статья 3 Про-

В постановлении от 25 апреля 2000 года № 7-П по делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» Конституци-

Конституционный Суд обратил внимание на то, что несмотря на индивидуальный, а не коллективный по своей юридической природе характер права граждан быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (пассивного избирательного права) законодательное регулирование порядка его реализации посредством выдвижения гражданина избирательным объединением в составе списка кандидатов не должно предусматривать необоснованное ограничение активного избирательного права граждан и пассивного избирательного права других кандидатов, состоящих в списке, выдвинутом тем же избирательным объединением, а также лишать политические общественные объединения возможности по не зависящим от них причинам участвовать в выборах посредством выдвижения федерального списка кандидатов и тем самым неправомерно ограничивать свободу деятельности объединений, гарантированную статьей 30 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

токола № 1 от 20 марта 1952 года) и Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 года (статья 25), так как она соответствует конституционному предназначению выборов и позволяет на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании отобразить разделяемые гражданами убеждения и адекватно выразить их волю в составе парламента как представительного органа государства.

онный Суд обратил внимание на то, что несмотря на индивидуальный, а не коллективный по своей юридической природе характер права граждан быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (пассивного избирательного права) законодательное регулирование порядка его реализации посредством выдвижения гражданина избирательным объединением в составе списка кандидатов не должно

предусматривать необоснованное ограничение активного избирательного права граждан и пассивного избирательного права других кандидатов, состоящих в списке, выдвинутом тем же избирательным объединением, а также лишать политические общественные объединения возможности по не зависящим от них причинам участвовать в выборах посредством выдвижения федерального списка кандидатов и тем самым неправомерно ограничивать свободу деятельности объединений, гарантированную статьей 30 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Существенное значение для понимания роли политических партий в реализации права на свободные выборы имеет и постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов». В нем Конституционный Суд сформулировал правовую позицию, согласно которой конституционное признание политических партий институтом, необходимым для функционирования демократического правового государства, требует применительно к их участию в избирательном процессе учета корреляции права на объединение с иными политическими правами в целях становления устойчивой многопартийности как одной из основ конституционного строя Российской Федерации. При этом в условиях перехода от смешанной (мажоритарно-пропорциональной) к полностью пропорциональной избирательной системе выполнение политическими партиями публичных функций основных коллективных участников избирательного процесса, опосредующих осуществление избирательных прав граждан, еще более актуализирует потребность такого

законодательного регулирования условий участия партий в выборах, которое не должно приводить к нарушению конституционных прав граждан.

В принятом 11 марта 2008 года постановлении № 4-П по делу о проверке конституционности подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и

ответствующих списков кандидатов, законодатель обязан учитывать конституционные положения о праве на свободные выборы, а также о праве на объединение, гарантии которого распространяются и на политические партии, и не допускать несоразмерных ограничений избирательных прав граждан и свободы участвующих в выборах в качестве избирательных объединений поли-

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях также неоднократно указывал на исключительную важность соблюдения законодателем при выборе избирательной системы и конструировании условий (правил) ее применения интересов граждан как основных обладателей избирательных прав, с одной стороны, и предназначения выборов как высшего непосредственного выражения власти народа – с другой.

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» Конституционный Суд Российской Федерации еще раз подчеркнул, что закрепленное статьей 32 Конституции Российской Федерации право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления является по своей юридической природе индивидуальным. Вместе с тем, как следует из статьи 30 (часть 1) Конституции Российской Федерации, гарантирующей право каждого на объединение, и ее статьи 13 (части 1, 3 и 4), предусматривающей идеологическое и политическое многообразие, многопартийность, равенство общественных объединений перед законом, существенную роль в реализации избирательных прав играют политические партии. Обеспечивая выполнение политическими партиями публичной функции участников избирательного процесса, важнейшим элементом которой является выдвижение кандидатов в депутаты в составе соот-

ветствующих списков кандидатов, законодатель обязан учитывать конституционные положения о праве на свободные выборы, а также о праве на объединение, гарантии которого распространяются и на политические партии, и не допускать несоразмерных ограничений избирательных прав граждан и свободы участвующих в выборах в качестве избирательных объединений политических партий. Вследствие этого характер и нормативное содержание обязанностей, возлагаемых на политические партии, как основных коллективных участников избирательного процесса, не должны вступать в противоречие с принципом свободных выборов и нарушать баланс таких конституционных ценностей, как плюралистическая демократия, многопартийность, свобода деятельности политических партий, пассивное и активное избирательное право граждан.

Новое обращение Конституционного Суда Российской Федера-

ции к электорально-партийной проблематике нашло отражение в постановлении от 9 ноября 2009 года № 16-П по делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях», части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации с жалобой гражданина В.З. Измайлова. Согласно упомянутым положениям законодательства о выборах избирательное объединение в порядке и по основаниям, предусмотренным федеральным законом и (или) уставом избирательного объединения (политической партии), вправе отозвать кандидата, выдвинутого им по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, а также в порядке, предусмотренном его уставом, исключить кандидата из выдвинутого списка кандидатов.

Оспаривая конституционность данных норм, заявитель указал на то, что он решением бюро совета регионального отделения полити-



ческой партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ: РОДИНА/ПЕНСИОНЕРЫ/ЖИЗНЬ» в Краснодарском крае 8 ноября 2007 года был исключен из выдвинутого этим региональным отделением партии краевого списка кандидатов в депутаты Законодательного Собрания Краснодарского края четвертого созыва, в связи с чем Избирательная комиссия Краснодарского края 20 ноября 2007 года постановила считать его исключенным из данного списка. Краснодарский краевой суд, куда В.З. Измайлов обжаловал законность постановления Избирательной комиссии Краснодарского края, решением от 26 ноября 2007 года, оставленным без изменения определением Верховного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2007 года, отказал ему в восстановлении в списке кандидатов, сославшись на то, что решение регионального отделения политической партии, на основании которого принято постановление избирательной комиссии, вынесено согласно действующему законодательству в порядке, предусмотренном уставом данной политической партии. В связи с этим В.З. Измайлов поставил перед Конституционным Судом вопрос о том, что оспариваемые положения избирательного законодательства, позволяя избирательному объединению – политической партии в лице ее регионального отделения без всяких к тому оснований, немотивированно исключать кандидатов из выдвинутого им и зарегистрированного избирательной комиссией списка кандидатов в порядке, определенном партийным уставом, нарушают гарантии избирательных прав кандидатов в депутаты и их избирателей и противоречат статьям 19, 32 и 55 Конституции Российской Федерации. Разрешая его, Конституционный Суд Российской Федера-

ции сформулировал ряд правовых позиций, развивающих и конкретизирующих конституционно-доктринальное представление о балансе свободных выборов, свободы общественных объединений, политического многообразия и многопартийности.

Прежде всего Конституционный Суд подчеркнул, что по смыслу конституционных положений, провозглашающих свободные выборы в качестве одной из форм высшего непосредственного выражения власти народа и гарантирующих избирательные права граждан, вкупе с международно-правовыми обязательствами Российской Федерации (статья 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах), всеобщее избирательное право означает, в принципе, что каждый человек имеет право из-

вое регулирование, закон, однако, не должен допускать искажения конституционных принципов избирательного права, отмены или умаления самих принадлежащих гражданам прав, с тем чтобы они не утрачивали свое реальное содержание, а также обязан исходить из того, что возможные ограничения этих прав допустимы, если они преследуют конституционно значимые цели и соразмерны им.

Характеризуя значение возрастающего участия политических партий в реализации избирательных прав российских граждан, наделения их статусом единственного и по существу обязательного субъекта, обладающего правом выдвижения списков кандидатов¹, Суд особо отметил, что это прямо вытекает из Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 7 октя-

Обеспечивая выполнение политическими партиями публичной функции участников избирательного процесса, важнейшим элементом которой является выдвижение кандидатов в депутаты в составе соответствующих списков кандидатов, законодатель обязан учитывать конституционные положения о праве на свободные выборы, а также о праве на объединение, гарантии которого распространяются и на политические партии, и не допускать несоразмерных ограничений избирательных прав граждан и свободы участвующих в выборах в качестве избирательных объединений политических партий.

бирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Вместе с тем государство в лице федерального законодателя может и, по сути, должно определять порядок и условия реализации гражданами Российской Федерации активного и пассивного избирательного права, в том числе порядок выдвижения кандидатов в депутаты. Осуществляя соответствующее право-

бря 2002 года, признающей подлинными только такие выборы, при которых существует реальный политический плюрализм, идеологическое многообразие и многопартийность, осуществляемые через функционирование политических партий, законная деятельность которых находится под юридической защитой государства (статья 9). Такое понимание права на свободные выборы согласуется и с

¹ Если на начальном этапе становления современной российской избирательной системы право выдвижения кандидатов признавалось за избирателями, любыми общественными (избирательными) объединениями, а также избирательными блоками, то теперь оно оставлено, по сути, лишь за политическими партиями, ибо только последние сохранили за собой титул избирательного объединения. При этом нельзя не видеть, что подобная концентрация соответствующих электоральных возможностей в руках партий чревата опасностью сужения круга пользователей пассивного избирательного права, так как не исключает формирования предпочитаемой общности партийных кандидатов с эксклюзивными преимуществами при выдвижении. Подробнее см.: Князев С.Д., Арановский К.В. Выборы и избирательное право в современной России: тенденции развития и перспективы // Российское право: образование, практика, наука. 2009. № 4. С. 18–25.

его толкованием, содержащимся в решениях Европейского Суда по правам человека, согласно которому политические партии являются формой ассоциации, существенно важной для должного функционирования демократии, вследствие чего свободные выборы и свобода деятельности политических партий лежат в основе любой демократической системы, взаимосвязаны и укрепляют друг друга.

Обеспечение баланса этих конституционных ценностей предполагает необходимость учета того, что выдвижение политической партией списка кандидатов в депутаты на выборах в органы государственной власти связано с формированием сложной системы правоотношений, в которых участвуют политическая партия в целом, сами кандидаты в депутаты, а также избиратели. Принимая решение о выдвижении конкретного лица в качестве кандидата в депутаты в составе списка кандидатов, политическая партия как субъект права, являющийся коллективным участником избирательного процесса, должна действовать ответственно и, формируя этот список, осознавать, что ее решение будет основанием для возникновения соответствующих правоотношений между включенными в список гражданами и самой партией, а также иными субъектами избирательной кампании.

Из положений статьи 13 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи со статьями 2, 3, 8, 10, 21 и 36 Федерального закона «О политических партиях» вытекает, что политическая партия в установленном законом порядке вправе и обязана самостоятельно определять условия, при которых граждане могут стать ее членами, а также участвовать в ее деятельности, в том числе в качестве кандидатов в составе списка кандидатов на выборах. Как следствие, возложение на политическую партию обязанности принимать в свой состав лиц вне зависимости от их убеждений

и взглядов, а равно обязанности выдвигать любых лиц, желающих реализовать свое пассивное избирательное право, в качестве кандидатов (включать их в списки кандидатов) на выборах создавало бы для таких лиц легальные возможности для злоупотребления своим

усмотрению оказывать влияние на дальнейшее пребывание соответствующих граждан в выдвинутом списке кандидатов.

Исходя из этого, а также принимая во внимание тот факт, что граждане являются единственными конституционно признанными

Приобретение гражданами, выдвинутыми избирательными объединениями в составе списков кандидатов, статуса выдвинутых, а затем и зарегистрированных кандидатов означает факт публично-правового признания того, что процесс реализации их пассивного избирательного права вышел за рамки, в границах которых политические партии вправе на основе самоуправления свободно формировать списки своих потенциальных представителей в органах государственной власти.

конституционным правом в ущерб избирательным и иным конституционным правам членов данной политической партии и поддерживающих ее избирателей.

Вместе с тем приобретение гражданами, выдвинутыми избирательными объединениями в составе списков кандидатов, статуса выдвинутых, а затем и зарегистрированных кандидатов означает факт публично-правового признания того, что процесс реализации их пассивного избирательного права вышел за рамки, в границах которых политические партии вправе на основе самоуправления свободно формировать списки своих потенциальных представителей в органах государственной власти. С этого периода у кандидатов, зарегистрированных кандидатов помимо прав и обязанностей в отношениях с выдвинувшей их в составе списка кандидатов политической партией (региональным отделением) складываются юридически значимые связи с избирателями, избирательными комиссиями, доверенными лицами, средствами массовой информации и иными участниками выборов, в результате чего политическая партия, ее региональное отделение утрачивает возможность в одностороннем порядке по своему свободному

обладателями пассивного избирательного права, а равно учитывая публично-правовой статус зарегистрированных кандидатов, подтверждающий, что процесс реализации ими своего пассивного избирательного права перестал быть предметом свободного усмотрения выдвинувшей их политической партии, Конституционный Суд сделал вывод, что после представления списка кандидатов в избирательную комиссию партия не вправе исключать из него кого-либо из кандидатов, руководствуясь одной лишь политической целесообразностью. Такое исключение гражданина из партийного списка может инициироваться политической партией лишь по основаниям, предусмотренным федеральным законом или уставом партии.

При этом в силу конституционного принципа юридического равенства (равенство всех перед законом и судом и равноправие) ни в федеральном законе, ни в уставе политической партии основания исключения гражданина из выдвинутого избирательным объединением списка кандидатов в депутаты не должны формулироваться таким образом, чтобы оставлять гражданина в неведении относительно того, за какие деяния он может быть лишен уже



приобретенного статуса кандидата в депутаты. Иное нарушало бы формально-юридическую определенность правоотношений, в которых находятся зарегистрированные кандидаты и выдвинувшая их в составе списка кандидатов политическая партия, и тем самым – в нарушение статей 19 (части 1 и 2), 30, 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации – приводило бы к несоразмерному ограничению избирательных прав, равно как и права на свободу объединения в политические партии.

Основываясь на приведенных правовых позициях, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что оспоренные гражданином В.З. Измайловым положения избирательного законодательства по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования, направленного на поддержание баланса таких

конституционно значимых ценностей, как избирательные права, с одной стороны, и право на свободу объединения, с другой стороны, предполагают, что решение политической партии об исключении гражданина из выдвинутого ею и зарегистрированного избирательной комиссией списка кандидатов в депутаты не может носить дискриминационный и произвольный характер и ставить этого гражданина в ситуацию правовой и фактической неопределенности; такое решение должно обуславливаться конкретными действиями (бездействием) данного лица, которые несовместимы с законными интересами политической партии.

Данное постановление Конституционного Суда еще раз подтвердило его приверженность идее сбалансированного подхода к утверждению таких конституционных ценностей, как свободные выборы, свобода деятельности общественных объединений, полити-

ческий плюрализм и многопартийность¹. Вместе с тем в нем нашло дальнейшее развитие конституционное обоснование объективной потребности согласованного законодательного регулирования всего спектра вопросов, связанных с обеспечением пакетной реализации и защиты политических прав граждан, составляющих основу их публично-правового статуса в демократическом обществе. Только дополняя и взаимно обогащая друг друга, избирательные права и реализуемый через деятельность политических партий идеологический и политический плюрализм в состоянии раскрыть весь свой демократический потенциал и на этой основе обеспечить свободное и одновременно действительно конкурентное участие избирателей, кандидатов и их объединений в политическом избирательном процессе.



¹ Бондарь Н.С. Конституционное правосудие как фактор формирования политической многопартийности // Конституционное правосудие: Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. 2009. № 2 (44). С. 28–35.

РОЛЬ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РАЗВИТИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА РОССИИ: АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР

В наше время невозможно представить полноценное демократическое правовое государство без элемента электронной демократии, суть которой сводится к предоставлению ряда путей дальнейшего развития общества и возможности выбора населением одного из них. Конституционное право определяет этот элемент как часть непосредственной демократии, к основным составляющим которой относятся референдум и свободные выборы.

С начала 1990-х и по сегодняшний день в России наблюдается стремительное эволюционирование демократических институтов. Институт избирательного права – один из самых динамично развивающихся в отрасли конституционного права Российской Федерации. За последние годы избирательное законодательство Российской Федерации претерпело целый ряд изменений. Не последнюю роль в этом сыграли и решения, принятые Конституционным Судом Российской Федерации, которые призваны гарантировать избирательные права граждан и функционирование институтов демократического правового государства и гражданского общества. Они не только развивают правовое содержание того или иного института, но и формируют правовое пространство, в котором должны действовать все участники избирательных правоотношений, определяют политико-правовой

смысл современного избирательного процесса.

Если обратиться к результатам деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, то можно увидеть большое число правовых позиций, сформулированных в его решениях, без изучения и учета которых сегодня невозможно правильно понять и применить положения российской Конституции об избирательных правах граждан. Все более необходимой становится систематизация этих правовых позиций, которые в совокупности представляют нормативную основу теории избирательного права России.

Конституционный Суд Российской Федерации своей деятельностью непосредственно влияет на процесс законотворчества в области избирательного права как на уровне Федерации, так и на уровне ее субъектов. Подобное влияние Конституционного Суда Российской Федерации выражается следующим образом:

1) путем отмены (по поступившим запросам о проверке конституционности нормативного акта) положений законодательства, нарушающих Конституцию Российской Федерации и действующее избирательное законодательство;

2) путем определения и разъяснения в своих решениях основных принципов организации органов государственной и муниципальной власти, на основании которых обе-



Иван Чурин,
специалист-эксперт отдела законодательства Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по городу Москве, аспирант Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

спечивается возможность реализации конституционных прав и свобод граждан в области избирательного права в полном объеме, предусмотренном Конституцией Российской Федерации;

3) путем прямого указания в своих решениях на необходимость нормативного урегулирования того или иного вопроса.

Анализ правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации следует начинать с принципов избирательного права, нормативное содержание которых было раскрыто и обосновано Судом сквозь призму их конституционности.

Система принципов избирательного права в целом статична. Динамика их эволюции в большей мере связана с развитием содержательной стороны, которая раскрывается под влиянием практики и опыта

новления желаемого конституционного правопорядка бессмысленной. Интерпретация принципов избирательного права, производимая Конституционным Судом Российской Федерации в контексте всех положений основного закона, обеспечивает единую направленность реализации принципов избирательного права. Существенное обогащение перечня принципов произошло за счет того, что Конституционный Суд Российской Федерации в своих выводах опирается

ным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей. Конституционно обоснованным может быть признан только такой механизм организации и проведения выборов, который гарантирует соблюдение указанных демократических принципов².

В другом своем постановлении Суд, ссылаясь на Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, утверждает, что подлинными являются только такие выборы, при которых существует реальный политический плюрализм, идеологическое многообразие и многопартийность, осуществляемые через функционирование политических партий, законная деятельность которых находится под юридической защитой государства³.

Особое место в практике Конституционного Суда занимают дела, связанные с обеспечением принципа равенства – одного из самых сложных для интерпретации и уязвимых с точки зрения его гарантирования принципов. В правовых позициях Конституционного Суда нашли отражение различные аспекты принципа равенства. Так, Суд констатировал, что государство гарантирует равенство избирательных прав гражданина независимо от принадлежности к общественным объединениям. Наделение избирательных объединений правом выдвигать кандидатами в депутаты лиц, не являющихся членами этих

Для адекватного выражения воли и интересов избирателей их представители в органах публичной власти должны обладать определенным жизненным опытом, уровнем знаний и зрелости. Предусмотренные возрастными ограничениями для кандидатов не являются чрезмерными или недопустимыми в силу Конституции Российской Федерации, которая допускает возможность ограничения федеральным законом прав и свобод в целях защиты основ конституционного строя.

конкретного государства в области развития демократических институтов в целом и избирательных механизмов всего института выборов. В них воплощаются как личный интерес каждого конкретного избирателя, так и публичный интерес, реализующийся в объективных итогах выборов и формирования на этой основе органов публичной власти¹.

Все принципы избирательного права взаимосвязаны, и каждый из них может быть истолкован надлежащим образом только в контексте всех остальных. Фрагментарное восприятие какого-либо принципа, их разрозненное понимание, взаимоисключающее толкование и применение делают попытку уста-

на международно-правовые нормы. Оценка принципов избирательного права, произведенная в контексте международных обязательств в России, позволяет согласовать в рамках национальной правовой системы конституционные и международные избирательные стандарты. Это обеспечивает их защиту на качественно более высоком уровне.

Конституционный Суд Российской Федерации указал, что согласно пункту «в» статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах каждый гражданин должен иметь без какой-либо дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избран-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2004 г. № 17-П по делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» в связи с жалобой граждан В.И. Гнездилова и С.В. Пашигородова.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 2000 г. № 4-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 г. «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Логиманова и Л.Г. Маховой.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2009 г. № 16-П по делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях», части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова.



объединений, способствует реализации права гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти¹.

Проблему возрастных ограничений для приобретения в ряде случаев пассивного избирательного права Конституционный Суд оценивал и с иной точки зрения. В частности, он указал, что для адекватного выражения воли и интересов избирателей их представители в органах публичной власти должны обладать определенным жизненным опытом, уровнем знаний и зрелости. Предусмотренные возрастные ограни-

чения для кандидатов не являются чрезмерными или недопустимыми в силу Конституции Российской Федерации, которая допускает возможность ограничения федеральным законом прав и свобод в целях защиты основ конституционного строя (ст. 55, ч. 3)².

Право политической партии как избирательного объединения выдвигать список кандидатов в депутаты предполагает и возможность самостоятельно (в установленных законом пределах) вносить изменения в этот список путем исключения из него отдельных кандидатов,

в том числе не по вынуждающим обстоятельствам, поскольку граждане, реализуя свое активное избирательное право, голосуют не за конкретных кандидатов, внесенных в список, выдвинутый избирательным объединением – политической партией, а за весь этот список, то есть, по существу, отдают голоса за соответствующую политическую партию, ее политический курс и предвыборную программу³.

Допустимое ограничение предвыборной агитации не должно затрагивать право на выражение мнений и свободу средств массо-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

² Определение Конституционного Суда РФ от 21 февраля 2002 г. № 27-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мазина Максима Сергеевича на нарушение его конституционных прав и права на участие в референдуме.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2009 г. № 16-П...

вой информации. Поэтому Судом были выработаны позиции, позволяющие отграничить предвыборную агитацию от информирования, защитив таким образом права представителей СМИ. Действия, не имеющие целью побудить избирателей голосовать за кандидатов или против них, не могут рассматриваться в качестве предвыборной агитации. Критерием, позволяющим различать предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели – склонить избирателей в

ной деятельности представителей СМИ толкование такого действия, как выражение предпочтения, в качестве правонарушения – без доказанности его направленности именно на агитацию – означало бы ограничение свободы выражения мнений и нарушение свободы массовой информации¹.

Свобода выражения мнения – это кислород для предвыборных кампаний, проводимых в ходе свободных выборов. Без этой свободы партии и кандидаты не могут надеяться сделать достоянием общественности свои предвыборные программы, а

ние предвыборных кампаний, при этом для всех кандидатов и партий, участвующих в конкретных выборах, устанавливается соответственно равный размер избирательных фондов. Соблюдение принципа равенства в отношении кандидатов и партий, в свою очередь, является критерием справедливых выборов. В судебном решении напрямую не констатируется, однако подразумевается правомерность того, что ни один кандидат или партия не могут обеспечить себе победу на выборах, имея перед конкурентами единственное преимущество – больший избирательный фонд. Оспариваемые положения закрепляют правила весьма прозрачного финансирования предвыборных кампаний, что, в свою очередь, способствует обеспечению равных условий в отношениях между участниками выборов. Суд справедливо отмечает, что запрет финансирования предвыборной кампании лицами, не являющимися представителями кандидатов и партий, – не препятствие для совершения ими других видов предвыборной агитации, не требующих финансовых затрат. Такими видами агитации могут быть беседы с избирателями у них дома и на улице, организация общественных собраний, не требующих аренды помещений².

Конституционный Суд Российской Федерации исключил возможность отказа в регистрации в качестве меры юридической ответственности, возлагаемой на избирательное объединение и выдвинутых им кандидатов за деяние, не признаваемое правонарушением. Общие принципы юридической ответственности по своему существу относятся к основам правопорядка и оказывают прямое влияние на конституционно-

определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению.

Само по себе позитивное или негативное мнение о ком-либо из кандидатов не является предвыборной агитацией и не может послужить основанием для привлечения к административной ответственности представителя организации, осуществляющей выпуск средств массовой информации, если только не будет доказана специальная цель, а именно направленность на поддержку либо на противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению. Выражение предпочтения – разновидность выражения мнения. Следовательно, применительно к профессиональ-

избиратели во время заполнения бюллетеней не будут уверены в том, что они достаточно проинформированы для принятия правильного решения. Что происходит в случае, если необходимость защищать свободу выражения мнения вступает в конфликт с необходимостью обеспечения равных возможностей для соревнующихся партий и кандидатов?

Данный вопрос рассматривался в одном из решений Конституционного Суда. Суд преимущественно опирался на довод о необходимости обеспечения равных условий для предвыборной борьбы между конкурирующими партиями и кандидатами. Это означает в том числе и ограничение денежных сумм, направленных на финансирова-

Каждый гражданин должен иметь без какой-либо дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей. Конституционно обоснованным может быть признан только такой механизм организации и проведения выборов, который гарантирует соблюдение указанных демократических принципов.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и жалобами граждан С.А. Бутмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2006 г. № 7-П по делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области.



правовой статус физических и юридических лиц; юридическая ответственность может наступать только за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями; наличие состава правонарушения, таким образом, – необходимое основание для всех видов юридической ответственности; признаки состава правонарушения, прежде всего в публично-правовой сфере, как и содержание конкретных составов правонарушений должны согласовываться с конституционными принципами

демократического правового государства, включая требование справедливости, в его взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами как субъектами юридической ответственности; к основаниям ответственности, исходя из общего понятия состава правонарушения, относится и вина, если в самом законе прямо и недвусмысленно не установлено иное; наличие вины – общий и общепризнанный принцип юридической ответственности во всех отраслях права, и всякое исключение из него должно быть выражено

прямо и недвусмысленно, то есть закреплено непосредственно¹. Введение законодательных требований к политическим партиям, которым они должны соответствовать как участники избирательного процесса, допустимо постольку, поскольку эти требования распространяются в равной мере на все политические партии, участвующие в выборах, и по своему характеру и содержанию направлены на выявление и формирование политической воли значительной части поддерживающих их избирателей и не допускают несоразмерных

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 г. № 1-П по делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И.В. Богданова, А.Б. Зернова, С.И. Кальянова и Н.В. Труханова; Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июля 2001 г. № 13-П по делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества «Разрез «Изыхский»



ограничений избирательных прав граждан и свободы избирательных объединений.

Законодатель субъекта Российской Федерации вправе установить минимальное и максимальное число региональных групп, на которые может быть разбит список кандида-

ния неправомерного ограничения права на свободные выборы¹.

Демократические институты выборов и референдумов совершенствуются и развиваются. Важнейшее значение здесь имеет именно Конституционный Суд, его постановления. Конституционный Суд

дан, их права на участие в референдуме, призванных сориентировать государство на рассмотрение гражданина Российской Федерации как полноправного субъекта во взаимоотношениях с ним, а не как объекта его деятельности.

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации на основе судебной практики по конкретным делам заложили верные и рациональные ориентиры по совершенствованию избирательного законодательства, которые имеют не только политическое, но и научное значение, являются объектом исследования, служат указателями в научных дискуссиях, способствуют восполнению пробелов и разрешению коллизий в избирательном праве.



Анализ правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации следует начинать с принципов избирательного права, нормативное содержание которых было раскрыто и обосновано Судом сквозь призму их конституционности.

тов, либо определить максимальное число региональных групп, предоставив право избирательному объединению самостоятельно принимать решения о формировании той или иной группы, избегая неблагоприятных последствий в виде отказа в регистрации для предотвраще-

расчищает правовое поле от неконституционного законодательства, обеспечивая соответствие текущей законотворческой деятельности Конституции Российской Федерации. Конституционным Судом создана система прецедентов в области защиты избирательных прав гражд-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 2008 г. № 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».

ЮГ РОССИИ В ОСЕННИЙ ЕДИНЬ ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ



Сиябшах Шапиев,
член ЦИК России

В единый день голосования 11 октября 2009 года в шести из восьми республик Южного федерального округа (за исключением Кабардино-Балкарской Республики и Республики Калмыкия) прошли выборы в органы местного самоуправления различного уровня – в общей сложности по 592 избирательным кампаниям. Избиралось 3627 депутатов представительных органов и 273 главы муниципальных образований.

В Республике Адыгея проходили выборы в различные органы власти на уровне муниципалитетов: досрочные выборы главы муниципального образования «Город Адыгейск», дополнительные выборы Совета народных депутатов Тахтамукайского района по Яблоновскому двухмандатному избирательному округу, выборы депутатов Совета народных депутатов Яблоновского городского поселения и главы этого поселения. Прошли также дополнительные выборы де-

путата Совета народных депутатов Тахтамукайского сельского поселения и аналогичные выборы в Тульском сельском и Каменноостском городском поселениях.

В Республике Северная Осетия – Алания прошли дополнительные выборы депутатов представительных органов местного самоуправления в Ардонском, Дигорском и Правобережном муниципальных районах республики.

В Республике Ингушетия состоялись первые выборы депутатов представительных органов 45 вновь образованных муниципальных образований. В Чеченской Республике проводилось 459 избирательных кампаний¹, в Карачаево-Черкесской Республике – 21 избирательная кампания по выборам в органы местного самоуправления. В Республике Дагестан выбирались главы 31 муниципального образования и депутаты 30 представительных органов местного самоуправления.

В Чеченской Республике в 14 сельских поселениях с числом из-

бирателей менее 100 человек и в Республике Ингушетия в сельском поселении Бейни полномочия представительных органов согласно законодательству возлагаются на сходы граждан этих поселений.

В Республике Дагестан, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Северная Осетия – Алания и Чеченской Республике муниципальные выборы проходили по мажоритарной избирательной системе. В Республике Ингушетия применялась пропорциональная система. И надо сказать, что при огромном сходстве менталитетов чеченцев и ингушей мажоритарная избирательная система в Чеченской Республике и пропорциональная избирательная система в Республике Ингушетия на этих выборах себя полностью оправдали.

Подготовка к выборам в Южном федеральном округе велась на довольно высоком уровне, с соблюдением норм законодательства. Так, в Республике Адыгея свыше 90 процентов граждан, включенных в



¹ Подробнее см.: Байханов Исмаил. Опыт первых муниципальных выборов и будущее местного самоуправления в Чеченской Республике // Журнал о выборах. 2009. № 6.



состав участковых избирательных комиссий, сформированных территориальными избирательными комиссиями, имели опыт работы в предыдущих избирательных кампаниях.

В соответствии с планом взаимодействия Центральной избирательной комиссии Республики Адыгея с региональными общественными организациями (отделениями общероссийских общественных организаций) инвалидов на 2009–2011 годы избирательные комиссии уделили особое внимание реализации избирательных прав граждан Российской Федерации с ограниченными физическими возможностями. 1400 избирателям, которые не могли прибыть в помещение для голосования по причине болезни или инвалидности, была предоставлена возможность проголосовать вне помещения для голосования. Информация о деятельности избирательных комиссий по подготовке и проведению муниципальных выборов, ходе голосования и результатах выборов размещалась на официальном сайте Центральной избирательной комиссии Республики Адыгея. Органы местного самоуправления, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти постоянно оказывали изби-

рательным комиссиям необходимую помощь и содействие в реализации их полномочий.

В Республике Северная Осетия – Алания при проведении дополнительных выборов в муниципальных районах республики осуществлялось полное взаимодействие территориальных избирательных комиссий с правоохранительными органами республики. Сотрудники МВД республики обеспечивали охрану и безопасность избирательных участков, а также охрану избирательной документации и сопровождение членов участковых избирательных комиссий при ее передаче в вышестоящие избирательные комиссии, благодаря чему никаких инцидентов не возникло, голосование прошло в соответствии с требованиями избирательного законодательства Российской Федерации и с соблюдением конституционных прав граждан. Следует отметить качественную работу участковых избирательных комиссий, обусловленную своевременным проведением плановых мероприятий по обучению организаторов выборов.

Прошедшие дополнительные выборы в представительные органы муниципальных образований республики показали, что участие региональных и местных отделе-

ний политических партий нельзя пока признать достаточным. Наибольшую активность в выдвижении кандидатов в депутаты проявило Северо-Осетинское региональное отделение Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ», что и предопределило результат – все избранные депутаты являются ее представителями.

Центральной избирательной комиссией Республики Северная Осетия – Алания была использована возможность совмещения полномочий избирательных комиссий. Полномочия избирательных комиссий всех муниципальных образований республики (за исключением г. Владикавказа) были возложены на территориальные избирательные комиссии муниципальных районов республики, имеющие достаточный кадровый, организационно-технический потенциал, в том числе комплексы средств автоматизации. Данное обстоятельство позволило провести выборы на хорошем организационном уровне, более качественно осуществить прием и проверку представляемых кандидатами и избирательными объединениями документов, обеспечить избирателей подробной информацией о ходе избирательной кампании, проконтролировать ход предвыборной агитации, эффективно использовать возможности ГАС «Выборы» и сократить число жалоб. Следует отметить, что на прошедших дополнительных выборах в органы местного самоуправления республики жалоб от избирателей и других участников избирательного процесса ни в избирательные комиссии республики, ни в суды не поступало.

Избирательной комиссией Республики Ингушетия работа по подготовке к выборам была начата со дня вступления в силу Федерального закона от 24 ноября 2008 года № 207-ФЗ «О мерах по формированию органов местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике».



Комиссия особенно активизировала свою деятельность по подготовке выборов в органы местного самоуправления после вступления в силу Закона Республики Ингушетия от 8 июня 2009 года № 24-РЗ «О муниципальных выборах в Республике Ингушетия». Было принято более 70 постановлений, имеющих непосредственное отношение к муниципальным выборам и регламентирующих порядок и сроки реализации избирательных действий и процедур. Рассматривались также вопросы, касающиеся досрочного освобождения и назначения членов территориальных избирательных комиссий с правом решающего голоса.

Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей на выборах в органы местного самоуправления было образовано 127 избирательных участков. Списки избирательных участков с указанием их номеров, границ, мест нахождения участковых избирательных комиссий и помещений для голосования публиковались в муниципальных периодических печатных изданиях и республиканской газете «Ингушетия», кроме того, было изготовлено значительное количество информационных материалов о предстоящих выборах. Большое внимание уделялось

информационно-разъяснительной работе среди населения. Республиканскими радио и телевидением освещался ход подготовки к выборам, а также давались разъяснения норм действующего избирательного законодательства. Практически все заседания Избирательной комиссии Республики Ингушетия транслировались Государственной телерадиокомпанией «Ингушетия». В республиканских и местных газетах публиковались официальные документы избирательных комиссий, материалы информационно-

го и разъяснительного характера, которые размещались также на интернет-сайтах Избирательной комиссии Республики Ингушетия. В республиканской комиссии и всех территориальных избирательных комиссиях была организована «горячая линия» связи с избирателями, что существенно активизировало механизмы предупреждения и пресечения возможных нарушений избирательного законодательства.

Чтобы привлечь внимание молодежи к выборам, Избирательная комиссия Республики Ингушетия и территориальные избирательные комиссии провели различные мероприятия в рамках Дня молодого избирателя. Состоялись конкурсы на лучшую публикацию о выборах, на лучшую работу по темам избирательного процесса среди студентов, конкурсы сочинений и рисунков среди школьников, конкурс среди библиотек и был реализован ряд других начинаний.

Основная проблема, с которой столкнулась Избирательная комиссия Карачаево-Черкесской Республики в ходе подготовки к выборам, – отсутствие финансовых средств на проведение избирательных кампаний в бюджете соответствующих муниципальных об-





разований. Всего для проведения выборов на территории республики необходимо было около 1,7 млн рублей. Практически 90 процентов муниципальных образований своевременно не запланировали финансирование выборных кампаний. Только после вмешательства Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Президента и Правительства Карачаево-Черкесской Республики средства на проведение выборов были изысканы путем внесения изменений в соответствующие бюджеты и перемещения средств из одних статей расходов в другие.

Как всегда в период предвыборных кампаний, Избирательная комиссия Карачаево-Черкесской Республики провела обучение организаторов выборов, кустовые семинары-совещания, консультирование избирательных комиссий муниципальных образований и участковых избирательных комиссий. Особое внимание все избирательные комиссии республики уделяли гражданам с ограниченными физическими возможностями, стараясь, чтобы никто из избирателей этой категории не был забыт, разъясняли им порядок голосования вне помещения для голосования и при необходимости организовали голосование на дому.

Избирательная комиссия Чеченской Республики центральное место в работе по организации муниципальных выборов отводила методической, консультационной и практической помощи территориальным избирательным комиссиям, их взаимодействию с администрациями районов, городских округов и поселений. Были проведены расширенные семинары-совещания в районах республики с участием членов Избирательной комиссии Чеченской Республики и соответствующих территориаль-

ных избирательных комиссий, руководителей республики и глав администраций районов, городских округов и поселений.

На официальном сайте Избирательной комиссии Чеченской Республики был создан поисковый ресурс «Найди свой участок» для информирования избирателей о месте нахождения избирательного участка. Избирательная комиссия Чеченской Республики выпустила в свет информационные плакаты общим тиражом более 30 000 экземпляров, которые распространялись через территориальные избирательные комиссии, а также организовала семь республиканских конкурсов, посвященных правовому воспитанию молодежи и популяризации избирательного процесса среди населения.

Регулярно проводились встречи председателя Избирательной комиссии Чеченской Республики и председателей территориальных избирательных комиссий с религиозными лидерами республики, муфтиями районов и поселений, на которых обсуждались вопросы правового воспитания молодежи и предстоящих муниципальных выборов в республике.

В Республике Дагестан прошла в общей сложности 61 избира-





тельная кампания по выборам в органы местного самоуправления. Для обеспечения их проведения и подсчета голосов избирателей на территории республики были сформированы 264 участковые избирательные комиссии.

Информационные сообщения о назначении муниципальных выборов размещались на сайте ЦИК России, в интернет-портале Избирательной комиссии Дагестана, в соответствующих муниципальных периодических печатных изданиях, в государственных и негосу-

дарственных средствах массовой информации республики. Жалоб и заявлений граждан в связи с назначением указанных выборов в избирательные комиссии не поступало.

Избирательная комиссия Республики Ингушетия ввиду сложной криминогенной и террористической ситуации особое внимание при подготовке к выборам уделяла работе по взаимодействию с правоохранительными органами. Республиканская комиссия совместно с территориальными избирательными комиссиями провела ряд

семинаров-совещаний с представителями Министерства внутренних дел Российской Федерации по Республике Ингушетия, городских и районных отделов милиции для согласования совместных действий по обеспечению общественной и антитеррористической безопасности, охраны помещений и прилегающих территорий всех участковых избирательных комиссий накануне и в день голосования. Был намечен комплекс мер, как традиционно предпринимаемых, так и дополнительных с учетом обстановки в регионе, отработана схема взаимодействия с правоохранительными органами по обеспечению общественного порядка в период выборов, охраны и сопровождения транспорта с избирательной документацией. Также в установленные сроки были взяты под охрану Избирательная комиссия Республики Ингушетия, территориальные избирательные комиссии и избирательные участки. Усилиями ЦИК России и руководства МВД республики в день голосования избирательные участки были оснащены всем необходимым для обеспечения безопасности, в том числе и металлодетекторами.

Следует особо подчеркнуть, что несмотря на сложную обстановку в Республике Ингушетия не было зафиксировано ни одного правонарушения на территории избирательных участков.

Для предотвращения терактов безопасность в ходе проведения голосования обеспечивалась сотрудниками МВД республики, а также прикомандированными оперативными группами. В общей сложности в мероприятиях по обеспечению безопасности в республике принимали участие более двух тысяч сотрудников правоохранительных органов.

При прокуратуре Чеченской Республики в период проведения избирательных кампаний была создана межведомственная рабочая группа по вопросам обеспечения соблюдения законодательства



о выборах в органы местного самоуправления при их проведении 11 октября 2009 года. На местном, районном уровнях вопросы обеспечения безопасности и правопорядка рассматривались на совещаниях территориальных избирательных комиссий с участием представителей районных отделов МВД и УФСБ.

Избирательная комиссия Карачаево-Черкесской Республики также работала в тесном контакте с правоохранительными органами и сотрудниками МЧС. На избирательных участках, особенно в городе Карачеевске, были предприняты беспрецедентные меры по обеспечению безопасности.

В помещениях для голосования в Карачаевском городском округе были установлены видеокamеры, которые записывали весь процесс голосования и подсчета голосов избирателей. И хотя по техническим причинам трансляцию хода голосования в Интернете организовать не удалось, сами видеокamеры дисциплинировали всех участников: членов комиссии, кандидатов, наблюдателей, так как в случае конфликтной ситуации давали возможность обратиться к записи. Избирательные участки были оснащены прозрачными ящиками для голосования.

В предвыборный период автор этих строк неоднократно встречался с Президентом республики, руководителями прокуратуры, МВД, судов, представителями Совета старейшин. Была проведена разъяснительная работа с председателями территориальных избирательных комиссий. По инициативе Избирательной комиссии Карачаево-Черкесской Республики кандидаты на должность мэра Карачаевского городского округа

при участии представителей избирательных комиссий, органов государственной власти, прокуратуры, сельских сходов подписали соглашение о проведении честных и чистых выборов, в котором говорилось, что нарушение норм избирательного права и заключенных договоренностей повлечет публичное осуждение нарушителя. Общественное наблюдение за ходом избирательной кампании велось при активном содействии общественных организаций и традиционного для Кавказа института старейшин. Непосредственно в день голосования ход выборов контролировали представители ЦИК России.

Эти меры дали свои плоды. В отличие от предыдущих выборов, когда было допущено немало нарушений, по которым в течение почти трех лет велась судебная тяжба, и выборы в итоге были признаны действительными, избирательные кампании осени 2009 года прошли без нарушений избирательного законодательства и без каких-либо эксцессов.

Для решения такой острой проблемы, как предупреждение массового досрочного голосования,



избирательная комиссия Карачаевского городского округа приняла постановление «О проверке причин досрочного голосования» Избиратель должен был предъявить документ: командировочное удостоверение, железнодорожный или авиабилет, санаторную путевку и т.п. Такая позиция комиссии была одобрена всеми кандидатами.

В Республике Адыгея не было выявлено грубых нарушений законодательства на выборах. В период избирательной кампании жалобы поступили только в территориальную избирательную комиссию Тахтамукайского района. Все они были рассмотрены в установленном порядке.

В Магаский районный суд Республики Ингушетия было подано заявление Ингушского регионального отделения политической партии «ЯБЛОКО» об отмене решения территориальной избирательной комиссии города Назрани от 5 сентября 2009 года «Об отказе в регистрации единого списка кандидатов в депутаты городского совета муниципального образования город Назрань». Своим решением Магаский районный суд отказал в удовлетворении иска избирательного объединения. Иных жалоб, заявлений, обращений в избирательные комиссии и суды не поступало. Дела об административных правонарушениях не возбуждались. Но хотелось бы отметить один немаловажный момент, касающийся выборов в Магаском районе. Из тех политических партий, которые принимали здесь участие в выборах, финансирование было осуществлено только партией «ЯБЛОКО», что само по себе является фактом достаточно печальным, особенно с учетом того обстоятельства, что это были первые муниципальные выборы, проводимые по пропорциональной системе.

В Карачаево-Черкесской Республике прошедшие выборы продемонстрировали большой раз-

брос показателей активности избирателей: от 24,18 процента на выборах депутатов Совета Коста-Хетагуровского сельского поселения в Карачаевском районе до 84,62 процента на выборах главы Элькушского сельского поселения в Малокарачаевском районе, что вполне объяснимо, так как в ряде муниципальных образований шла острая конкурентная борьба кандидатов за выборную должность, в других же такая не наблюдалась.

В Республике Дагестан выборы получились простыми по той причине, что они проходили в сложной общественно-политической и криминогенной обстановке. При всей трудности условий все же удалось провести голосование на должном уровне и в рамках закона. Правоохранительные органы республики оказали необходимое содействие организаторам выборов, обеспечивая порядок и безопасность там, где это требовалось. При прокуратуре республики была создана межведомственная рабочая группа по вопросам обеспечения соблюдения законодательства о выборах в органы местного самоуправления. Аналогичные рабочие группы функционировали в городах и районах республики. Избирательными комиссиями осуществлялось постоянное взаимодействие с прокуратурой республики, в том числе в работе с поступающими жалобами.

Но все же не обошлось без некоторых серьезных правонарушений. На выборах главы города Дербента из 36 участковых избирательных комиссий своевременно не открылись 13, частично по причине неявки членов участковых комиссий либо отсутствия кворума, частично из-за поступающей информации о наличии на участках взрывных устройств. Было возбуждено 10 уголовных дел по таким правонарушениям, как подкуп избирателей, ограничение прав человека, угроза применения насилия к членам избирательных

комиссий, нанесение телесных повреждений, покушение на жизнь работников правоохранительных структур, незаконное хранение оружия, фальсификация и хищение избирательной документации. За совершенные противоправные действия в органы внутренних дел по городу Дербенту было доставлено более 80 лиц. Впоследствии выборы в Дербенте были признаны судом недействительными. К слову сказать, события в Дербенте заслуживают отдельного и более обстоятельного разговора.

Таким образом, на основе анализа муниципальных выборов в Южном федеральном округе можно сделать следующие выводы.

Во-первых, за исключением выборов в городе Дербенте, муниципальные выборы на Кавказе в целом были признаны состоявшимися и в основном прошли без эксцессов.

Во-вторых, можно сказать, что требование Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о том, чтобы выборы проходили «в законном и прозрачном русле», было исполнено.

В-третьих, по кавказской традиции голосование прошло при достаточно высокой явке избирателей.

В-четвертых, избирательные комиссии сумели на значительно более качественном уровне обеспечить реализацию избирательных прав граждан и улучшить работу по их информированию.

В-пятых (и, на наш взгляд, это главное), при должной концентрации усилий всех заинтересованных в благополучном итоге выборов организаций, в том числе ЦИК России, избирательных комиссий, органов государственной власти, правоохранительных органов и местной общественности, можно добиться хорошего результата независимо от сложности условий проведения выборов.



ВЫБОРЫ КАК ПОЛИТИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ



Дмитрий Ивайловский,
председатель
Избирательной комиссии
Республики Бурятия,
кандидат юридических наук

Выборы как политический институт, институт народовластия в формировании представительных структур, органов государственной власти и органов местного самоуправления представляют собой в настоящее время неизменный атрибут современного демократического государства. В отечественной социально-политической практике стал уже закономерным, исторически обусловленным и нравственно мотивированным интерес к демократическим, конкурентным, периодическим выборам в органы государственной власти и органы местного самоуправления. В российском обществе востребована любая информация, освещающая принципы функциони-

рования выборных властных институтов, проблемы реализации конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, осуществления права на участие в референдуме. Этот интерес стимулируется ростом и распространением в обществе политической и правовой культуры, выходящей на уровень интегральной характеристики современного российского общества и являющейся выразителем его правовых ценностей и норм.

История выборов в России имеет глубокие корни, включая в себя практику избрания должностных лиц в Древнерусском государстве, формирование представительных учреждений сословной монархии (земских соборов) Руси, выборную систему внутреннего управления Российской империи, модель голосования в Советском Союзе и современность, когда свободное волеизъявление граждан – исходное условие легитимности власти. Сообразно с этим понятие «выборы» в разные времена имело различное содержание и существенно отличалось от того смысла, который мы вкладываем в него сегодня, переходя к системе политической демократии, а именно: демократические, свободные, открытые и конкурентные выборы, где особое звучание приобретают международные избирательные стандарты, воплощающие общепризнанные принципы и нормы в области реализации прав и свобод человека¹.

Но в то же время в нашем обществе проявляется мнение о выборах как формальной процедуре формирования органов публичной власти, что, полагаем, в определенной степени деформирует общественное сознание и закрепляет ложное понимание взаимоотношений между обществом и государством, якобы имеющими взаимное недоверие друг к другу. Вследствие этого в обществе с предубеждением начинают относиться и к выборам как политическому институту в целом, и к избирательному процессу, избирательной системе. В юридической литературе такое отношение получило определение «ограниченный, неполный взгляд»².

Однако все это в совокупности не снимает вопрос о соответствии избирательного законодательства уровню существующих в российском обществе отношений, более того, как тема обсуждения он не сходит с повестки дня. Так, у многих ученых вызывает беспокойство выхолащивание демократичного характера народного представительства; проблема электоральной активности избирателей; традиция изменять избирательное законодательство под каждые конкретные выборы; отстраненность избирателей от политической жизни³; реализация концепции народного представительства, которая должна строиться на праве народа определить депутатов и иных выборных лиц путем голосования⁴; приоритет политических партий, определение процента их «проходи-

¹ Международные избирательные стандарты: Сборник документов // Отв. ред. канд. юрид. наук А.А. Вешняков; Науч. ред. д-р юрид. наук В.И. Лысенко. М., ВЕСЬ МИР, 2004.

² См.: Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX–XX веков / Авторы концепции и составители: И.Б. Борисов, Ю.А. Веденеев, И.В. Зайцев, В.И. Лысенко / Под общ. науч. ред. Ю.А. Веденеева и И.Б. Борисова. М.: РОИИП, 2009. С. 9; Колесников В.Н. О политических функциях института выборов // Выборы в Российской Федерации: Материалы научной-практической конференции 16–17 марта 2002 г. / Под. ред. М.В. Горного. СПб.: Норма, 2002. С. 80.

³ См.: Чистополов В.В. Законодательство о выборах – основа стабильности политической системы // Суверенная демократия как конституционная идея России XXI века: Материалы Всероссийской научной конференции, Челябинск, 26–27 октября 2007 г. / Под ред. В.Л. Лебедева, В.А. Киреева. Челябинск: Челябинский государственный университет, 2008. С. 237.

⁴ См.: Авакьян С.А. Демократия и народное представительство: современные проблемы. Там же. С. 50–52.



мости» в парламент с обеспечением выборов органа народного представительства¹.

В связи с этим возникают вопросы, что же послужило основанием для таких мнений и что нужно предпринять, чтобы устранить повод для их возникновения.

Первоначально обратим внимание на реализацию интересов различных общественных сил в государстве. Как правило, их реализация всегда осуществлялась через особенности социальной власти и социальных норм² и, по сути, являлась отражением жизнедеятельности

общества, где особую роль имело становление и развитие гражданского общества, сущностные характеристики которого основывались на признании всеобщего правового равенства людей. Сообразно с этим, законодательное признание юридического равенства людей, права и свободы человека, правовое и социальное государство стали основными ориентирами в саморегулировании взаимоотношений между собой³, а также закреплении объема выборных начал через национальное законодательство в государственном механизме⁴.

Таким образом, в Российской Федерации выборы представляют собой институт народовластия и способ реализации политической правосубъективности граждан. Референдум, свободные выборы – основа конституционного строя Российского государства, через них народ осуществляет свою непосредственную власть, реализуя закрепленные в законе права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, участвовать в референдуме. Они являются и конститутивной (определяющей)

¹ Карапетян Л.М. Партийное противостояние и процесс становления гражданского общества // Право и управление. XXI век. 2006. № 2. С. 118.

² На конкретном историческом этапе социальные нормы становятся своеобразным показателем уровня культуры данного общества, олицетворяют собой степень его цивилизованности. См.: Теория государства и права: Учеб. / Отв. ред. А.В. Малько. М.: КНОРУС, 2006. С. 112–113.

³ См.: Проблемы теории государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. С. 69, 71; Право и политика современной России / Г.А. Мальцев и др. М., 1996.

⁴ См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире / В.И. Лысенко, А.Г. Головин; Под общей ред. В.Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия РФ. М.: МедиаПресс, 2009. С. 16.

основой конституционного строя, и исходным началом функционирования российской государственности¹.

В политическом отношении выборы выступают в форме конкретной избирательной системы, обеспечивающей распределение политических мандатов по итогам голосования избирателей; в юридическом плане, в качестве избирательного права, – системы юридических правил, устанавливающих гарантии и порядок осуществления избирательных действий на отдельных стадиях избирательного процесса; в технологическом аспекте – в виде официального документооборота, обеспечивающего реализацию активного и пассивного избирательного права. Предметные области проявления и осуществления выборов раскрывают не только формальную и нормативную часть избирательного процесса, но и неформальную, или ненормативную, составляющую, которая охватывает социокультурные основания и условия избирательного процесса, уровень политической и правовой культуры граждан, степень доверия избирателей к формальным процедурам участия в выборах, сложившиеся стереотипы электорального поведения. Именно такое взаимодействие нормативных и ненормативных, институциональных и социокультурных элементов в структуре реального избирательного процесса в целом и на отдельных его стадиях в конечном счете определяет действительную картину роли и значения политического участия граждан, степень демократичности или недемократичности действующей политической системы².

Совершенствование избирательной системы, повышение качества избирательного процесса, расширение знаний об институте выборов и восприятие его в качестве социокультурного явления в российском обществе приобретают одно из первостепенных значений, где исключительное внимание уделяется развитию политического многообразия, многопартийности.

Вследствие этого в Российской Федерации с 1993 года введена мажоритарно-пропорциональная система выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти как стимул развития многопартийности в России, а с 2007 года, уже в качестве дальнейшего политического структурирования общества и выражения политического мно-

действовал сообразно своему пониманию публичного интереса в соответствии с общественным долгом³.

Следует отметить, что в юридической литературе подробно раскрыты особенности правового статуса политических партий, организационно-правовые основы их участия в выборах, деятельность избирательных комиссий и их роль в обеспечении участия партий в выборах⁴.

Участие политических партий в выборах условно разделено по правомочиям на три группы:

по непосредственному участию партии в выборах в качестве коллективного субъекта, претендующего на доступ к власти ее представителей (в Российской Федерации. – ДИ), – право на выдвижение и на отзыв кандидатов, списков кандидатов;

В политическом отношении выборы выступают в форме конкретной избирательной системы, обеспечивающей распределение политических мандатов по итогам голосования избирателей; в юридическом плане, в качестве избирательного права, – системы юридических правил, устанавливающих гарантии и порядок осуществления избирательных действий на отдельных стадиях избирательного процесса; в технологическом аспекте – в виде официального документооборота, обеспечивающего реализацию активного и пассивного избирательного права.

гообразия взглядов, – пропорциональная система. Тем самым в субъективных избирательных правах граждан был воплощен как личный интерес каждого конкретного избирателя, так и публичный интерес. При этом публичный интерес реализовывался в объективных итогах выборов и формировании на этой основе органов публичной власти, а гражданин выступал участником управления делами государства и

по совершению определенных юридически значимых действий, опосредующих участие партии в выборах, – право на ведение агитации за выдвинутых ею кандидатов, право формировать избирательные фонды, право назначать и отзывать доверенных лиц, уполномоченных представителей партии и членов комиссии с правом совещательного голоса, направлять наблюдателей в избирательные комиссии; дан-

¹ См.: Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. М.: Инфограф, 1999. С. 282; Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учеб. для вузов / Отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2003. С. 1.

² См.: Введение в избирательное право: Учеб. пособие. М.: РЦОИТ, 2003. С. 15–16.

³ См.: Джагарян А.А. Концепция суверенной демократии в конституционном измерении // Суверенная демократия в конституционно-правовом измерении: Сборник статей и материалов / Сост. С.Е. Заславский. М.: ИИК «Российская газета», 2007. С. 132.

⁴ См.: Заславский С.Е., Зотова З.М. Организационно-правовые основы участия политических партий в выборах. М.: РЦОИТ, 2007. С. 44–56; Зотова З.М. Политические партии и избирательный процесс. М.: РЦОИТ, 2002; Дубровина Е.П., Зотова З.М. Партии и выборы: опыт избирательных кампаний 2003–2004 годов. М.: РЦОИТ, 2005.



ная группа имеет производный характер, в ряде случаев правомочия представляют собой не только права, но и обязанности партии;

по совершению действий в рамках избирательных отношений, реализация которых напрямую не связана с участием партии в выборах, – право на представление кандидатур в состав всех уровней избирательных комиссий на территории субъекта Российской Федерации, право обращения с заявлениями и жалобами на нарушение избирательных прав; реализация указанных правомочий возможна и в случаях, когда партия, воздержавшись от непосредственного участия в выборах, проявляет активность в сфере контроля за их организацией и проведением¹.

Таким образом, основанием для существования мнений о выборах как формальной процедуре форми-

рования органов публичной власти может служить только сложившаяся правоприменительная практика субъектов избирательного процесса в реализации выборного законодательства.

В связи с этим в качестве определенного объекта теории и практики выборного представительства рассмотрим характер участия партий и их роль в обеспечении деятельности избирательных комиссий всех уровней.

Во-первых, это, безусловно, участие в формировании избирательных комиссий, внесение предложений по кандидатурам членов избирательных комиссий с решающим голосом и членов избирательных комиссий с совещательным голосом с учетом особенностей уровней избирательных комиссий, установленных Федеральным законом «Об основных гарантиях изби-

рательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Во-вторых, участие в проведении заседаний избирательных комиссий и принятии правомерных решений.

В-третьих, участие в обеспечении избирательного процесса. Работа в рабочих группах по приему избирательных документов кандидатов (списков кандидатов) на выдвижение и их регистрацию; по рассмотрению жалоб и заявлений.

В-четвертых, участие в организации и обеспечении процедур процесса голосования избирателей в помещении избирательного участка и вне помещения для голосования.

В-пятых, участие в подведении итогов и результатов голосования, оформление соответствующих протоколов. Выражение особого мнения в силу несогласия с выносимым избирательной комиссией решением.

¹ Заславский С.Е., Зотова З.М. Указ. соч. С. 9.

Как уже отмечалось, при условном разделении по правомочиям партий на группы в каждой из них имеются свои особенности. Однако в своей основе правомочия партий, осуществляемые через своих представителей с правом решающего голоса и с правом совещательного голоса в субъектовых избирательных комиссиях, территориальных избирательных комиссиях, участковых избирательных комиссиях, представляют собой не только права, но и обязанности: ответственность за соблюдение норм выборного законодательства; пресечение фальсификации избирательных документов; принятие правомерных решений. В случае принятия, на их взгляд, неправомерного решения – выражение своего несогласия через особое мнение, зафиксированное в протоколе заседания комиссии.

Как правило, роль представитель партий в обеспечении деятель-

партией, подавшей иск против избирательной комиссии. В результате такое положение вещей, на наш взгляд, негативно влияет на общественное мнение о выборах, представляя их формальной процедурой формирования органов публичной власти.

Серьезным фактором разрешения данной проблемы являлась и будет являться надлежащая работа в обществе по формированию и повышению политической и правовой культуры всех субъектов избирательного процесса. Субъектам избирательного процесса, политическим институтам государства необходимо постоянно иметь в виду, что они своими действиями или бездействием формируют политическую и правовую культуру российского общества.

В межвыборный период избирательные комиссии (территориальные избирательные комиссии, из-

с этим следует обратить внимание на такое обстоятельство, что статус юридического лица территориальной избирательной комиссии во многом зависит от социально-экономической ситуации в регионе, так как потребует отвлечение определенных финансовых и материальных средств на ее содержание, что не всегда исполнимо. Тем самым, на наш взгляд, эффективность избирательной системы ставится в зависимость не от профессиональной деятельности территориальной избирательной комиссии как государственного органа субъекта Федерации, а от деятельности членов территориальной избирательной комиссии на общественных началах. И как следствие, мерилом ценностных ориентаций в обществе и государстве по разрешению различных проблем выборного представительства будет являться только их опыт правоприменительной практики, реализации конституционных норм, прав и свобод человека и гражданина, положений выборного законодательства и уровень их политической и правовой культуры.

В заключение можно сказать, что выборы как политический институт, воплощая в себе опыт развития мировоззрения российского общества в его историческом пространстве социальной реальности, отражая эволюцию российской государственности, способствуя институционализации политических партий, формируют политико-правовую культуру традиций компромисса и согласия, устанавливают модель политического представительства. Вместе с тем для преобладания в обществе мнения о выборах не как о формальной процедуре формирования органов публичной власти следует по-новому оценить роль партий в деятельности избирательных комиссий всех уровней, а территориальным избирательным комиссиям придать статус юридического лица.



Понятие «выборы» в разные времена имело различное содержание и существенно отличалось от того смысла, который мы вкладываем в него сегодня, переходя к системе политической демократии, а именно: демократические, свободные, открытые и конкурентные выборы, где особое звучание приобретают международные избирательные стандарты, воплощающие общепризнанные принципы и нормы в области реализации прав и свобод человека.

ности избирательных комиссий всех уровней проявляется при судебных разбирательствах по искам от партий или их кандидатов относительно избирательных комиссий в связи с принятием последними незаконных решений в силу фальсификации избирательных документов. Практика судебных разбирательств показывает, что при доказательстве имеющих место правонарушений роль представителей партий ничтожна ввиду отсутствия их особых мнений в протоколах избирательных комиссий, а следовательно, формального отношения к своим обязанностям. Это вскрывает наличие внутреннего конфликта во взаимоотношениях между представителем партии в составе избирательной комиссии и

бирательные комиссии субъектов Российской Федерации) ведут определенную работу по политическому консультированию представителей политических партий, СМИ, граждан путем информирования, разъяснения новелл избирательного законодательства, что представляет собой род профессиональной деятельности по интеллектуальному и организационному обеспечению избирательных кампаний. Пунктом 4 статьи 26 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлено, что законом субъекта Российской Федерации территориальной избирательной комиссии может быть придан статус юридического лица. В связи

САЙТЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ – ИСТОЧНИК ИНФОРМАЦИИ

Принципиально важным направлением деятельности избирательных комиссий, непосредственно организующих избирательный процесс, является просвещение избирателей. Оно включает информирование всех участников избирательного процесса, их правовое и политическое образование, а также профессиональную подготовку организаторов избирательного процесса. В условиях развития информационных обществ, когда существует глобальное информационное пространство и функционируют многочисленные электронные аналитические и коммуникационные системы, вопросы просвещения избирателей приобретают особое звучание и государственную значимость.

Основная цель просвещения избирателей – повышение уровня электорально-правовой культуры участников избирательного процесса. На ее достижение направлено решение таких задач, как создание гибкой и эффективной системы информирования избирателей, разъяснение избирательного законодательства, реализация системы мероприятий по активизации гражданской позиции избирателей. Главные составляющие этой работы:

- информирование всех слоев российского общества об основных принципах и формах участия в выборах, о гарантиях избирательных прав граждан и условиях их реализации;
- воспитание личности в духе гражданской активности и ответственности;

- обучение всех участников избирательного процесса, и в первую очередь молодых и будущих избирателей, основам избирательного права, знанию исторических традиций народовластия в России.

Большое значение в реализации этих направлений работы избирательных комиссий имеют новые электронные информационные технологии. С их помощью удалось значительно ускорить информационный обмен между избирательными комиссиями и другими участниками избирательного процесса, повысить эффективность их взаимодействия, установить более действенную и оперативную связь с избирателями.

Ведущую роль в сфере современных электронных технологий сегодня играет Интернет. Очевидно, что общение граждан через глобальную сеть не только развивает интерес к информации по выборной проблематике, но и вырабатывает устойчивую потребность в ней. А это, в свою очередь, повышает уровень электоральной культуры избирателей, способствует формированию у них ответственной гражданской позиции в отношении как самого института выборов, так и деятельности избирательных комиссий всех уровней.

И здесь наиболее эффективным приемом привлечения внимания интернет-аудитории является предоставление достаточно полной и своевременной информации обо всех стадиях подготовки и проведения выборов в Российской Федерации. Для этих целей сегодня используются различные формы и методы подачи информации,



Сергей Юсов,
председатель
Избирательной комиссии
Ростовской области

в том числе информационно-коммуникативные системы, в рамках которых через различные виды коммуникации и интерактивные мероприятия осуществляются информирование, обучение и воспитание значительного количества пользователей, объединенных интересом к избирательным проблемам. Подобные информационные системы способствуют формированию устойчиво повторяющихся личных контактов всех участников избирательного процесса, позволяют гражданам получить прочные знания об общественной значимости их участия в избирательном процессе. В результате создаются так называемые социальные сети, которым присущ постоянный ди-

* Автор развивает сюжет статьи Николая Конкина «Оценка сайтов избирательных комиссий через призму актуальности», опубликованной в шестом номере «Журнала о выборах» за 2009 год.

нализм не только в расширении количественного состава субъектов, но и в увеличении их воздействия на граждан, в том числе молодых и будущих избирателей.

Избирательная комиссия Ростовской области в своей работе на протяжении многих лет эффективно применяет современные электронные технологии и создает инновационные проекты. При этом активно используется мощный информационный потенциал Интернета, целенаправленно совершенствуются собственные web-разработки и внедряются новые интернет-проекты. Среди бесспорных новаций Избирательной комиссии Ростовской области – компьютерные игры «Мир демократии – путешествие во времени», «Веселый паровозик», первый в Европе молодежный город-сайт «realpravo.ru», информационно-поисковая система «Ваш депутат», специальный интернет-ресурс для слепых и слабовидящих граждан.

К другим электронным средствам, эффективно применяемым Избирательной комиссией Ростовской области в своей деятельности, следует отнести систему онлайн-трансляции хода выборов и подсчета голосов избирателей, систему видеоконференц-связи, технологию проведения SMS-голосования, радио-интернет-SMS-конференции, а также другие



ресурсы, функционирующие в рамках интернет-сайтов комиссии.

Компьютерные игры, созданные Избирательной комиссией Ростовской области

Широкую известность получила созданная Избирательной комиссией Ростовской области в 2004 году компьютерная игра «Мир демократии – путешествие во времени». Проект стал инновационным не только для России, но и для Европы. Основная задача игрока – построить здание современной демократии на основе полученных разносторонних знаний об избирательном процессе. В игре использован богатый региональный исторический материал,

что дает пользователю широкие познания о становлении института демократии. Этот факт позволяет использовать игру в учебном процессе как по отдельным ее уровням, так и в целом. Ее уже успешно применяют на уроках истории, обществознания и даже английского языка. Ознакомиться с английской и русской версиями игры можно на информационном сайте комиссии «ikro.ru».

В 2007 году Избирательной комиссией Ростовской области была выпущена компьютерная игра «Веселый паровозик. О выборах для самых маленьких граждан России». Этот проект ориентирован уже на детей младшего школьного возраста. Игра распространена по школам и детским садам Ростовской области. «Путешествуя» с паровозиком, дети в доступной форме знакомятся с такими понятиями, как «демократия», «выборы», «голосование», и получают представление об избирательном процессе в своей стране.

Обе компьютерные игры по жанру представляют собой трехмерный квест с использованием анимации и музыкального сопровождения. Избирательная проблематика в играх заключена в общий обучающий контекст.

В единый день голосования 11 октября 2009 года в Информационном центре ЦИК России прошла презентация игры «Веселый паровозик».



возик», которая вызвала живой интерес у журналистов.

Интернет-сайты Избирательной комиссии Ростовской области

Избирательная комиссия Ростовской области стремится максимально использовать свои ресурсы для обеспечения устойчивого взаимодействия с интернет-сообществом.

В Интернете функционируют три сайта Избирательной комиссии Ростовской области – сайт комиссии в Интернет-портале ЦИК России «rostov.izbirkom.ru», информационный сайт комиссии «ikro.ru» и молодежный сайт «realpravo.ru». Каждый из этих интернет-ресурсов ориентирован на свою аудиторию, но служит общим целям, отсюда их тесное взаимодействие и взаимообусловленность.

Необходимо сказать, что в деле информирования избирателей огромное значение имеет Интернет-портал Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Данная подсистема представляет собой совокупность взаимосвязанных между собой на информативном и программном уровне групп сайтов – сайт ЦИК России, сайты избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, сайт Российского центра



обучения избирательным технологиям при ЦИК России. В Интернет-портале размещаются данные протоколов и сводных таблиц всех избирательных комиссий, принимавших участие в избирательных кампаниях. Эта информация, предоставляемая оперативно и централизованно через защищенный комплекс, обеспечивает открытость процедур подсчета голосов, что, в свою очередь, является основой для обеспечения демократического характера выборов.

Сайт Избирательной комиссии Ростовской области в Интернет-портале ЦИК России содержит довольно обширные сведения о различных направлениях деятельности комиссии, информацию об избирательных кампаниях, структурированную как в хронологическом порядке, так и по уровням выборов. К достоинствам сайта также следует отнести оперативное обновление данных, актуальность информации, удобную навигацию, интересный дизайн.

Одна из причин создания информационного сайта «ikro.ru» заключается в том, что некоторые технические ограничения в интернет-портале не всегда позволяли реализовать все наши проекты, создаваемые с использованием современных технологий. Поэтому сайт «ikro.ru» воплотил целый ряд инновационных идей Избирательной комиссии Ростовской области. Это и компьютерные игры, и информационно-поисковая система, и электронная библиотека, и другие полезные ресурсы. Следует также отметить оригинальный дизайн сайта, удобную навигацию по многочисленным тематическим разделам, интерактивные карты и другие элементы флеш-анимации.

Получи образование!

ОРГАНИЗАТОР ВЫБОРОВ

СПЕЦИАЛИСТ ПОЛИТИЧЕСКОГО МЕНЕДЖМЕНТА

СПЕЦИАЛИСТ ПОЛИТИЧЕСКОГО PR

Школы подготовки резерва организаторов выборов при территориальных избирательных комиссиях.

Общественные факультеты на базе учебных заведений.

Виртуальный университет сайта realpravo.ru

Для поступления в Университет следует написать эссе по одной из тем:

- Пути и формы реализации инициатив в общественно-политической жизни.
- Место и роль выборов в российском политическом процессе.
- Как бы я был кандидатом...

В конце обучения тебе ждет сертификат и возможность устроиться по полученной специальности.

Обучение:

- ✓ бесплатно;
- ✓ с выданным свидетельством (сертификатом);
- ✓ с выданным свидетельством обо всех, успешно завершивших обучение, в общедоступную базу данных вакансий Избирательной комиссии Ростовской области.

Избирательная комиссия Ростовской области тел. (863) 240-82-86. www.realpravo.ru

В 2007 году Избирательной комиссией Ростовской области была создана функционирующая в рамках сайта «ikgo.ru» информационно-поисковая система «Ваш депутат». Это одна из наших новаций, разработанная с использованием современных web-технологий.

Благодаря данной системе посетители сайта получили доступ к огромному информационному массиву. Задавая необходимые параметры поиска, например адрес своего места жительства, пользователь получает краткую справку о муниципальном образовании, о номере и месте расположения своего избирательного участка на последних региональных и местных выборах, фотографию избирательного участка.

И главное, система «Ваш депутат» содержит информацию о действующих депутатах областного и местного уровней по всем округам, фотографии депутатов, а также информацию о времени и месте приема граждан. Это выгодно отличает ее от похожих информационных систем, которые ограничиваются поисковым сервисом «Найди свой участок». Данная система активно используется и в межвыборный период как избирателями, так и избирательными комиссиями области.

Появление новых технологий принципиально меняет подход и к проблемам информационного обеспечения людей с ограниченными физическими возможностями, способствует снятию для них многих ограничений. В 2007 году Избирательная комиссия Ростовской области реализовала еще один интернет-проект. Впервые в рамках сайтов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации на web-сайте Избирательной комиссии Ростовской области был специально создан отдельный информационный ресурс для слепых и слабовидящих граждан (РДС). Реализация данного проекта оказалась возможной благодаря совместным усилиям сотрудников комиссии и работников библиотеки для слепых

города Ростова-на-Дону. Информационный ресурс создавался на основе специальных методических материалов, с учетом рекомендаций сотрудников библиотеки и при помощи квалифицированных специалистов по соответствующим вопросам.

Система предоставляет одинаковый доступ к информации различным категориям пользователей: и с нормальным зрением, и с ослабленным, и полностью незрячим. Для этого была разработана специальная программа-конвертор, которая обеспечивает представление данных в РДС в соответствии с требованиями, предъявляемыми к подобным ресурсам.

За время своего существования РДС принес немалую пользу людям с ограниченными физическими возможностями. Об этом свидетельствуют отзывы сотрудников и читателей Ростовской библиотеки для слепых, а также посетителей сайтов Избирательной комиссии Ростовской области.

В 2008–2009 годах РДС посетили более 100 тысяч пользователей Интернета. Эта статистика говорит о необходимости существования ресурса и его развития. И сегодня Избирательная комиссия области продолжает работу в этом направлении. В ближайшее время на РДС появится новый сервис, который позволит

в автоматическом режиме конвертировать текстовую информацию в звуковую. Тем самым мы сможем обеспечить озвучивание новостей и облегчить людям с ограниченными физическими возможностями доступ к информационным ресурсам. Кроме этого, уже сейчас на нашем сайте в Интернет-портале ЦИК России функционирует раздел «Новости для слабовидящих», в котором в аудиоформате размещаются пресс-релизы Избирательной комиссии Ростовской области.

В век информационных технологий неуклонно растет значение оперативного и достоверного информирования избирателей. Именно поэтому мы пришли к выводу о необходимости создания электронных информационных ресурсов территориальных избирательных комиссий. Ведь любой избиратель хочет получать актуальную информацию о выборах и других мероприятиях, проводимых именно в его муниципальном образовании, и при этом не затрачивать много времени на ее поиск.

Понимая, что не все территориальные избирательные комиссии могут найти необходимые ресурсы для создания собственных сайтов, Избирательная комиссия Ростовской области решила активно включиться в работу по созданию сайтов ТИК. В помощь территори-





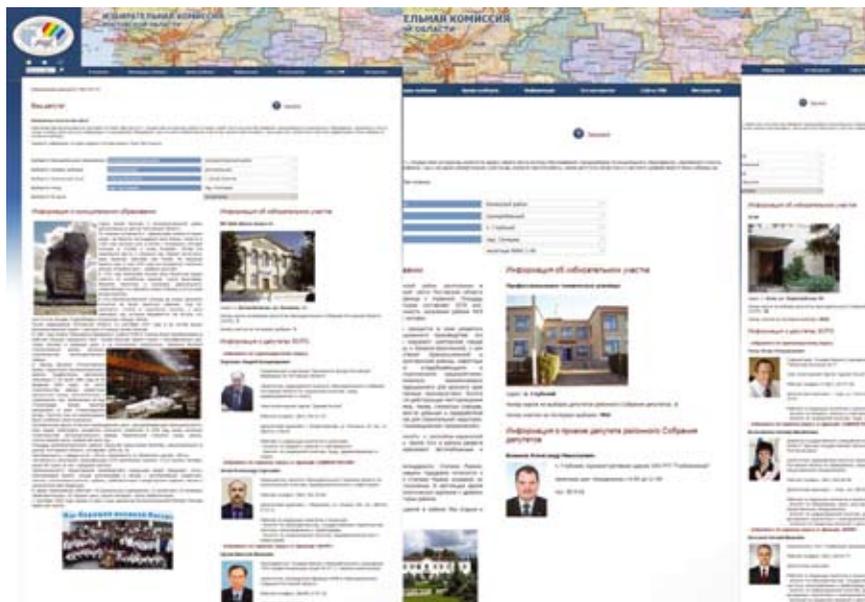
альным избирательным комиссиям по заказу Избирательной комиссии Ростовской области были разработаны шаблоны сайтов, а также инструктивные материалы по их наполнению. Данные шаблоны включают обязательные для заполнения разделы и отличаются друг от друга только дизайном. Кроме этого, территориальным избирательным комиссиям было безвозмездно выделено дисковое пространство на web-сервере Избирательной комиссии Ростовской области для размещения своих web-ресурсов.

На сегодняшний день 49 территориальных избирательных комиссий имеют свои сайты и большинство из них (28 комиссий) пользуются нашими шаблонами. Это объясняется тем, что при работе с шаблонами от пользователей не требуется специальных знаний по администрированию сайтов. Кроме того, территориальные комиссии не несут финансовых затрат на поддержку сайтов, за исключением оплаты интернет-трафика.

На всех сайтах Избирательной комиссии Ростовской области есть специальные разделы, где размещены ссылки на интернет-ресурсы территориальных избирательных комиссий. И, как показывает статистика, данные ресурсы вызывают интерес у пользователей Интернета.

Избирательная комиссия Ро-

стовской области уже несколько лет подряд проводит конкурс на лучший сайт территориальной избирательной комиссии, по итогам которого определяются комиссии-победители. Мы стараемся учитывать в своей работе тенденции развития современного общества, в том числе широкое распространение компьютерных технологий в молодежной среде. Для того чтобы иметь устойчивую связь с молодежной интернет-аудиторией, Избирательной комиссией Ростовской области в 2005 году была создана уникальная информационно-коммуникативная система – молодежный сайт «realpravo.ru».



А сама идея возникла еще в 2004 году, когда по рекомендации ЦИК России автору этих строк было поручено возглавить молодежную делегацию России для участия в первом европейском семинаре по работе с молодыми избирателями. В столице Венгрии представители стран Европы разрабатывали новые формы и методы работы с молодыми избирателями, в том числе с использованием современных интернет-технологий.

Делегаты от Ростовской области приняли участие в создании общеевропейского сайта www.ferstvoter.eu. А по приезду домой приняли решение создать свой молодежный сайт, который в итоге заработал раньше, чем общеевропейский.

Так появился первый в Европе молодежный город-сайт, вобравший в себя множество уникальных технологий, способствующих повышению правовой культуры и политической грамотности молодых и будущих избирателей. Создание сайта в виде города – оригинальная форма использования интернет-ресурса в образовательном, воспитательном и просветительском процессе, интересный и актуальный интернет-ресурс для современной молодежи.

В первый же месяц после презентации сайт вошел в десятку наиболее посещаемых в регионе и стал весьма популярным среди совре-



менной молодежи из разных городов России. Только за первый год работы его посетило свыше 70 тысяч человек, каждый пятнадцатый – представитель другой страны мира. В среднем ежедневно сайт посещают 120–130 человек.

На сайте работает виртуальная «Библиотека», в которой, воспользовавшись «предметным каталогом», можно ознакомиться с научными и публицистическими статьями по избирательной тематике. В разделе «Конференц-зал» проводятся онлайн-конференции с участием профессионалов в области выборов. Они проходят как в период подготовки и проведения избирательных кампаний, так и в межвыборный период. В них принимают участие члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Избирательной комиссии Ростовской области, ученые, должностные лица органов исполнительной власти, депутаты, а также другие интересные для молодежи собеседники. Повестка очередной интернет-конференции и список

приглашенных лиц всегда формируется с учетом пожеланий жителей города-сайта.

Весьма популярным среди молодежи оказался такой ресурс сайта, как «Университет», в котором посредством дистанционной формы обучения можно получить образование по трем востребованным сегодня специальностям: организатор избирательного процесса, политический менеджмент, политический PR. На данный момент в университете прошли обучение 206 человек, каждый из которых после самостоятельного знакомства с литературой, заданной соответствующим учебно-методическим комплексом, подготовил и передавал для проверки в «Университет» реферат, ответы на вопросы тестов, эссе. Обучающиеся также принимали участие в онлайн-конференциях, проходивших на сайте, «круглых столах», а по итогам первого и второго семестра обучения прошли практику (стажировку) в избирательных комиссиях на федеральных выборах 2007–2008 годов.

На сайте много других инте-

ресных разделов: «Галерея», «Аэропорт», «Редакция», «Интернет-кафе», «Почта». Есть в городе и своя газета – «Фактор права». Любой желающий, имеющий опыт работы в средствах массовой информации или только приобретающий таковой, может разместить в этом разделе свои статьи, заметки по актуальной тематике.

На сайте появилась и игра-викторина, позволяющая проверить уровень знаний в области избирательного права и процесса, предусматривающая награждение победителей призами. В период выборов были запущены еще несколько новых проектов, среди них «Аудионовости» и «Интернет-открытки».

Словом, это настоящий, хотя и виртуальный город. За прошедшие годы работы сайта, во многом с подачи самой молодежи, существенным образом обновился его функционал. Молодежь активно включилась в новый проект комиссии – «Форум», на котором обсуждаются актуальные общественно-политические и молодежные проблемы и одновременно высказываются пожелания по улучшению работы сайта.

А для посетителей из других стран мира создана английская версия сайта.

Необходимо отметить, что все сайты Избирательной комиссии Ростовской области стабильно посещаемы. И эта посещаемость всегда держится на высоком уровне независимо от того, идет в это время избирательная кампания или нет. С момента начала работы сайтов они неизменно занимают лидирующие позиции в рейтинге в разделе «Государство Российское – Выборы» на портале «mail.ru».

Система онлайн-трансляции хода голосования и подсчета голосов избирателей

Для изучения возможностей современных информационных технологий, их влияния на избирательный процесс, изменение активности избирателей, а также обеспечения оперативного ин-

формирования граждан о выборах 1 марта 2009 года Избирательной комиссией Ростовской области был проведен эксперимент. На нашем информационном сайте была организована онлайн-трансляция хода голосования и подсчета голосов избирателей на выборах депутатов городской Думы города Таганрога. Трансляция велась из помещений двух избирательных участков.

Следует отметить, что до этого дня в России таких экспериментов не проводилось.

За неделю до выборов на сайте www.ikrgo.ru был размещен баннер, содержащий информацию о предстоящей онлайн-трансляции. Подробную информацию об этом мероприятии можно было получить из пресс-релизов Избирательной комиссии Ростовской области, доступных пользователям Интернета, а также из областных средств массовой информации.

Избирательная комиссия Ростовской области стремилась к тому, чтобы проведение онлайн-трансляции не помешало волеизъявлению граждан и работе соответствующих избирательных комиссий. А самое главное, чтобы избиратели при проведении эксперимента были уверены в том, что их права не будут нарушены. При этом Избирательная комиссия Ростовской области руководствовалась не только нормами избирательного законодательства, но и требованиями Гражданского кодекса Российской Федерации.

Данная практика получила продолжение на выборах глав и депутатов представительных органов муниципальных образований Ростовской области 11 октября 2009 года. В единый день голосования Избирательная комиссия Ростовской области на своем официальном сайте www.ikrgo.ru обеспечила онлайн-трансляцию хода голосования с десяти избирательных участков, находящихся в городах Азове, Батайске и Куйбышевском районе (10% помещений УИК). На избирательных участках были установ-

Город Батайск. Избирательный участок № 2601



лены web-камеры, которые передавали видеоизображение на сайт Избирательной комиссии Ростовской области.

Таким образом, в режиме реального времени можно было наблюдать за ходом выборов и подсчетом голосов избирателей. Онлайн-трансляция проводилась с момента открытия избирательных участков и до момента подписания протокола об итогах голосования участковой избирательной комиссией.

И здесь необходимо сказать, что один из важнейших конституционных постулатов, которым является тайна голосования, не был нарушен, так как web-камера устанавливалась в помещении УИК, как правило, рядом со входом на избирательный участок и могла передавать только общее изображение помещения, без какой-либо детализации.

В рамках онлайн-трансляции 11 октября 2009 года была проведена интернет-конференция с участием члена ЦИК России В.А. Крюкова, председателя Избирательной комиссии Ростовской области С.В. Юсова и членов молодежной участковой избирательной комиссии № 2601 города Батайска. На интернет-конференции обсуждались вопросы работы участковых избирательных комиссий и применения новых технологий, обеспечивающих откры-

тость и гласность избирательного процесса. За ее ходом наблюдали работники ЦИК России, Федерального центра информатизации при ЦИК России, представители средств массовой информации, гости.

Необходимо сказать, что конференция с участием избирательных комиссий в таком формате проводилась впервые. Это стало возможным благодаря совместно найденному с Федеральным центром информатизации техническому решению. И я уверен, что это только начало!

Еще одним нововведением на выборах 11 октября 2009 года стало оборудование ряда избирательных участков компьютерами, подключенными к Интернету. Идею оснащения избирательных участков компьютерной техникой высказал Председатель ЦИК России В.Е. Чуров. Благодаря реализации данной идеи на выборах в Ростовской области удалось обеспечить выполнение членами УИК ряда важных функций. Избирательная комиссия Ростовской области подготовила и передала на избирательные участки CD-диски, содержащие не только полный набор форм документов для работы УИК, но и шаблон протокола участковой избирательной комиссии. Шаблон подготовлен в полном соответствии с утвержденной формой, и обеспечивает про-

верку контрольных соотношений. Это большая помощь участковым комиссиям в их работе. Помимо подготовки и распечатки документов компьютеры, подключенные к Интернету, позволили использовать в работе комиссий возможность поисковой системы «Ваш депутат», функционирующей на нашем информационном сайте, и помочь избирателям найти свой избирательный участок. И ряд избирателей-новоселов воспользовались этой возможностью.

Применение технологии SMS-голосования, радио-интернет-SMS- конференции

Одно из направлений в работе Избирательной комиссии Ростовской области – содействие развитию молодежного парламентаризма на Дону. Избирательная комиссия совместно с территориальными

комиссиями методически и организационно обеспечивает формирование органов молодежного самоуправления. Свои знания и навыки, полученные в ходе учебного процесса, учащиеся школ Ростовской области активно применяют на практике, формируя органы ученического самоуправления. Есть разные модели органов ученического самоуправления: школьная дума, президент, кабинет министров, парламент, совет лидеров, классные республики, советы детско-молодежных объединений. Процесс выборов контролируют школьные избирательные комиссии. Сами выборы проводятся на принципах всеобщего, равного, прямого избирательного права.

Впервые технология SMS-голосования была применена на выборах молодежных советов в 2006 году, которые проходили в 18 муниципальных образованиях Ростовской области, в том числе

в городе Ростове-на-Дону. Данная процедура была призвана помочь проголосовать молодым избирателям, не имеющим возможности прибыть на избирательные участки в день выборов. Избиратель мог получить в участковой избирательной комиссии индивидуальный код для голосования и номер телефона для отправки SMS-сообщения. Наиболее активными участниками SMS-голосования оказались студенты, находящиеся на учебной практике за пределами вузов. Ход электронного голосования можно было наблюдать в режиме реального времени на сайте www.realpravo.ru.

14 июня 2007 года в ходе трех этапов выборов с использованием SMS-голосования был сформирован Совет молодежи города Ростова-на-Дону.

Избирательная комиссия Ростовской области также выступила инициатором изменения принципов





формирования молодежного парламента при Законодательном Собрании Ростовской области. Согласно новому положению молодежный парламент формируется путем выборов. А молодые парламентарии получают мандаты только лишь пройдя процедуру общественных слушаний и SMS-голосования.

На сегодняшний день в Ростовской области существует 46 молодежных парламентов и советов.

Инновацией Избирательной комиссии Ростовской области стало и проведение радио-интернет-SMS-конференции на ведущих радиостанциях Ростовской области. В прямом эфире радиослушатели могли принять участие в увлекательных викторинах, узнать компетентное мнение и задать вопросы гостям студии: юристам, историкам, модераторам сайтов комиссии, организаторам выборов, а также узнать точку зрения самих избира-

телей, опрос которых проводился на улицах Ростова. В ходе каждого из этапов данной конференции проводились также турнир игроков компьютерных игр Избирательной комиссии Ростовской области и SMS-викторина.

Система видеоконференц-связи

В 2005 году Федеральный центр информатизации при ЦИК России при поддержке администрации Ростовской области провел работы по созданию на всей территории Ростовской области цифровой сети ГАС «Выборы». Администрация Ростовской области пошла дальше и закупила оборудование для видеоконференц-связи, а Избирательная комиссия области проявила инициативу и взяла на себя обязанности по его обслуживанию и техническому обеспечению видеоконференций с участием органов власти Ростов-

ской области. При этом областная комиссия получила возможность использовать данное оборудование в обучении и оперативном методологическом корректировании деятельности ТИК и УИК.

Интерактивная видеоконференция сегодня является одним из эффективных и универсальных средств дистанционного обучения, общения, максимально приближенного по своим параметрам к реальному. Яркое достоинство этого вида обучения – возможность привлечь лучших лекторов области и сделать их лекции доступными для любой участковой избирательной комиссии.

В практику работы Избирательной комиссии Ростовской области вошло обучение организаторов выборов в режиме видеоконференции. В 2008 году состоялось два таких обучающих семинара: один для руководителей контрольно-ревизионных служб и бухгалтеров

ТИК, другой – для членов территориальных и участковых избирательных комиссий. Накануне выборов депутатов представительных органов и глав муниципальных образований 11 октября 2009 года Избирательная комиссия Ростовской области проводила свое выездное заседание в городе Батайске. Благодаря системе видеоконференц-связи в мероприятии смогли участвовать и территориальные избирательные комиссии.

Создание информационно-справочных электронных изданий

Избирательная комиссия Ростовской области использует современные мультимедийные возможности для создания информационно-справочных электронных изданий. Так, в 2008 году был выпущен электронный навигатор «Наша дорога к выборам». Это информационно-образовательный комплекс, содержащий материалы для различных участников избирательного процесса – избирателей, организаторов выборов, кандидатов, их доверенных лиц, наблюдателей, представителей политических партий, средств массовой информации. DVD-диск включает текстовую и графическую информацию, фото-, видео-, аудиоматериалы, а

также компьютерные игры. Систему можно переключить в режим подачи информации для слабовидящих людей.

Электронный навигатор предоставляет доступ к материалам, охватывающим различные формы и методы правового просвещения граждан, используемые Избирательной комиссией Ростовской области. Здесь также можно ознакомиться с алгоритмом действий участников избирательного процесса на избирательном участке во время голосования.

Электронный навигатор интересен и молодым избирателям. На его страницах – интерактивные занятия по избирательной тематике, деловые игры, загадки, кроссворды, раскраски, тесты, ситуационные задачи.

Заключение

Просвещение избирателей своим содержанием направлено на построение эффективной коммуникации избирательных комиссий со всеми участниками избирательного процесса, поэтому максимальная открытость этих связей может быть достигнута за счет использования современных электронных информационных технологий. При этом, на наш взгляд, представляется важным для избирательных комиссий

усилить работу по следующим направлениям:

- активнее использовать в своей деятельности возможности современных электронных информационных технологий, в том числе сетевых информационных ресурсов, их интерактивные и коммуникативные средства для реализации процессов подготовки, предоставления, получения и обработки информации;
- рассматривать граждан и общественные организации в деле просвещения избирателей не только в качестве объектов получения информации об избирательном процессе и избирательных отношениях в системе политико-властных отношений, но и как активных субъектов существующей информационной среды;
- разрабатывать и внедрять новые информационные технологии, основанные на использовании технических средств коммуникации для правового просвещения детей и молодежи. Перейти от решения задачи «дать новое знание» к задаче «создать условия для получения новых знаний».
- использовать новые электронные информационные технологии, основанные на научных знаниях, включая социальные, психологические и естественные науки, с учетом существующих правовых и этических норм, регулирующих избирательные отношения;
- создавать стимулы для учебных заведений всех уровней, в особенности высших учебных заведений, с тем чтобы они активно участвовали в работе по просвещению молодых и будущих избирателей, в том числе с помощью новых электронных информационных технологий;
- выстраивать отношения сотрудничества с электронными средствами массовой информации для усиления их роли в активизации гражданской позиции всех категорий избирателей.



СООТНОШЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕКЛАМЫ И ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ*

Интересную позицию Общественного совета по рекламе можно встретить в проекте «Этического кодекса политической рекламы». В данном кодексе дается даже два определения политической рекламы.

В преамбуле говорится, что «в кодексе отражается современное понимание сущности политической рекламы как средства обмена информацией между субъектами политической деятельности и обществом»¹. Тут определяющим является отождествление рекламы с информированием.

«... определение рекламы не содержит термина «сведения» (ст. 3). Рекламой является информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему и его продвижение на рынке. Здесь же дано определение социальной рекламы как информации, распространенной любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адре-

первый определяет рекламу как информацию, то второй исходит из того, что политическая реклама есть процесс распространения информации, или процесс информирования. Общемировая теория и практика в области рекламы исходят из понимания рекламы именно как определенного вида информации, а не процесса ее распространения.

Мировой опыт использует иные, нежели показанные в первой части настоящей статьи, подходы к определению политической рекламы. Это так называемый маркетинговый подход, который исходит из того, что «реклама кандидата в принципе не отличается от рекламы любого другого товара». При такой точке зрения под политической рекламой понимается вся деятельность по завоеванию голосов избирателей на выборах. Не выделяется понятие ни предвыборной агитации, ни информирования, они просто заменяются маркетинговыми терминами, такими, как «позиционирование», «создание положительного образа», «создание положительного общественного мнения». Такой подход очень гибок в своей сути – можно использовать любые формы и методы предвыборной борьбы, лишь бы они отвечали общим условиям информационного обмена (запрет унижения оппонентов, запрет клеветы и др.) и правилам финансирования.

Политическая реклама, по сути, лишена гарантий своего существования. Статья Конституции, декларирующая свободу слова и выражения мнений для граждан и их объединений, не обеспечена на сегодняшний день гарантиями в виде законодательного закрепления свода норм о политической рекламе.

Второе определение звучит как «распространение в средствах массовых коммуникаций сведений об участниках политического процесса (субъектах политической деятельности), признаваемых в качестве рекламы федеральным законодательством, с целью формирования общественного мнения в пользу участников политического процесса (субъектов политической деятельности)».

В Федеральном законе «О рекла-

сованной неопределенному кругу лиц и направленной на достижение благотворительных и иных общественно полезных целей, а также обеспечение интересов государства. Ни в том ни в другом определении закона не упомянуто о каких-либо сведениях или признаках, по которым такие сведения могут быть признаны рекламой.

Обнаруживается противоречие формулировок между Федеральным законом и проектом кодекса: если

* Окончание. Начало см.: Журнал о выборах. 2009. № 6.

¹ Этический кодекс политической рекламы (проект) – Реклама: Законодательные и нормативные акты. Судебная практика и судебные прецеденты. Международные правила и обычаи делового оборота / Авт.-сост. В.А. Абрамов. М.: Ось-89, 2007; Проект разработан в рамках реализации Декларации «Об этике рекламы политической деятельности», принятой на заседании Общественного совета по рекламе 22 сентября 1999 г. С текстом Декларации и проекта кодекса можно ознакомиться на сайте Общественного совета по рекламе – <http://www.a-z.ru/assoc/osr/>.



При анализе приведенных в первой части настоящей статьи определений политической рекламы можно обнаружить, что цели у нее и других видов рекламы различны. Если учесть, что коммерческая реклама направлена на продвижение товаров и услуг на рынке, а социальная – на достижение благотворительных и иных общественно полезных целей, а также обеспечение государственных интересов, то политическая реклама имеет целью как информирование населения о деятельности, программе, политических взглядах, членах партии, так и положительное позиционирование ее в глазах общественности. Также политическая реклама, несомненно, может служить средством подготовки к предвыборной борьбе

для достижения максимального результата на выборах, которая осуществляется только в период между избирательными кампаниями и характеризуется отсутствием прямых призывов к голосованию и отсутствием агитационной цели.

По сравнению с первыми двумя видами политическая реклама, по сути, лишена гарантий своего существования. Статья Конституции, декларирующая свободу слова и выражения мнений для граждан и их объединений, не обеспечена на сегодняшний день гарантиями в виде законодательного закрепления свода норм о политической рекламе.

Полагаю, следует согласиться с тем, что политическая реклама может подразделяться на два режима (вида, периода) распространения:

«общий режим» и «режим предвыборной агитации»¹.

Под *общий режим* политической рекламы должна подпадать любая обладающая признаками такой рекламы информация о деятельности политических партий, о политической деятельности иных организаций и лиц вне периода избирательной кампании, а для субъектов, не участвующих в соответствующей кампании, – также и в рамках указанного периода.

Последнее означает, что если политическая партия не выдвигает кандидатов, список кандидатов на конкретных выборах и, соответственно, не выступает в статусе избирательного объединения, то на ее политическую рекламу не распространяются нормы, регламен-

¹ Головин А.Г. Категория политической рекламы в российском праве // Журнал о выборах. 2008. № 1.



тирующие проведение предвыборной агитации на соответствующих выборах, поэтому даже в период указанной кампании такая реклама может распространяться этой партией в общем режиме.

В случае распространения политической рекламы в *режиме предвыборной агитации* действует законодательство о выборах и выработанные правоприменительные подходы, дающие достаточно четкую регламентацию.

Расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов в установленном законом порядке.

В период избирательной кампании распространение через СМИ рекламных материалов, носящих политический характер, даже если они непосредственно не связаны с темой данных выборов, может иметь агитационный эффект и, со-

ответственно, квалифицироваться как предвыборная агитация, которая должна проводиться только в установленный законом период и в установленном порядке.

Следует отметить, что субъекты политической рекламы идут на всякие ухищрения. Нередка, например, практика размещения политической рекламы под видом социальной рекламы.

В контексте рассматриваемой темы нельзя не остановиться на взаимосвязи политической рекламы с деятельностью политических партий. Ключевым институтом гражданского общества являются политические партии, выполняющие связующую и объединяющую роль в отношениях между обществом (как неполитической сферой) и государством (как политической сферой).

Партии как организованные представители общества, выражая разнообразные потребности и ин-

тересы гражданского общества (индивидов, социальных групп, слоев, классов) в политической форме (в виде определенных политических целей, идей, программ), тем самым выражают и право гражданского общества на формирование государственной власти, участие в ее осуществлении, контроль за деятельностью государства.

Деятельность политических партий сводится к двум функциям – конституирующей и аккумулятивной. Конституирующая функция политической партии предполагает реализацию интересов определенной части гражданского общества через участие в деятельности органов государственной власти. В рамках аккумулятивной функции осуществляется «усвоение, синтез и последующее политическое выражение интересов социальных, этнических, возрастных категорий населения в разрабатываемых партией идео-

логических доктринах и политических программах»¹.

На сегодня в России политические партии являются единственными субъектами выдвижения кандидатов в органы власти на федеральном и региональном уровнях. Следовательно, их влияние на правовую и политическую культуру избирателей возрастает. Партия легитимна только тогда, когда ее существование и деятельность одобрена социалью. В современной России большинство граждан не нашло своей политической партии в силу недостаточности у избирателей опыта свободного выбора между различными политическими партиями, приобретаемого в условиях долговременного партийного строительства. Это проявляется в неустойчивости симпатий избирателей, частых переходах сторонников одной партии в сторонники другой, быстрой смене общественных настроений. Ситуация поиска выразителей своего интереса создает почву и для возникновения все новых претендентов на голоса избирателей или к апатии к политической жизни. Для многих избирательных кампаний, особенно в субъектах Федерации, характерно массовое неучастие избирателей в выборах, которое в теории конституционного права обозначено термином «абсентеизм».

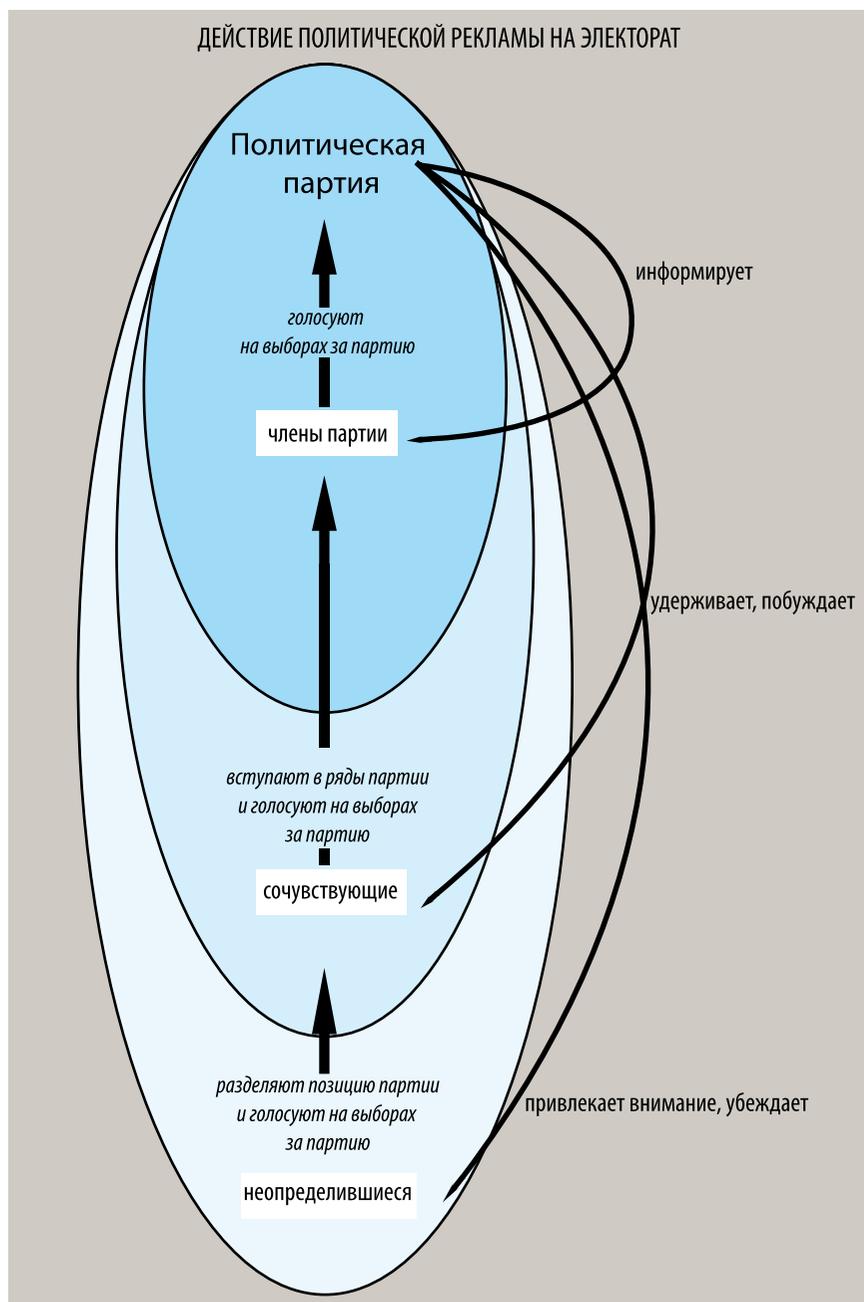
В данных обстоятельствах становится актуальной и существенной роль политической рекламы партий, которая призвана решать:

- функцию социализации – стимулирование активного участия граждан в политической жизни;
- воспитательную функцию – развитие правовой культуры избирателей.

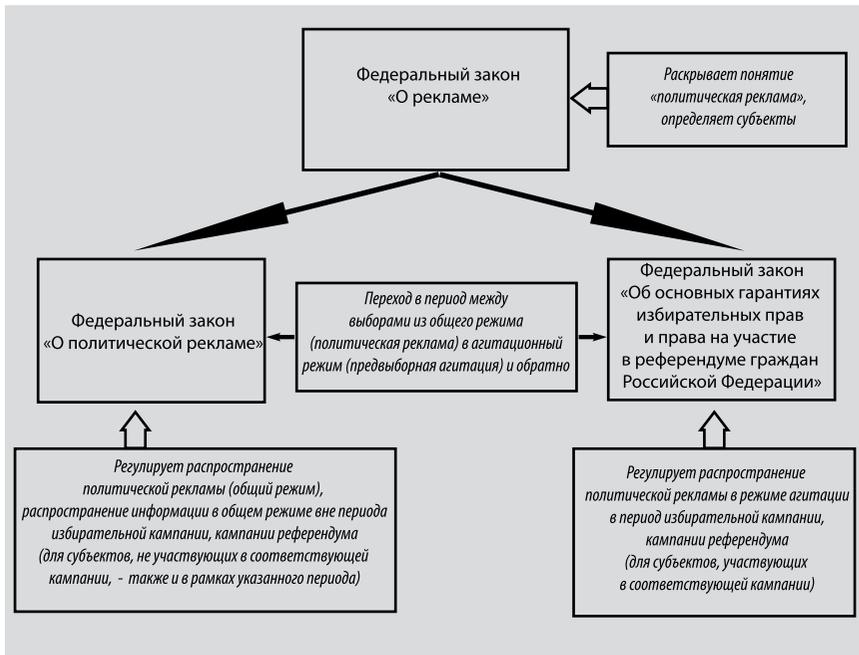
С принятием и последующим редактированием Федерального закона «О политических партиях» ограничены появление новых

партий и деятельность партий, не пользующихся высокой популярностью у избирателей. Законом предусмотрены жесткие требования по численности и по присутствию в регионах. Эти обстоятельства обострили конкуренцию между партиями за партийцев и голоса избирателей, что привело к прин-

ципально новой роли граждан в государственной и общественной жизни. Так, в соответствии с законом денежные средства политических партий формируются за счет вступительных и членских взносов, а также средств федерального бюджета по результатам выборов за каждый голос, отданный этой



¹ Заславский С.Е. Политические партии России: Проблемы правовой институционализации. М.: Институт права и публичной политики, 2003. С. 96, 97.



партии. Поэтому без поддержки со стороны государства или крупного бизнеса у партий нет перспектив не только роста популярности, но и самого выживания.

К моменту выборов в Государственную Думу пятого созыва 2 декабря 2007 года партийное поле было представлено пятнадцатью

В связи с этим политические партии должны постоянно вести активную работу со своими сторонниками не только в рамках отдельных регионов, а на всей территории России.

Посредством политической рекламы партии решают коммуникативную функцию, опера-

В период избирательной кампании распространение через СМИ рекламных материалов, носящих политический характер, даже если они непосредственно не связаны с темой данных выборов, может иметь агитационный эффект и, соответственно, квалифицироваться как предвыборная агитация, которая должна проводиться только в установленный законом период и в установленном порядке.

зарегистрированными партиями, общая численность партийцев составляла 2 680 326 человек, то есть 2,46 процента от общего числа избирателей в списках (109 145 517)¹. Данные цифры репрезентативны и показывают, как мало граждан разделяют позицию той или иной партии в России. Стоит отметить, что приняли участие в выборах (число выданных бюллетеней) 63,78 процента (69 609 446) граждан.

тивно осуществляя социальное взаимодействие, установление и поддержание контактов, передачу необходимой информации между центром и регионами, между руководством партии, ее членами и сторонниками.

Политическая активность партий на уровне субъектов Федерации выражается в создании и укреплении региональных низовых отделений, гармоничном выстраивании своей

позиции с учетом сочетания специфики и интересов как конкретного региона, так и всех регионов в целом, действуя на региональном и муниципальном уровнях. Это дает возможность самоидентификации партии, раскрытия своей идеологии, программы, целей и средств их достижения. От этого во многом зависит привлечение новых сторонников в свои ряды, увеличение финансовых поступлений средств в партийную кассу, повышение доверия, заинтересованности и лояльности избирателей и, как следствие, сохранность политической партией своих позиций к следующим выборам.

Необходимо отметить, что Федеральный закон «О политических партиях» установил определенные информационные гарантии деятельности политических партий. В частности, предоставил им право «свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои взгляды, цели и задачи» (ст. 26), осуществлять информационную, рекламную, издательскую и полиграфическую деятельность для пропаганды своих взглядов, целей, задач и обнародования результатов своей деятельности (ст. 31). Реализация этого права, с учетом легальной дефиниции политической партии (ст. 3), в которой прямо указывается на политические цели ее создания и деятельности, имеет, по сути, рекламный характер: распространение в тех или иных формах политической партией, ее структурным подразделением материалов, посвященных их деятельности, направлено на привлечение внимания граждан к этим участникам политического процесса, к их взглядам, программам, проектам и так далее².

Во время выборов основным вопросом, с которым неизбежно сталкиваются участники информационных избирательных отношений, является идентификация материала или действия в качестве предвыборной агитации. Это связано с тем, что

¹ По данным Федеральной регистрационной службы на 1 декабря 2007 г.

² Головин А.Г. Указ. соч.



во время проведения выборов циркулирует самая различная информация, которая в той или иной мере может иметь отношение к избирательной кампании. Граждане и их объединения активно обмениваются мнениями по поводу кандидатов, политических партий, их программ, обсуждают политическую, экономическую и социальную ситуацию. Средства массовой информации в рамках социально-политического (общегражданского) информирования освещают ход избирательной кампании, рассказывают о ее наиболее ярких событиях¹. Также в связи с выборами осуществляются специальные виды информационной деятельности: официальное (обязательное) предвыборное информирование и предвыборная агитация. Провести четкую грань между этими видами информационной деятельности на практике довольно сложно.

Опыт прошедших избирательных кампаний показывает, что зачастую под видом предвыборного информирования или коммерческой рекламы субъектами избирательного процесса ведется скрытая агитация. В то же время граждане и их объеди-

в информационном обмене независимо от своих избирательных кампаний.

Избирательное законодательство по-разному устанавливает правовой режим осуществления указанных видов информационной деятель-

Обнаруживается противоречие формулировок между Федеральным законом и проектом кодекса: если первый определяет рекламу как информацию, то второй исходит из того, что политическая реклама есть процесс распространения информации, или процесс информирования. Общемировая теория и практика в области рекламы исходят из понимания рекламы именно как определенного вида информации, а не процесса ее распространения.

нения, являющиеся соответственно кандидатами и избирательными объединениями, могут участвовать

ности либо вовсе не определяет его, поскольку складывающиеся в связи с осуществлением отдельных видов

¹ Предвыборная агитация: теория и практика / Отв. ред. Н.С. Бондарь. М.: ОАО «Издательский дом «Городец»; «Формула права», 2004. С. 66.

информационной деятельности отношения находятся за рамками предмета избирательного права. А правовой режим и определяет конкретный объем обязанностей и ограничений, распространяющихся на субъекты информационных избирательных правоотношений. Несоблюдение предписаний законодательства влечет применение к

агитации, правоохранительные органы и суды при рассмотрении заявлений должны установить, присутствует ли в конкретном случае предвыборная агитация или нет. Решение этого вопроса имеет первостепенное значение и предопределяет выбор правовой нормы, подлежащей применению в конкретном случае.

Конституционный Суд в качестве основного критерия отграничения предвыборной агитации от иной информационной деятельности указал цель распространения информации. Однако цель – категория субъективная, потому выявить ее довольно сложно, а тем более доказать ее наличие в действиях субъекта.

Кстати...

При археологических раскопках в Помпеи было обнаружено свыше двух тысяч надписей, прекрасно иллюстрирующих ход выборов и свидетельствующих о том, что они протекали оживленно, шумно, так как в них принимало активное участие все население города. За своих любимцев агитировали не только отдельные лица, кстати сказать, очень часто женщины, но даже целые цехи. На стенах есть афиши, подписанные цехами кочегаров общественных бань, ткачей, красильщиков, ювелиров, погонщиков мулов, цирюльников, виноградарей, кондитеров, ревнителей культа богини Изиды и даже игроков в мяч. Одни афиши превозносили кандидатов до небес, другие высмеивали и смешивали их с грязью.

«Паквий просит избрать эдилом Люция Помея», – обращается к согражданам житель Помпеи, а другой пишет большими красными буквами: «О Трeбий, поднатужься и сделай эдилом молодого, честного человека – Лоллия Фуска».

Остроумны и едки надписи, авторы которых стараются дискредитировать кандидатов. «Ватию рекомендуют в эдилы плуты», – читаем мы на стене. В другом месте под афишами, притворно восхваляющими кандидатов, стоят подписи: «Все ленивцы», «горькие тыяницы». Появляются порой и шуточные угрозы, свидетельствующие о том, что даже в предвыборной горячке помпейцы не утрачивали чувства юмора. В этом отношении типичной является следующая надпись: «Того, кто не отдаст своего голоса за Квинкта, пусть провезут через весь город на осле, как ишута».

Зенон Косидовский. Когда солнце было богом. М., 1970.

правонарушителям соответствующих санкций. По этой причине кандидаты и избирательные объединения при проведении своих избирательных кампаний, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, при распространении имеющей отношение к выборам информации, типографии и рекламные агентства при изготовлении и размещении материалов во время выборов, избирательные комиссии при осуществлении контроля за соблюдением правил проведения предвыборной

Идентификация действий и материалов в качестве агитационных осуществляется посредством их проверки на соответствие критериям, указанным в законе. Безусловно, они должны быть четкими и ясными. Однако критериев отграничения предвыборной агитации от иных видов информационной деятельности в отечественной конституционно-правовой науке выработать пока не удалось, их поиск является актуальной задачей для ученых и юристов-практиков и по сей день.

Все изложенные проблемы, связанные с отсутствием правового регулирования политической рекламы, указывают на очевидную необходимость закрепления термина «политическая реклама» в легальном определении, не связанном рамками избирательного права.

Таким образом, задачами науки конституционного права на современном этапе являются: выработка с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации полноценной системы критериев и объективных призна-

**Рисунок В.В. Кремлева**

ков, позволяющих четко отграничить предвыборную агитацию от иной деятельности по распространению информации, а также конструирование новой модели правового регулирования предвыборной агитации и создание методики идентификации предвыборной агитации.

За короткую историю существования избирательного законодательства в России оно неоднократно меняло свое отношение к предвыборной агитации. Вследствие этого существенным образом из-

менялась система процессуально-правовых норм, регулирующих порядок проведения предвыборной агитации. В свою очередь, это вызвало массу проблем при применении положений законодательства о выборах. Совершенно очевидно, что правовое регулирование предвыборной агитации, а вместе с тем политической рекламы, требует совершенствования.

В связи с этим требуется законодательное разграничение распространения политической рекламы как во время выборов (подпадаю-

щей под предвыборную агитацию), так и вне таковых.

Существует несколько противоречивых точек зрения относительно того, как, в какой форме и в каких именно нормативных правовых актах устанавливать правила политического рекламирования. Вероятно, при ответе на данные вопросы важно в первую очередь дать само определение, чтобы потом, исходя из его смысла, выстраивать концепцию смежных норм.

Разработка правового статуса политической рекламы и законодательное отражение значительно уменьшат количество проблем, возникающих в связи с неясностью ее положения и схожести с другими, подобными ей видами рекламы.

Существующее многообразие определений политической рекламы порождает ряд проблем. Во-первых, ни одно из них нельзя назвать легальным, поскольку они даны органами, не наделенными полномочиями законотворческой деятельности. Во-вторых, они не равнозначны. В-третьих, такие определения порождают ряд проблем общетеоретического характера в понимании данного термина с точки зрения избирательного и рекламного законодательства.

Нельзя недооценивать опасность, которую таит в себе правовой вакуум, окружающий политическую рекламу. Именно поэтому необходим поиск результативных и эффективных путей преодоления ситуации с отсутствием должного объема правовой регламентации (пробелами) в сегменте политической рекламы. Законодателю следует обратить на это пристальное внимание, ведь нормативно-правовое регулирование, осуществляемое государством, представляет собой тот фундамент, без которого не может быть организован эффективный контроль, препятствующий правонарушениям в сфере политической рекламы.

Прежде всего, чтобы достичь единообразия в регламентировании различных видов рекламы, для определения понятия «политиче-



ская реклама» целесообразно использовать конструкцию рекламы, содержащуюся в статье 2 Федерального закона «О рекламе». В законе необходимо отразить:

- дефиницию политической рекламы с указанием характерных признаков, отличающих ее от других видов рекламы и смежных правовых понятий;

ничением политической рекламы. Также следует внести поправки в действующий Федеральный закон «О рекламе», раскрывающие понятие и требования к такому виду рекламы, и в законодательные акты о выборах и референдумах, чтобы урегулировать порядок распространения политической рекламы в режиме предвыборной агитации,

Посредством политической рекламы партии решают коммуникативную функцию, оперативно осуществляя социальное взаимодействие, установление и поддержание контактов, передачу необходимой информации между центром и регионами, между руководством партии, ее членами и сторонниками.

- требования к финансированию и спонсированию политической рекламы.

Таким образом, логично и допустимо предположить, что с учетом схожести их правовой природы регламентация еще одного вида рекламы будет гармонично «встроена» в Федеральный закон «О рекламе».

Проблемы правопонимания и правоприменения в рассматриваемой сфере мог бы устранить специальный федеральный закон о политической рекламе, регулирующий отношения, связанные с производством, распространением и огра-

агитации по вопросам референдума (см. схему на с. 45).

Необходимость принятия закона о политической рекламе очевидна. Отсутствие норм, регулирующих общественные отношения, связанные с производством, распространением и потреблением политической рекламы, а также с предупреждением злоупотреблений, является очевидным пробелом, требующим устранения¹.

Идея о принятии законопроекта «О политической рекламе» тормозится уже более десяти лет. Он был вынесен на обсуждение Совета Го-

сударственной Думы еще в апреле 1996 года, но до сегодняшнего дня не принят.

С учетом всего вышеизложенного очевидно, что политическая реклама – гораздо более серьезный и заслуживающий внимания инструмент воздействия на общественное сознание, чем принято полагать, и недооценка этого инструмента приводит к достаточно серьезным коллизиям на уровне реализации конституционных принципов. Она является важным элементом политической культуры (связанным в том числе с этикой межпартийного взаимодействия, а также отношений политических партий с гражданами) и атрибутом развитой партийно-политической системы государства. Стоит подчеркнуть важность своевременного и адекватного внимания законодателя и правоприменителей к отношениям в сфере распространения политической рекламы в современной России².

Только такой подход позволит использовать политическую рекламу как самостоятельный, не связанный рамками избирательного либо информационного права институт демократического государства, метод реализации гражданами и общественными объединениями своих конституционных прав на свободное выражение мнений, убеждений и свободу слова.



Евгений Ермолаев,
студент 5-го курса
Московской государственной
юридической академии
им. О.Е. Кутафина

¹ Заславский С.Е., Зотова З.М. Организационно-правовые основы участия политических партий в выборах. М.: РЦИОТ, 2007. С. 103.

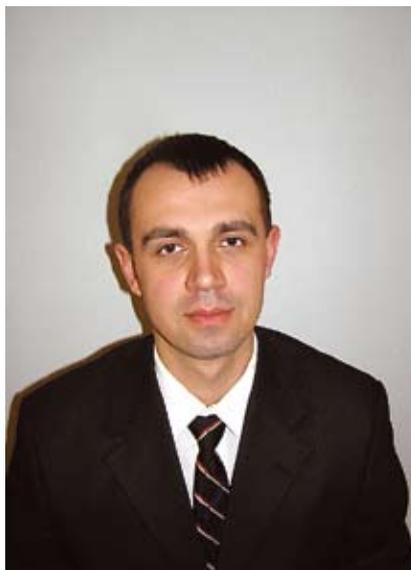
² Головин А.Г. Указ. соч.

ВНЕШНИЙ МОНИТОРИНГ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА – ОБЯЗАТЕЛЬНЫЙ ФАКТОР ПРОЗРАЧНОСТИ ВЫБОРОВ

Прозрачность выборов сегодня становится одним из ключевых принципов избирательного права. Она должна касаться не только самого хода избирательного процесса, но и разрешения споров, рассмотрения жалоб, различных аспектов правоприменительной деятельности. Все названное, в совокупности с наблюдением за выборами и т.п., обеспечивает доверие избирателей. Российский и зарубежный опыт свидетельствует о необходимости двухуровневой организации института наблюдателей за выборами – внешнего и внутреннего наблюдения (мониторинга).

Внутренний контроль (наблюдение) традиционно ориентирован на партийную деятельность. Россия в этом вопросе не является исключением. Впервые в отечественной практике общественное наблюдение за выборами было законодательно оформлено Законом РСФСР «О выборах народных депутатов РСФСР»¹.

На сегодняшний день российское избирательное законодательство наблюдение за выборами (в первую очередь внутреннее) ограничивает наблюдением за ходом голосования и подсчетом голосов. Однако, следуя логике Руководства по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ 1997 года, наблюдение может быть



Сергей Пунтус,
*кандидат юридических наук,
доцент*

как краткосрочным (то есть в день выборов), так и долгосрочным (то есть происходить на всех стадиях выборов). Следовательно, и российское избирательное законодательство должно предусматривать институт наблюдения за выборами от их назначения до обжалования итогов голосования.

Наиболее сложен, но в то же время перспективен и эффективен внешний контроль за выборами.

Считается, что впервые в истории

иностранцы наблюдатели на выборах появились в 1857 году. Тогда дипломаты Франции, Великобритании, России, Пруссии, Австро-Венгрии и Турции следили за прохождением плебисцита в Молдавии и Валахии. В результате плебисцита эти регионы были выведены из-под административного управления Австро-Венгрии и в 1859 году образовали новое государство – Румынию.

Однако современный институт иностранного (международного) наблюдения за выборами (внешнее наблюдение) был создан для помощи территориям, управляемым по мандату ООН и стремящимся добиться самоопределения. Бывшие колонии нуждались в иностранных (международных) программах помощи и контроля при формировании демократических органов власти и защите прав человека².

Первая миссия ООН для наблюдения за ходом избирательного процесса была учреждена в 1989 году для Никарагуа. На следующий год аналогичная миссия была учреждена в Гаити. Осенью 1991 года Генеральная Ассамблея поддержала идею создания в рамках Департамента по политическим вопросам специальной структуры по вопросам оказания содействия в проведении избирательных кампаний. Так, в Секретариате ООН в 1992 году был

¹ О выборах народных депутатов РСФСР: Закон РСФСР от 27 октября 1989 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1305.

² См.: Красинский В. Институт внешнего наблюдения за выборами. Проект реформирования // Журнал о выборах. 2008. № 2.

образован Отдел содействия выборам Департамента по политическим вопросам. С тех пор у ООН появился новый механизм более эффективного оказания помощи при проведении выборов¹.

Внешнее наблюдение за выборами в России впервые было закреплено в Положении о статусе иностранных наблюдателей в период проведения выборов депутатов Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году, утвержденном постановлением ЦИК России от 1 ноября 1993 года.

В 1997 году в Варшаве было принято Руководство по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ. Именно этот документ (вместе с Документом Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) 1990 г.) во многом определяет направление деятельности внешних наблюдателей за выборами. В то же время на территории СНГ институт внешнего наблюдения за выборами опирается на гораздо более совершенную правовую основу: Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, Рекомендации для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами и референдумами и Положение о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах – участниках СНГ. Однако и этот правовой массив вызывает нарекание у ряда исследователей (И.Б. Борисов и др.) как обладающий лишь «юридическим оттенком».

Главным направлением совершенствования института внешнего (международного) наблюдения за выборами должна стать модернизация его нормативной основы, что связано с рядом противоречий и недостатков вышеназванных правовых актов.

¹ См.: Назарова Е.В. Институт международного наблюдения на выборах: актуальные вопросы эффективности [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1251852>.

² См.: Красинский В. Пристрастное око // Политический журнал. 2007. № 33.



Правилами Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) предусмотрено деление стран на три группы: «страны устойчивой демократии», «страны новой демократии», «страны, переходящие к демократии». Именно это деление определяет объем вмешательства международного сообщества в избирательный процесс различных государств.

Так, в «страны старой демократии» международные наблюдатели до 2002 года вообще не направлялись, поскольку существовала презумпция «свободы и честности» проводимых там выборов. Но и после 2002 года миссии наблюдателей БДИПЧ в западных странах носят декоратив-

ный характер. Так, на итальянские и ирландские парламентские выборы БДИПЧ прислало всего по 8 человек, на парламентские выборы в Великобритании в мае 2005 года и парламентские выборы в Канаде в январе 2006 года – соответственно 10 экспертов. На выборы в ФРГ и Польшу (2005 г.), Венгрии (2006 г.) не было направлено ни одного наблюдателя, в то время как на выборах в России, Украине, Азербайджане БДИПЧ размещало от 500 до 1500 международных наблюдателей². Представляется, что вышеупомянутое деление является дискриминационным в отношении ряда стран.

Традиционно наблюдатели прибывают в страну выборов только

по приглашению действующей власти. Иная практика используется в случае, если речь идет о новом государственном образовании. Так, в 1999 году ООН самостоятельно направила международных наблюдателей следить за референдумом независимости в Восточном Тиморе, который пытался отделиться от Индонезии (в результате референдума было образовано новое государство – Тимор-Лешти). Во многих случаях международные наблюдатели прибывают в страну выборов заблаговременно, чтобы отслеживать не только день голосования, но и сам избирательный процесс¹.

И здесь необходимо упомянуть о конфликте между ЦИК России и БДИПЧ, возникшем на последних общенациональных выборах, когда делегация международных наблюдателей отказалась приехать. Так, в заявлении МИД России указывалось, что «руководство БДИПЧ оказалось не в состоянии ответить на ряд элементарных вопросов, заданных российской стороной относительно порядка формирования, функций и финансирования т.н. «основной команды» его мониторинговой миссии на наших парламентских выборах – группы «экспертов», набираемых Бюро келейно. Надо полагать, в БДИПЧ поняли, что на сей раз придется действовать в обстановке транспарентности, и стали искать предлог, чтобы уклониться от подобного алгоритма, чреватого высвечиванием особенностей внутренней «кухни» данной структуры».

Проблематичность внешнего наблюдения видится и в том, что существующие на сегодняшний день международно-правовые нормы приводят к различному толкованию их смысла. Зачастую оценка той или иной из них осуществляется с по-

литической подоплекой. Одна и та же ситуация в различных странах может рассматриваться международным сообществом с абсолютно противоположных позиций. Как утверждает заместитель Министра иностранных дел Российской Федерации А.В. Грушко, изучая отчет о выборах в одной стране, можно найти заключение, что присутствие полиции на избирательных участках способствовало порядку на выборах, в отчете же о выборах в другой стране – что это отклонение от существующих норм и стандартов².

На встрече представителей ОБСЕ и Межпарламентской Ассамблеи СНГ (Москва, 20 июня 2008 г.) руководитель делегации МПА СНГ С. Орлова отметила, что использование БДИПЧ ОБСЕ в оценках выборов

торинговую деятельность, актуальна и поныне (признание правовой основой деятельности международных наблюдателей международного обычая – «стандарта ОБСЕ» – не выдерживает никакой критики).

В целом к негативным моментам внешнего наблюдения можно отнести:

1. *Субъективизм отображения действительности проводимых выборов.* Решением этой проблемы могли бы стать подписание обязательств наблюдателями при начале своей миссии, а также принятие кодекса международных наблюдателей, закрепляющего «моральную» ответственность данных субъектов избирательного процесса, или иного документа, устанавливающего принципы деятельности наблюдателей.

Главным направлением совершенствования института внешнего (международного) наблюдения за выборами должна стать модернизация его нормативной основы, что связано с рядом противоречий и недостатков вышеуказанных правовых актов.

двойных стандартов обусловлено тем, что в Западной Европе, в отличие от СНГ, не существует международного договора, который бы законодательно определял стандарты демократических выборов. Однако инициатива принятия Европейской конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод, с которой выступил В.В. Путин на конференции Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы в 2002 году, так и осталась не реализованной. Таким образом, мы видим, что потребность в наличии международно-правового акта, регулирующего внешнюю мони-

В качестве дополнительного негативного фактора возможно выделить встречающиеся примеры отрицательного влияния на социальную обстановку в государстве. По мнению В.В. Красинского, опыт Украины, Грузии, Сербии приводит к выводу, что представители международных неправительственных организаций и политических общественных объединений создали практику инициирования в ходе наблюдения за выборами резолюций о нарушениях прав человека, свободы массовой информации с целью нагнетания оппозиционных настроений и осложнения общественно-политической обстановки³.

¹ См. подробнее: <http://www.washprofile.org/ru/node/7101>.

² См.: Грушко А.В. Единые стандарты выборов и процессы демократизации // Материалы 3-й Европейской конференции представителей избирательных комиссий «Развитие и кодификация международных избирательных стандартов» (Москва, 2–23 мая 2006 г.) // Журнал о выборах. 2006. Специальный выпуск.

³ См. подробнее: Красинский В.В. Выборы как механизм захвата политической власти и реализации иностранной внешней политики // Военно-юридический журнал. 2006. № 3; Красинский В.В. Правовое регулирование выборов в контексте противодействия политическому экстремизму в Российской Федерации // Военно-юридический журнал. 2006. № 5.

2. *Возможность использования двойных стандартов и несовершенство нормативной базы, регулирующей избирательный мониторинг.* К сожалению, вышеназванные примеры свидетельствуют о том, что система внешнего наблюдения за выборами может дать не объективную оценку сложившихся в ходе избирательного процесса обстоятельств, а обоснованную исходя из установленной политической

избирательных органов либо представителей соответствующих политических партий.

Следует отметить, что Руководство по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ даже устанавливает требование к наблюдателям относительно должной информированности по политическим и правовым аспектам национального избирательного процесса. Но если социальный и политический контекст

Следуя логике Руководства по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ 1997 года, наблюдение может быть как краткосрочным (то есть в день выборов), так и долгосрочным (то есть происходить на всех стадиях выборов). Следовательно, и российское избирательное законодательство должно предусматривать институт наблюдения за выборами от их назначения до обжалования итогов голосования.

конъюнктуры. И благодатной почвой для этого является возможность неоднозначной трактовки норм избирательного права. Для устранения этого недостатка следует принять новый, более совершенный международно-правовой акт, регулирующий рассматриваемые правоотношения.

В настоящий момент ряд исследователей (Г.Д. Садовникова и др.) предлагают в целях усиления транспарентности и повышения доверия населения к выборам принять федеральный закон о наблюдении за выборами, который бы закрепил статус и международных наблюдателей, определил формы и пределы наблюдения и т.д. Логика в подобном предложении, безусловно, есть, однако представляется необходимым принимать такой законодательный акт в рамках международно-правовых норм.

3. *Отсутствие у иностранных наблюдателей знания истории, культуры, традиций и прочих особенностей страны, в которой они работают.* Для ликвидации такой «безграмотности» уместным видится привлечение национальных специалистов, например, членов

тех или иных выборов внешним наблюдателям могут разъяснить множество политологов, социологов, журналистов и т.п., участвующих в выборах, то правовые знания лиц, осуществляющих международный мониторинг выборов, оставляют желать лучшего. А ведь именно этим людям предстоит давать правовую оценку деятельности субъектов избирательного процесса.

4. *Необязательность института внешнего наблюдения за выборами, что приводит к тому, что процедуры наблюдения зачастую выполняемы только в том объеме, в каком допущены властями государства.* Учитывая современные глобализационные процессы, представляется целесообразным в соответствующем международно-правовом акте прописать обязанность приглашения внешних наблюдателей.

К позитивным же моментам внешнего наблюдения можно отнести следующее:

1. *Присутствие на выборах внешнего наблюдения позволяет упорядочить национальное избирательное законодательство и международно-правовые нормы.*

Справедливо отмечает А.А. Вешняков, что «...практика международного урегулирования этнических, социальных и политических конфликтов посредством использования института выборов под международным контролем или усилиями непосредственно международных организаций поставила перед международным сообществом новую проблему оказания содействия в разработке современных национальных избирательных законодательств и проведении национальных избирательных кампаний, которые не противоречили бы общепризнанным принципам и нормам международного права»¹.

Но представляется, что данное обстоятельство не проблема, а скорее благо, которое должно привести к унификации правовых норм.

2. *Независимость оценки действительности выборов от воздействия государственной власти.*

3. *Возможность различных субъектов национальных избирательных кампаний (в первую очередь избирательных органов) получить квалифицированную, беспристрастную помощь со стороны внешних наблюдателей по применению информационных избирательных технологий, эффективному использованию человеческих и материальных ресурсов и т. д. в ходе выборов.* И действительно, новые стандарты избирательного права влекут качественно более высокие требования к субъектам избирательного процесса, что зачастую самостоятельно могут обеспечить далеко не все государства.

Таким образом, в целом институт внешнего наблюдения следует признать позитивным и способствующим легитимности и прозрачности выборов. Однако данный институт требует некоторого совершенствования.



¹ Вешняков А.А. ООН и международные избирательные стандарты: некоторые аспекты становления и развития // Журнал российского права. 2005. № 10.

МОЖЕТ ЛИ ОБВИНЯЕМЫЙ НАЗНАЧАТЬСЯ В СОСТАВ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ?

Политические партии, будучи избирательными объединениями, имеют право предлагать кандидатуры членов избирательных комиссий различного уровня. Такой порядок формирования избирательных комиссий признан на международном уровне. Так, согласно подпункту «е» пункта 3.1 Руководящих принципов относительно выборов 2002 года «политические партии

ских партий. Требования к указанным кандидатурам установлены в пункте 1 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Данный перечень закрыт, что не допускает никакого усмотрения органов и учреждений, ответственных за назначение членов избирательных комиссий соответствующего



Гарегин Митин,
советник отдела
обеспечения деятельности
членов ЦИК России

*Contra legem facit qui id facit quod lex prohibet;
in fraudem vero qui, salvis verbis legis, sententiam ejus
circumvenit.*

Ex Digestis

*Тот, кто совершает действия, запрещенные
законом, нарушает закон; тот, кто обходит закон, не посягая
на его букву, нарушает дух закона.*

Из Дигест

Дигесты, или Пандекты, – вторая часть Кодификации Юстиниана (Corpus juris civilis).

должны быть в равной мере представлены в избирательных комиссиях или должны иметь возможность наблюдать за работой этих беспристрастных органов»¹. Избирательные комиссии с участием представителей политических партий формируются в Испании, Казахстане, Мексике и ряде других государств. Такой способ позволяет обеспечить надлежащий учет избирательными комиссиями интересов активных политиче-

ского уровня. При этом он обязателен не столько для политических партий, предлагающих кандидатуры, сколько для указанных органов и учреждений, так как именно они несут прямую юридическую ответственность за назначение членов избирательных комиссий.

Политические партии в этой ситуации руководствуются критериями политической целесообразности и отчасти ограничениями, установленными в Федеральном

законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Это связано даже не только с тем, что политические партии лишь представляют кандидатуры членов комиссий на утверждение, то есть сами, как уже было сказано, за их назначение ответственности не несут, но и с тем, что аппарат структурного подразделения политической партии не может обеспечить полноценную и оптимальную проверку представ-

¹ Международные избирательные стандарты: Сборник документов: Вып. 2. М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2009. С. 430.

ляемой кандидатуры. Как показывает практика, несмотря на совершенствование кадровой работы в структурных подразделениях политических партий, периодически обнаруживаются недостатки различного характера, в том числе несоблюдение определенных уставных процедур, неполучение и недополучение надлежащей ин-

ное исполнение назначенным лицом своих полномочий. Поэтому политической партии (ее структурному подразделению), прежде чем выдвинуть кандидатуру члена избирательной комиссии, надлежит получить полную информацию о кандидате, включая его личную характеристику. «Партийный» член избирательной комиссии не-

в референдуме граждан Российской Федерации» областная избирательная комиссия в месячный срок должна была утвердить предложенную кандидатуру Ж., которая не подпадала под ограничения, предусмотренные пунктом 1 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Однако Ж. в установленный месячный срок членом комиссии назначен не был. Региональное отделение политической партии обратилось в Брянский областной суд с жалобой на неправомерное бездействие избирательной комиссии. Суд установил факт бездействия областной избирательной комиссии, которая, «как было установлено в судебном заседании и не оспаривается сторонами, с момента обращения Брянского регионального отделения политической партии 19 мая 2009 г. до рассмотрения спора в суде ... вопрос о назначении Ж. в территориальную избирательную комиссию ... членом комиссии с правом решающего голоса не рассмотрела»².

Вопрос о назначении Ж. членом ТИК с правом решающего голоса не был рассмотрен в связи с появившимся сообщением о возбуждении в отношении Ж. уголовного дела. На момент рассмотрения гражданского дела Ж. выступал в качестве обвиняемого³. Брянский областной суд определил, что статус обвиняемого (подозреваемого) не входит в перечень ограничений, установленных в пункте 1 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской

Несмотря на предполагаемую невиновность лица, его статус обвиняемого (подозреваемого) входит в потенциальный конфликт со статусом члена комиссии вплоть до физической невозможности исполнения полномочий члена комиссии. Эта ситуация ставит под сомнение учет интересов политической партии, выдвинувшей такую кандидатуру, при принятии решений избирательной комиссией. Создается угроза репутации политической партии, предложившей кандидата, и избирательной комиссии, членом которой он может стать до вынесения приговора суда.

формации от своих членов¹. Кандидат может просто не представить соответствующие сведения в региональное отделение партии, например, утратив гражданство Российской Федерации или имея судимость, не сообщить об этом в партийные органы. Уведомить об этом политическую партию могут государственные органы и избирательные комиссии, ответственные за назначение члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, которые обязаны осуществлять проверку представленного политической партией кандидата.

Политическая партия, предлагающая соответствующую кандидатуру, несет позитивную ответственность за ее назначение, что предполагает не только соблюдение самой процедуры выдвижения и назначения, но и добросовест-

сет двойной груз все той же позитивной ответственности: с одной стороны, он представляет саму избирательную комиссию – публичное образование (орган), а с другой – политическую партию и ее интересы. От его личных действий и репутации зависит авторитет и избирательной комиссии, членом которой он является, и выдвинувшей его политической партии.

В связи с досрочным прекращением полномочий члена территориальной избирательной комиссии Володарского района города Брянска соответствующее региональное отделение политической партии предложило на утверждение Избирательной комиссии Брянской области кандидатуру Ж. В соответствии с пунктом 11 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие

¹ См., например: Семинар-совещание руководителей региональных отделений // Вестник организационной и кадровой работы КПРФ. 2009. № 8 (110), № 10 (112), № 14 (116), № 19 (121); О задачах местных отделений партии по повышению качества кадровой работы и обеспечению соблюдения уставных норм в части, касающейся привлечения к ответственности членов партии, наносящих ей политический ущерб // <http://www.edinros.ural.ru/docs/?art=1287>; Решение Верховного Суда РФ от 13 апреля 2007 г. № ГКПИ07-299 (документ не опубликован); Решение Верховного Суда РФ от 24 мая 2007 г. № ГКПИ07-297 (документ не опубликован).

² Решение Брянского областного суда от 2 октября 2009 г. № 3-80/09.

³ Согласно части 1 статьи 47 Уголовно-процессуального кодекса РФ обвиняемым признается лицо, в отношении которого вынесено постановление о привлечении его в качестве обвиняемого либо вынесен обвинительный акт.



Рисунок В.В. Кремлева

Федерации», и не является препятствием для назначения лица членом ТИК с правом решающего голоса. Данный статус нельзя смешивать со статусом осужденного, то есть наличием судимости, которая является ограничением для назначения лица членом избирательной комиссии любого уровня (подп. «н» п. 1 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Судимость представляет собой статус лица, течение которого начинается со дня вступления в законную силу обвинительного приговора суда до погашения (снятия) судимости (ст. 86 Уголовного кодекса РФ).

В связи с вышеизложенным Брянский областной суд признал бездействие Избирательной комиссии Брянской области незаконным и обязал ее рассмотреть

вопрос о включении кандидатуры Ж. в состав ТИК.

Причиной возникшей конфликтной ситуации, как это вытекает из содержания приведенного дела, послужило именно наличие статуса обвиняемого у Ж., предложенного региональным отделением политической партии в качестве члена ТИК с правом решающего голоса. Статус обвиняемого (подозреваемого) вообще не может и не должен служить ограничением прав гражданина, основанием для его дискриминации. Иное является нарушением конституционного принципа – презумпции невиновности: обвиняемый считается невиновным, пока его виновность в совершении преступления не будет доказана в предусмотренном законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда (ч. 1 ст. 14 Уголовно-

процессуального кодекса РФ). Человека можно обвинить в совершении любого преступления при наличии достаточных доказательств. Признать его виновным в совершении этого преступления может только суд посредством вынесения обвинительного приговора. Презумпция невиновности как конституционный принцип не может быть ограничена исключительно рамками уголовного процесса: человека нельзя считать преступником до тех пор, пока это не установит суд. Она означает не только неотчуждаемое право человека считать себя невиновным, но и обязанность иных лиц признавать это.

Тем не менее наличие статуса обвиняемого (подозреваемого) у кандидата в члены избирательной комиссии делает условной процедуру его назначения до разрешения уголовного дела, поскольку если в

отношении члена избирательной комиссии выносится обвинительный приговор, то его полномочия немедленно прекращаются в соответствии с подпунктом «б» пункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и политической партии необходимо искать и предлагать новую кандидатуру.

Региональное отделение политической партии было уведомлено о наличии у Ж. статуса обвиняемого, но никаких действий к замене его кандидатуры не совершало. В отно-

есть около двух дней задержанный не сможет полноценно выполнять свои функции как член избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Несмотря на предполагаемую невиновность лица, его статус обвиняемого (подозреваемого) входит в потенциальный конфликт со статусом члена комиссии вплоть до физической невозможности исполнения полномочий члена комиссии. Эта ситуация ставит под сомнение учет интересов политической партии, выдвинувшей такую кандидатуру, при принятии решений избирательной комис-

статуса подозреваемого (обвиняемого) и возможности замены первоначально представленной кандидатуры до ее рассмотрения. Такая процедура не противоречит положениям Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Право выдвижения кандидатуры члена избирательной комиссии корреспондирует праву ее отзыва: выбор кандидатуры и ее выдвижение практически целиком зависят от воли политической партии, а согласие лица быть выдвинутым в качестве члена избирательной комиссии от данной партии создает кратковременную двустороннюю правовую связь между им и партией, разорвать которую может каждая из сторон по собственной инициативе. Лицо, назначенное членом избирательной комиссии с правом решающего голоса, политической партией отозвано быть не может, так как ею не назначается.

Таким образом, статус обвиняемого (подозреваемого) не является ограничением при назначении предложенной политической партией (ее структурным подразделением) кандидатуры членом избирательной комиссии с правом решающего голоса. Однако политической партии (ее структурному подразделению) во избежание конфликта статусов следует до рассмотрения представленного кандидата, который является обвиняемым (подозреваемым) по уголовному делу, заменить его иной кандидатурой. Соответствующие же избирательные комиссии должны информировать политические партии о ставших им известными фактах возбуждения уголовного дела в отношении кандидатов в члены комиссии с правом решающего голоса.



Статус обвиняемого (подозреваемого) вообще не может и не должен служить ограничением прав гражданина, основанием для его дискриминации. Иное является нарушением конституционного принципа – презумпции невиновности: обвиняемый считается невиновным, пока его виновность в совершении преступления не будет доказана в предусмотренном законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Презумпция невиновности означает не только неотчуждаемое право человека считать себя невиновным, но и обязанность иных лиц признавать это.

шении Ж., до его назначения членом ТИК с правом решающего голоса, был вынесен обвинительный приговор суда, законность которого подтверждена в кассационной инстанции¹. Таким образом, в настоящее время Ж. имеет судимость и не может быть членом избирательной комиссии, в связи с чем региональное отделение политической партии должно предложить новую кандидатуру члена ТИК с правом решающего голоса.

Кроме того, исполнение обязанностей обвиняемого по уголовному делу и возможное установление в отношении него мер пресечения в виде подписки о невыезде, домашнего ареста либо заключения под стражу воспрепятствует исполнению им обязанностей члена избирательной комиссии. Задержание лица в качестве подозреваемого может длиться до 48 часов, то

создается угроза репутации политической партии, предложившей кандидата, и избирательной комиссии, членом которой он может стать до вынесения приговора суда. Ответ очевиден – право одного лица не может ставить в зависимость (умалять) равноценные права многих лиц (политическая партия и ее члены, заинтересованные в представительстве своих интересов в избирательной комиссии; избиратели, заинтересованные в нормальной работе избирательных комиссий).

Чтобы не допустить подобного конфликта, политической партии, извещенной о возбуждении уголовного дела в отношении предложенного ею кандидата, следует представить новую кандидатуру члена комиссии взамен предложенной, а избирательной комиссии – уведомить партию о наличии

¹ Приговор Володарского районного суда г. Брянска от 15 октября 2009 г.; Кассационное определение Брянского областного суда от 18 декабря 2009 г., дело № 22-1580/09.

ПРАВО НА ВЫДВИЖЕНИЕ КАНДИДАТОВ НА ПАРЛАМЕНТСКИХ ВЫБОРАХ В СТРАНАХ СНГ



Евгений Кудряшов,
аспирант Московской
государственной
юридической академии
имени О.Е. Кутафина,
член территориальной
избирательной
комиссии города Вологды

Конституция и законодательство Российской Федерации предоставляют гражданам активное и пассивное избирательное право. Один из способов реализации пассивного избирательного права – самовыдвижение.

В 2002 году Россия подписала Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ¹. Конвенция является международным договором стран, подписавших и ратифицировавших

Настоящая статья посвящена анализу норм избирательного права некоторых стран СНГ на предмет их соответствия Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств в части права выдвижения кандидатов на парламентских выборах. Автор считает, что национальное законодательство некоторых стран-участниц нарушает равенство граждан перед законом, ограничивая прямо или косвенно их право на самовыдвижение.

ее, к которым относятся Республика Армения, Киргизская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан и Республика Казахстан. Грузия подписала Конвенцию с оговоркой, касающейся рассматриваемого нами права на самовыдвижение. Украина, подписав Конвенцию, до настоящего времени ее не ратифицировала. В 2003 году Президент Российской Федерации подписал Федеральный закон «О ратификации Конвенции»², для России она вступила в силу 11 ноября 2003 года после внутрисударственных процедур в Киргизии и Таджикистане³ в соответствии со статьей 22.

Рассмотрим законодательство стран – участниц Конвенции на предмет реализации норм о праве на выдвижение кандидатов, содержащихся в данном международном договоре.

Приведем пункт 3 статьи 10:

Кандидаты могут быть выдвинуты избирателями соответ-

ствующего избирательного округа и (или) в порядке самовыдвижения. Кандидаты и (или) списки кандидатов могут быть выдвинуты также политическими партиями (коалициями), иными общественными объединениями и другими субъектами права выдвижения кандидатов и (или) списков кандидатов, указанными в конституции, законах.

Таким образом, международные обязательства стран-участниц в вопросе права выдвижения кандидатов сводятся к тому, что в перечень субъектов его должны входить как минимум граждане, избиратели соответствующего избирательного округа, политические партии и иные общественные объединения. Поскольку в Конвенции перечень выборов, на которые распространяется ее действие, не определен, есть все основания считать, что ее нормы действуют в отношении всех выборов, в том числе и парламентских. Последние станут предметом нашего исследования.

¹ Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ / Центральная избирательная комиссия РФ. М., 2004.

² Российская газета. 2003. 5 июля. № 130 (3244).

³ Официальный сайт ЦИК РФ (<http://www.cikrf.ru>).

В Армении 41 депутат Национального Собрания избирается по мажоритарной системе, остальные 90 – по пропорциональной. Правом выдвигать кандидатов в одномандатных избирательных округах обладают политические партии и граждане в порядке самовыдвижения. В едином избирательном округе кандидатуры выдвигают только политические партии¹. Существует тенденция ограничения права на самовыдвижение. Если в 1995 году 40 депутатов избирались по пропорциональной системе при той же их общей численности, то в результате реформ 1999 и 2003 годов количество таких депутатов было увеличено до 56 и 75 соответственно², а с 2007 года – до 90.

В Таджикистане путем прямых выборов формируется только нижняя палата парламента в составе 63 депутатов. По единому округу на основе системы пропорционального представительства по партийным спискам избираются 22 депутата. Установлен заградительный пункт в 5 процентов голосов. 41 депутат избирается в одномандатных округах на основе мажоритарной системы абсолютного большинства. Здесь выдвигать кандидатов вправе партии и граждане в порядке самовыдвижения. Одно и то же лицо может быть выдвинуто и в составе списка кандидатов от партии, и в одном из одномандатных округов³. Политическая партия вносит избирательный залог за каждого выдвинутого ею кандидата. Самовыдвиженцу необходимо собрать в свою поддержку не менее 500 подписей избирателей и внести избирательный залог, равный 1250 долларам США, который возвращается только в случае

избрания. Такая сумма представляется завышенной для Таджикистана. И порядок возврата избирательного залога не способствует демократизации. Фактически установлен высокий имущественный ценз для кандидатов, выборы доступны лишь незначительному кругу лиц, а основное препятствие на пути потенциальных кандидатов – избирательный залог⁴.

Иные общественные объединения в Таджикистане и в Армении не вправе выдвигать кандидатов.

В избирательном законодательстве Таджикистана и Армении мы усматриваем нарушение принципа равенства между кандидатами, выдвинутыми политическими партиями, и самовыдвиженцами. Полагаем, необходимо либо предоставить возможность самовыдвиженцам баллотироваться по единому округу и участвовать в распределении мандатов по пропорциональной системе, либо запретить политическим партиям выдвигать кандидатов в одномандатных округах, оставив их независимым (хотя бы формально) кандидатам.

Кроме того, в Таджикистане установлен завышенный избирательный залог.

Обязательства, предусмотренные Конвенцией, в Таджикистане и в Армении не исполняются, в то время как конституции этих стран устанавливают, что их правовые системы включают в себя международно-правовые акты, признанные ими. Зафиксирован и принцип примата международного права, следовательно, нормы Конвенции обладают большей юридической силой, чем национальное избирательное

законодательство, и подлежат применению. Положения эти остаются мертвой буквой.

И Конституция Киргизии предусматривает, что нормы ратифицированных международных договоров являются частью правовой системы страны. Принцип примата международного права зафиксирован в статье 18 Закона № 89 «О международных договорах Киргизской Республики» от 21 июля 1999 года⁵.

Кодекс о выборах в Киргизской Республике от 29 мая 1999 года⁶ предусматривает избрание 90 депутатов Жогорку Кенеша (парламента страны) по единому избирательному округу на основе пропорциональной системы. Выдвигать кандидатов вправе только политические партии. Право на самовыдвижение в Киргизии существует только на выборах Президента и местных выборах. В правовом регулировании парламентских выборов проигнорированы требования пункта 3 статьи 10 Конвенции. В Киргизии также не исполняются рассматриваемые международные обязательства.

101 депутат Парламента Молдавии избирается по единому общенациональному избирательному округу на основе пропорционального представительства⁷. Наряду со списками кандидатов от политических партий и других общественных объединений, могут быть зарегистрированы и независимые кандидаты, выдвинувшие свои кандидатуры в порядке самовыдвижения. Основанием их регистрации являются подписи избирателей (необходимо представить от 2000 до 2500). Избирательный залог не предусмотрен. Независимый кандидат участвует в распределении

¹ См.: Избирательный кодекс Республики Армения от 17 февраля 1999 г. // СПС «Союзправоинформ» (<http://www.base.spinform.ru>).

² Мурадян М.О. Конституционно-правовые основы избирательной системы Республики Армения: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004.

³ См.: О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан: Конституционный закон Республики Таджикистан от 10 декабря 1999 г. № 856 // СПС «Союзправоинформ».

⁴ См.: Панфилова В. Таджикистан готовится к выборам // Независимая газета. 2009. 2 марта.

⁵ Государственная газета «Эркин-Тоо». 1999. 6 авг. № 65.

⁶ Там же. 9 июня. № 44/45.

⁷ Кодекс о выборах Республики Молдова от 21 ноября 1997 г. № 1381-XIII // Официальный сайт ЦИК Молдавии (<http://www.ccc.md>).

мандатов в случае получения не менее 3 процентов голосов избирателей. Для лиц, включенных в списки кандидатов, установлен заградительный пункт в 5 процентов голосов. На практике даже пониженный заградительный пункт в 3 процента голосов для независимых кандидатов оказывается непреодолимым.

На первый взгляд избирательное законодательство Молдавии вполне демократично и соответствует международным стандартам. Но статистические данные показывают, что практика проведения выборов не в полной мере соответствует теоретическим выводам.

На выборах в апреле 2009 года в списках от 12 партий было зарегистрировано 1183 кандидата. Помимо них за голоса избирателей боролись лишь 5 независимых кандидатов, набравшие в сумме 1,12 процента голосов¹. На досрочных выборах в июле 2009 года независимых кандидатов не было вовсе. Число независимых кандидатов говорит само за себя: вероятность их избрания крайне мала. Понимая это, граждане предпочитают баллотироваться в составе списка. Результаты самовыдвиженцев свидетельствуют и о неготовности независимых кандидатов противостоять политическим партиям, и о том, что право на самовыдвижение при использовании пропорциональной избирательной системы в современных условиях для таких стран, как Молдавия, лишь демократический штрих, не влияющий на всю картину выборов. Спорным остается вопрос о 3-процентном заградительном пункте, который не смог преодолеть ни один кандидат ни на одних выборах. Думаем, целесообразным было бы снижение заградительного пункта либо введение квоты, то есть числа голосов, минимально необходимого для избрания независимого кандидата. В настоящее время нормы, предусматривающие возможность

избрания независимых кандидатов, не работают.

Однако можно утверждать, что в Молдавии рассматриваемые нормы Конвенции, хотя и не без оговорок, реализованы в национальном законодательстве.

Итак, в странах – участницах Конвенции закрепленные ею право на самовыдвижение и право общественных объединений, не являющихся политическими партиями, выдвигать кандидатов ограничены или ликвидированы национальным законодательством. Нарушения международных обязательств носят прямой и косвенный характер.

Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей.

Всеобщая декларация прав человека. 1948 г.

В некоторых случаях субъектам избирательного процесса не предоставлены права, которые должны быть предоставлены, что является прямым нарушением международных обязательств. Нарушениями же косвенного характера считаем ограничения прав путем установления завышенного заградительного пункта, завышенного избирательного залога и т.д.

Нарушения возникли при переходе к пропорциональной избирательной системе, целями которой декларировались развитие политической системы и укрепление политических партий. Под прикрытием указанных целей все потенциальные кандидаты оказались поставлены в жесткие рамки партийно-бюрократического механизма.

Только в Молдавии нашлось место для независимых кандидатов, которые вправе противопоставить организационным и материальным ресурсам политических партий свои личные качества, репутацию. Фор-

мально избиратель имеет возможность голосовать не за закрытый, обезличенный список кандидатов, большинство из которых ему неизвестны, а за конкретное лицо, имеющее свою программу, не ассоциированное с какой-либо партией. Такое правовое регулирование формально соответствует требованиям Конвенции. Однако и здесь не обошлось без «ложки дегтя» в виде непреодолимого заградительного пункта.

Нельзя упускать из виду клановую структуру общества в ряде стран СНГ, где по сути существуют не политические партии, решающие социальные задачи, а действующие

под их видом кланы, борющиеся за власть в собственных интересах. Противопоставить им возможно независимых политиков, программы которых пользуются поддержкой избирателей и которым предоставлено право на самовыдвижение.

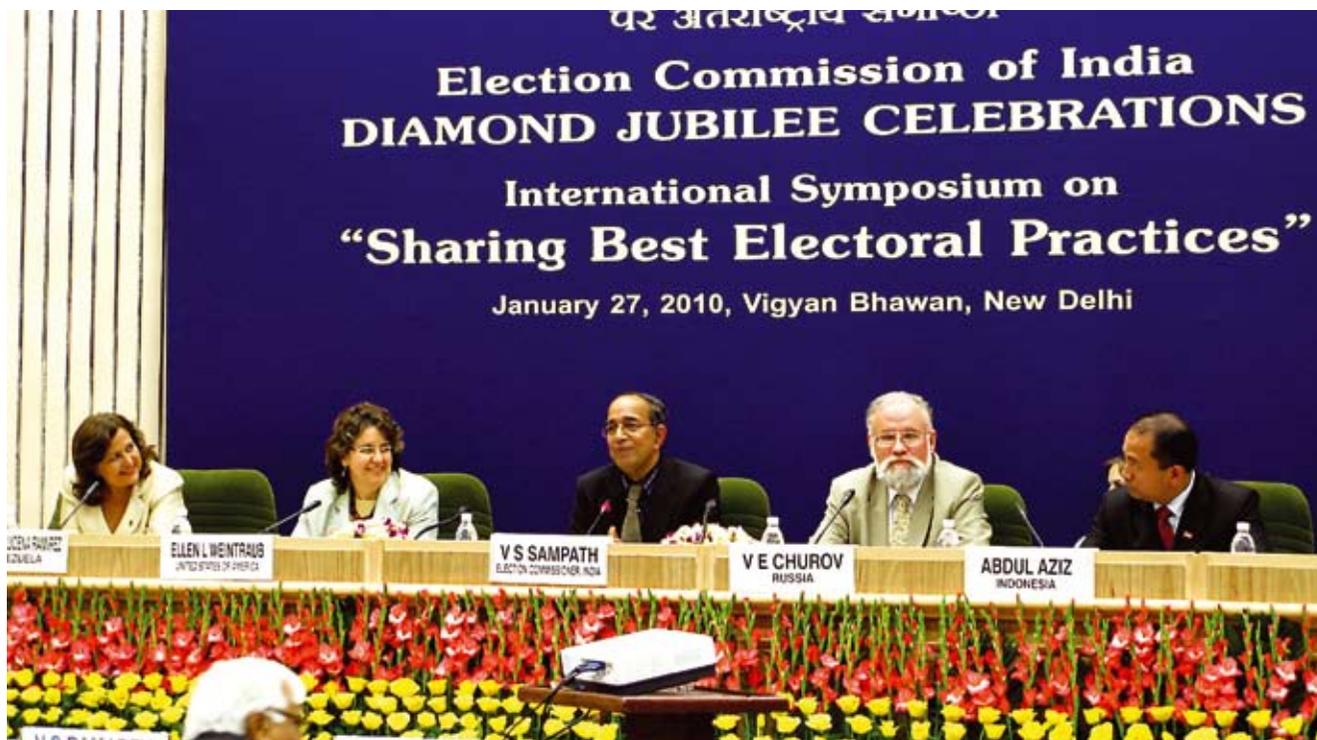
А предоставление права выдвигать кандидатов не всем общественным объединениям, а только политическим партиям, на наш взгляд, логично, это проявление тенденции институционализации политических партий². Различные виды общественных объединений создаются для различных целей, и именно политические партии учреждаются для участия в выборах. С развитием конституционного права определяются место, роль, а также специфика политических партий, они обособляются от иных форм общественных объединений, устанавливается исключительность их статуса в политической системе общества, участие в выборах становится их прерогативой.



¹ <http://www.alegeri.md>

² См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учеб. / Под ред. Б.А. Страшуна. – М.: Норма, 2007. С. 47.

ВИЗИТ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ЦИК РОССИИ В ИНДИЮ



Председатель ЦИК России Владимир Чуров посетил Индию по приглашению руководителя Избирательной комиссии республики Навина Б. Чавла для участия в праздновании «бриллиантового юбилея» (60 лет) Избирательной комиссии Республики Индии.

24 января 2010 года состоялась рабочая встреча В. Чурова с Н. Чавлом, на которой обсуждались вопросы сотрудничества между организаторами выборов двух стран.

В. Чуров рассказал о работе ЦИК России, структуре комиссии и порядке ее формирования, техническом оснащении и новых технологиях проведения выборов. Особое внимание он уделил принимаемым мерам по техническому перевооружению российской избирательной системы и заявил, что ЦИК России продолжит работу по заключению двусторонних соглашений с избирательными комиссиями других государств и выработке предложений по созданию в перспективе международной организации – Ассоциации избирательных комиссий стран Азиатско-Тихоокеанского региона.

В. Чуров пригласил Н. Чавла посетить Москву для проработки вопроса о заключении двустороннего соглашения между ЦИК России и Избирательной комиссией Республики Индии.

Глава ЦИК России и Министр Правительства Индии по делам молодежи и спорта М.С. Гилл обменялись мнениями об электоральной активности молодежи и ее вовлечении в работу избирательной системы.

25 января Председатель ЦИК России посмотрел парад в честь национального праздника Индии – Дня Республики и вместе с Чрезвычайным и Полномочным Послом Российской Федерации в Республике Индии Александром Кадакиным на официальном приеме в Президентском дворце поздравил Президента Индии госпожу Пратибху Патил.

В этот же день состоялась рабочая встреча В. Чурова с сотрудниками Избирательной комиссии Индии. Стороны обсудили вопросы технического оснащения избирательных систем двух стран. Кроме этого, Председатель ЦИК России ознакомился с технологией электронного голосования на избирательных участках и подсчета голосов, применяемой в Индии.

26 января Председатель ЦИК России выступил на международном симпозиуме «Обмен лучшим практическим опытом в области избирательного процесса» с докладом «Национальная избирательная система – основа демократического государства». В рамках симпозиума были проведены семинары «Проблемы организации



выборов», «Новые моменты в процессах обучения избирателей», «Проблема вовлечения молодежи в избирательный процесс», «Инновационная практика в организации выборов».

Во время визита состоялись встречи В. Чурова с председателями избирательных комиссий Мексики, Монголии, Казахстана, Бангладеш, Японии и Палестины, которые находились в Индии по случаю празднования Дня Республики и «бриллиантового юбилея» Избирательной комиссии Республики Индии.

27 января Председатель ЦИК России встретился с Председателем Избирательной комиссии Республики Индонезии Хафизом Аншари и обсудил вопросы о подписании двустороннего соглашения между избиратель-



ными органами двух стран и создании Ассоциации избирательных комиссий стран Азиатско-Тихоокеанского региона.

На пресс-конференции в Дели, состоявшейся 27 января, В. Чуров заявил о готовности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации развивать сотрудничество с индийскими коллегами, в том числе в области разработки и применения современных технологий, и сказал, что представители избирательных комиссий ряда стран мира, собравшиеся в Дели, обсуждают пути решения общих проблем, связанных с организацией и проведением выборов.

Среди наиболее актуальных вопросов Председатель ЦИК России назвал высокую мобильность населения в эпоху глобализации: люди переезжают с места на место, уезжают за рубеж учиться или работать. Так, по имеющимся данным, только 15 процентов проживающих за рубежом россиян реализуют свое активное избирательное право, принимая участие в голосовании.

Решению этой и других проблем, по мнению В. Чурова, могут способствовать новые технологии проведения выборов, в том числе использование специального оборудования – комплексов для электронного голосования и комплексов обработки избирательных бюллетеней, а также голосование с использованием мобильной связи и Интернета.

Пресс-служба ЦИК России

ХРОНИКА

Ростовская область

Избирательная комиссия Ростовской области организовала выставку, посвященную выборам российского парламента 4 марта 1990 года, – первым выборам, прошедшим на альтернативной основе.

Журналистам была представлена «горячая линия» связи с избирателями, работающая под эгидой Российского фонда свободных выборов и действующая параллельно с уже существующей в Избирательной комиссии Ростовской области «горячей линией». Это дополнительный канал связи с избирателями, расширяющий возможности получить информацию, прокомментировать, высказать свои замечания.

Председатель Избирательной комиссии Ростовской области С. Юсов отметил, что выборы становятся все более открытыми, избирательные кампании – более прозрачными, а сделать их таковыми – одна из основных задач областной избирательной комиссии.

Ленинградская область

Избирательная комиссия Ленинградской области провела совещание с региональными отделениями политических партий «ЕДИНАЯ РОССИЯ», СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ, «Коммунистическая партия Российской Федерации», «Либерально-демократическая партия России», «ПАТРИОТЫ РОССИИ», «ЯБЛОКО», «ПРАВОЕ ДЕЛО».

Участников совещания ознакомили с разъяснениями ЦИК России, касающимися требования кандидата указать в избирательном бюллетене сведения о том, что он является сторонником партии. Из разъяснений следует, что политическая партия осуществляет свою деятельность в различных формах через своих членов, поэтому принадлежность гражданина к партии может определяться только наличием его членства в партии. Следовательно, данные о том, что кандидат является сторонником политической партии, не должны указываться избирательной комиссией ни в информационном плакате, ни в бюллетене. В то же время эта информация может распространяться по собственному желанию кандидата при проведении им предвыборной агитации.

На совещании обсуждалась также работа по обеспечению избирательных прав граждан с ограниченными физическими возможностями,

в которой, наряду с избирательными комиссиями и организациями инвалидов, активное участие должны принимать и политические партии, в частности изготавливать свои агитационные материалы и в формате, доступном этой категории избирателей.

Республика Карелия

Центральная избирательная комиссия Республики Карелия совместно с центром политического анализа факультета политических и социальных наук Петрозаводского государственного университета в рамках декады молодого избирателя провела для студентов вторых курсов направлений «социология» и «политология» информационный семинар-дискуссию на тему «Избирательная система и выборы в России».

Мероприятие состоялось по инициативе и при непосредственном участии председателей территориальных избирательных комиссий города Петрозаводска Светланы Шевелиной, Григория Футрика и заведующего кафедрой политологии университета Александра Ильина.

Студентов заинтересовало выступление Г. Футрика об основах избирательного права Российской Федерации, они задавали вопросы, полемизировали, делились своими идеями о совершенствовании избирательного законодательства. С. Шевелина провела викторину и презентацию пособия «Я выбираю!». Семь шагов молодого избирателя». Викторина показала, что юноши и девушки обладают неплохим запасом знаний по избирательному праву.

Республика Дагестан

Председатель Избирательной комиссии Республики Дагестан Магомед Дибиров встретился с представителями Молодежного парламента республики.

В ходе встречи было подписано соглашение о взаимодействии между Избирательной комиссией Республики Дагестан и Молодежным парламентом Республики Дагестан при Народном Собрании Республики Дагестан.

Соглашение предусматривает взаимодействие Избирательной комиссии Республики Дагестан и Молодежного парламента в вопросах повышения правовой культуры, социально-политической и электоральной активности молодых и будущих избирателей.

ХРОНИКА

Тамбовская область

Избирательная комиссия Тамбовской области провела фестиваль КВН «Палитра ВЫБОРА», в котором приняли участие более 400 представителей творческой молодежи. Победу одержала команда КВН Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина «Не Москва».

В рамках Дня молодого избирателя был организован фотоконкурс «Объективный ВЫБОР» на лучший снимок, исполненный молодым избирателем.

Республика Марий Эл

В Центральной избирательной комиссии Республики Марий Эл прошел день открытых дверей для студентов Марийского государственного технического университета и членов Молодежного парламента при Государственном Собрании Республики Марий Эл.

Приветствуя гостей, председатель Центральной избирательной комиссии Республики Марий Эл Николай Клементьев сказал, что республиканская избирательная комиссия уделяет большое внимание работе с молодыми и будущими избирателями, которые составляют треть всех избирателей республики. В период между выборами избирательная комиссия готова организовать различного рода мероприятия: игры, встречи, заседания «круглых столов», олимпиады.

Позиция Центральной избирательной комиссии Республики Марий Эл в этом вопросе неизменна: нужно воспитывать политически грамотного, способного сделать достойный выбор избирателя, заслужить его доверие, доказать, что республиканская комиссия как государственный орган всегда открыта для общения и конструктивного диалога.

Костромская область

В Костромской области прошли занятия школы будущего избирателя для учащихся Судиславской средней образовательной школы и профессионального училища № 22. Организа-

торы мероприятия – избирательная комиссия муниципального образования и отдел по делам молодежи администрации муниципального района. Были приглашены представители местных отделений политических партий, которые лично возглавили молодежные команды в ролевой игре по избирательному праву. Участники занятий в школе будущего избирателя ознакомились с историей парламентских партий, принципами их деятельности, посостязались на турнире знатоков избирательного права и признали, что участвовать в общественно-политической жизни интересно, а выборы – дело каждого гражданина.

В праздничной атмосфере состоялось вручение паспорта гражданина Российской Федерации молодым людям, достигшим совершеннолетия.

Владимир

В городе Владимире состоялось заседание «круглого стола» на тему «Участие молодежи и участь выборов: погубит ли представительную демократию гражданская апатия молодых?», на котором выступил заместитель председателя Избирательной комиссии Владимирской области Вадим Минаев.

Мероприятие было организовано молодежным правительством города Владимира совместно со студенческим научным обществом Владимирского государственного университета, Владимирским некоммерческим партнерством «В защиту прав избирателей «ГОЛОС» при поддержке Управления по делам молодежи администрации города Владимира.

Обсуждались результаты проведенного Избирательной комиссией Владимирской области социологического исследования «Факторы, влияющие на электоральную активность молодежи», анализировалось воздействие СМИ, интернет-ресурсов, незаконных избирательных технологий.

Участники заседания предложили провести открытый региональный конкурс идей по привлечению молодежи на выборы.