

ЖУРНАЛ

ВЫБОРАХ

№ 3 • 2013



ЕДИНЫЙ ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ

**ТЕМА СОВЕЩАНИЯ
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ**

ВСЕРОССИЙСКОЕ
СОВЕЩАНИЕ
С ПРЕДСЕДАТЕЛЯМИ
ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ
КОМИССИЙ
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

ЭКСПЕРТНОЕ
СООБЩЕСТВО
О МОДЕРНИЗАЦИИ
ОТЕЧЕСТВЕННОЙ
ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ
СИСТЕМЫ

ВОПРОСЫ
ПРЕСЕЧЕНИЯ
ПРОТИВОПРАВНОЙ
АГИТАЦИОННОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:
НОВЫЕ ПОДХОДЫ

МАСШТАБНОЕ
ОБУЧЕНИЕ
ОРГАНИЗАТОРОВ
ВЫБОРОВ
В АМУРСКОЙ
ОБЛАСТИ

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

Учредитель:
Центральная избирательная комиссия
Российской Федерации

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

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

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

Главный редактор: С.Е. Заславский

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

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

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

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

Тираж 3 500 экз.

ISSN 1995-2430

© Центральная избирательная комиссия
Российской Федерации

СОДЕРЖАНИЕ

АКЦЕНТ

Актуально

**Широкое обсуждение задач перед
единым днем голосования**

**Вопросы модернизации
с точки зрения специалистов**

8

ПРАВО

Законоприменение

**Клавдия Бородулина,
Елена Рассказова**

**Законодательное регулирование
порядка проведения выборов
в органы государственной власти
субъектов Российской Федерации**

15

Наталья Голубкова

**Политико-правовая природа
избирательных споров
и способы их предотвращения**

21

Законотворчество

Майя Гришина

**К вопросу о правовых проблемах
пресечения правоохрнительными
органами противоправной
агитационной деятельности
и привлечения к ответственности
виновных лиц**

24

Светлана Добровольская

**Правовые проблемы пресечения
правоохрнительными органами
противоправной агитационной
деятельности и привлечения
к ответственности виновных лиц**

24

ОБЩЕСТВО

Избиратели и власть

Исмаил Байханов

Юбилейные итоги референдума
в Чеченской республике:
10 лет спустя

29

Партийная агитация

Ян Зелинский

О нарушениях правил
предвыборной агитации
через средства массовой
информации

33

ТЕХНОЛОГИИ

Ракурс

Сергей Большаков

Общественная электоральная
дипломатия

37

ПРОСВЕЩЕНИЕ

За рубежом

Игорь Борисов

Из истории демократии
и выборов в США

44

ХРОНИКА

Научно-практический семинар,
посвященный вопросам
подготовки законодательных
инициатив

53

ПРОСВЕЩЕНИЕ

Зарубежный опыт

Гарегин Митин

Принцип тайного голосования:
история и содержание

54

ТЕЛТАЙП

Информация

Заседание «круглого стола»
в Российском общественно-
политическом центре

58

Российско-польская
конференция.
Теперь уже в Москве

58



Встреча с учителями
в ЦИК России

61

Совещание в Пятигорске

62

Приамурье:
масштабное обучение
организаторов выборов

64

Члены ЦИК России
в Ярославле



17–18 мая 2013 года состоялось очередное Всероссийское совещание с председателями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, первый день работы которого прошел в Санкт-Петербурге.

ШИРОКОЕ ОБСУЖДЕНИЕ ЗАДАЧ ПЕРЕД ЕДИНЫМ ДНЕМ ГОЛОСОВАНИЯ

На совещании председатели избирательных комиссий обменялись опытом организации обучения членов участковых и иных избирательных комиссий. Обсуждались различные аспекты профессиональной деятельности в ходе подготовки и проведения выборов в предстоящий единый день голосования.

Во всероссийском форуме организаторов выборов приняли участие свыше 200 человек: руководство и члены ЦИК России, председатели избирательных комиссий всех субъектов Российской Федерации, представители Администрации Президента Российской Федерации, Правитель-

ства Российской Федерации, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, судебных и правоохранительных органов, федеральных органов исполнительной власти, политических партий, общественности и экспертного сообщества.

С приветственным словом к участникам совещания обратились Губернатор Ленинградской области А.Ю. Дрозденко и и.о. вице-губернатора Санкт-Петербурга И.Б. Дивинский.

Председатель ЦИК России В.Е. Чуров выступил с докладом «Избирательная система – часть гражданского общества», начав свое выступление с упо-



минания о создании нового научного приложения к журналу «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации», которое получило название «Гражданин. Выборы. Власть». Докладчик обозначил название издания весьма символическим и сказал, что в этом названии кроется глубокий смысл. Гражданин – это более широкое понятие, чем избиратель, так как избирательное право, в том числе и пассивное, – это часть гражданских прав, прав гражданина России.

«По своей сути избирательная система любого демократического государства, – продолжил В.Е. Чуров, – является частью гражданского общества, а не частью власти. Устаревшей, недемократичной, не соответствующей международному избирательному стандарту является такая избирательная система, в которой организацией выборов занимаются органы государственной власти, например, министерство внутренних дел. Как прави-

ло, такие системы избирательных органов являются своего рода рудименты диктатур и империй. Подлинными демократическими выборами может организовать только независимая избирательная система, являющаяся частью гражданского общества».

В Российской Федерации этот принцип демократии осуществляется полностью, равно как и в Великобритании с 2006 года, Индии, Бразилии, Украине и большинстве других демократических государств.

В своей речи Председатель ЦИК России подробно остановился на важных признаках принадлежности избирательного процесса к гражданскому обществу, среди которых он особо отметил отсутствие вертикали власти в избирательной системе, порядок формирования Центральной избирательной комиссии Российской Федерации путем включения представителей от всенародно избранных Президента Российской Федерации, Государ-

ственной Думы и сформированного Совета Федерации, независимость ЦИК России и наличие в избирательной системе неотъемлемой части избирательного процесса – корпуса наблюдателей.

Докладчик отметил важность роли средств массовой информации в журналистском освещении избирательных кампаний и их участие в деятельности избирательных комиссий, назвав ее свидетельством принадлежности избирательной системы к гражданскому обществу.

Развернутый доклад «Итоги формирования участковых избирательных комиссий. Задачи избирательных комиссий по подготовке и проведению выборов в единый день голосования 8 сентября 2013 года» представил заместитель Председателя ЦИК России Л.Г. Ивлев. Он рассказал об итогах формирования участковых избирательных комиссий, назвав это важнейшим событием в истории российской избирательной системы в первом полугодии 2013 года, так как в соответствии с требованиями законодательства в стране впервые сформированы постоянные участковые избирательные комиссии с высокими полномочиями и ответственностью.

Обучение новых составов комиссий и их резерва оратор обозначил как одну из важных задач и предложил использовать для этого все формы и методы.

В выступлении Л.Г. Ивлева были подробно проанализированы задачи избирательных комиссий по подготовке и проведению выборов в единый день голосования.

Заместитель Председателя ЦИК России С.В. Вавилов выступил с докладом «О некоторых аспектах деятельности контрольно-ревизионных служб при подготовке и проведении выборов в единый день голосования 8 сентября 2013 года. Работа с жалобами и обращениями». Он напомнил, что в апреле 2013 года состоялось расширенное заседание Совета Контрольно-ревизионной службы при ЦИК России, на котором были определены пути решения актуальных проблем практической работы контрольно-ревизионных служб избирательных комиссий и межведомственного взаимодействия, и обратил внимание на значимость работы различных министерств и ведомств, иных государственных органов и межведомственного взаимодействия в работе контрольно-ревизионных служб.

Докладчик акцентировал внимание участников совещания на важности обеспечения контроля финансирования выборов в целом и финансирования избирательных кампаний конкретных избирательных объединений и кандидатов, а также проверки достоверности сведений о кандидатах.

Это и есть основные задачи контрольно-ревизионных служб, установленные законом, – подчеркнул С.В. Вавилов. Результативность деятельности КРС базируется прежде всего на профессионализме и ответственности входящих в них специалистов. В докладе был обозначен и ряд проблемных вопросов, связанных с межведомственным взаимодействием.

Секретарь ЦИК России Н.Е. Конкин выступил с сообщением по вопросам подготовки и обучения членов сформированных участковых избирательных комиссий и резерва их составов. «Основные наши вопросы, – сказал Н.Е. Конкин, – это выполнение концепции обучения, проблемы финансирования обучения и финансирование деятельности избирательной комиссии из федерального бюджета. По первой части, по обучению ситуация у нас неплохая. Центральной избирательной комиссией принята концепция обучения, утверждена типовая учебная программа. В связи с принятием в 2012 году изменений в Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и установлением пятилетнего срока полномочий участковых избирательных комиссий, нового порядка формирования резерва составов участковых комиссий потребовалось разработать новые подходы к организации и проведению обучающих мероприятий для организаторов выборов, и нам пришлось разработать типовую учебную программу, которая позволит ознакомить слушателей с правовыми основами избирательного права и процесса, приобрести навыки работы участковых избирательных комиссий в период подготовки выборов в день голосования, при подсчете голосов избирателей и установлении итогов голосования».

Докладчик подчеркнул, что в период с января по апрель 2013 года учебные занятия проходили в рамках подготовки к проведению дополнительных выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. При этом часть обучающих мероприятий была направлена непосредственно на обучение членов уже сформированных участковых избирательных комиссий. Всего за этот период было обучено около 40 тысяч членов УИК в 23 субъектах Российской Федерации.

Н.Е. Конкин подробно осветил и вопросы освоения средств федерального бюджета по ряду его статей.

Член ЦИК России М.В. Гришина проинформировала участников совещания о проекте Федераль-



ного закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в подготовке которого она принимала непосредственное участие.

«Работа над проектом все еще продолжается», – подчеркнула она и рассказала о некоторых промежуточных результатах, достигнутых в ходе подготовки документа. М.В. Гришина поблагодарила участников совещания за отзывы на законопроект, который нацелен на достаточно отдаленную избирательную кампанию.

Член ЦИК России Н.А. Кулясова выступила с сообщением о порядке проведения избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации проверки достоверности подписей депутатов представительных органов и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований в поддержку выдвижения кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

В своем выступлении «Автоматизация контроля рассмотрения в избирательных комиссиях жалоб и обращений» член ЦИК России С.А. Даниленко рассказал и о вопросах, связанных с введением нормы о единственном поставщике услуг по изготовлению бюллетеней и открепительных удостоверений.

Руководитель ФЦИ при ЦИК России М.А. Попов сообщил о ходе подготовки Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» к проведению выборов в единый день голосования 8 сентября 2013 года.

Руководитель РЦОИТ при ЦИК России А.В. Иванченко выступил с сообщением «Информационно-обучающий комплекс РЦОИТ при ЦИК России: взаимодействие с избирательными комис-

сиями субъектов Российской Федерации и территориальными избирательными комиссиями», обратив внимание участников совещания на необходимость развития электронных площадок. Он особо отметил, что без освоения новых информационных технологий повышение эффективности работы российской избирательной системы невозможно.

По окончании пленарного заседания состоялся брифинг с участием Л.Г. Ивлева, Н.Е. Конкина и председателя Санкт-Петербургской избирательной комиссии А.С. Пучнина, в ходе которого организаторы выборов ответили на вопросы журналистов.

В этот же день для участников совещания были проведены два практических занятия, посвященных участию судебных органов в рассмотрении избирательных споров и организации голосования на режимных предприятиях с непрерывным циклом работы. Практические аспекты работы рассматривались на площадках Конституционного Суда Российской Федерации и одного из старейших судостроительных предприятий России – «Адмиралтейские верфи», основанного в 1704 году.

Вечером в театре «Санкт-Петербург. Опера» состоялась встреча с представителями творческой интеллигенции северной столицы.



Второй день работы Всероссийского совещания с председателями региональных избиркомов прошел в городе воинской славы Кронштадте.

18 мая 2013 года руководство, члены ЦИК России и председатели избирательных комиссий субъектов Российской Федерации посетили учебный корабль «Перекоп», на борту которого прошли практические занятия. Первое было посвящено организации работы участковой избирательной комиссии избирательного участка, образованного на судне, находящемся в день голосования в плавании. Организаторам выборов была представлена имитация голосования военнослужащих на борту корабля. Коллеги из регионов, а также члены ЦИК России в качестве наблюдателей изучали процесс волеизъявления избирателей. По окончании занятия представители избирательных комиссий поэтапно обсудили детали организации голосования на судах.

На втором практическом занятии рассматривались актуальные вопросы передачи протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования по техническим каналам связи в территориальную избирательную комиссию. Участники совещания изучили особенности передачи документов об итогах голосования «с корабля на большую землю».

По завершении занятий на учебном корабле участники совещания посетили Дворец молодежи города Кронштадта, где состоялось практическое занятие на тему «Порядок выдачи копий протоколов участковой избирательной комиссии об итогах

голосования. Организация работы территориальной избирательной комиссии по приему протоколов участковых избирательных комиссий, в том числе переданных по техническим каналам связи. Организация работы избирательной комиссии субъекта Российской Федерации по приему протоколов территориальных и окружных избирательных комиссий».

Занятие провел В.Е. Чуров. Членам модельной участковой избирательной комиссии были предложены варианты различных внештатных ситуаций, требующих законодательно обоснованного решения. Во время мастер-класса руководители региональных избирательных комиссий попробовали себя в роли «наблюдателя» или мирового судьи, а также отработали различные сценарии работы участковых и территориальных комиссий во внештатных ситуациях.

Следующее занятие было посвящено перспективам применения электронных подписей и работе удостоверяющего центра. Представители ФЦИ при ЦИК России рассказали организаторам выборов о порядке передачи протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования, заверенного электронной подписью, и получении в территориальной избирательной комиссии протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования, заверенного электронной подписью.

По завершении практических занятий участники совещания посетили одну из школ Кронштадта, где вместе с ребятами посадили памятную аллею из 20 яблонь, символизирующую 20-летие избирательной системы Российской Федерации. ✓



Участники совещания посетили одну из школ Кронштадта, где вместе с ребятами посадили памятную аллею из 20 яблонь, символизирующую 20-летие избирательной системы Российской Федерации.





ВОПРОСЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ СПЕЦИАЛИСТОВ

Среди экспертного сообщества нашей страны продолжается дискуссия по вопросам совершенствования избирательного законодательства в контексте перехода к смешанной системе при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Судя по публикациям самых разных изданий, этот вопрос остается актуальным не только для специалистов, но и для избирателей и организаторов выборов. Исходя из этого, предлагаем вниманию читателей мнения некоторых членов Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России, профессионально занимающихся электоральной проблематикой.

КРИТЕРИИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ



Раиф БИКТАГИРОВ

профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

С конца 80-х годов ушедшего века парламентарии страны не могут стабилизировать наше избирательное законодательство. Это вызывает серьезные издержки не только политического правового плана, но даже и материального порядка. Издержки, на мой взгляд, совершенно не оправданные. Избирательное законодательство до сих пор остается излишне сложным, не

всегда доступным для понимания, а сами выборы и их результаты являются предметом острых обсуждений. Как я понимаю, мы находимся на очередном витке реформы избирательной системы.

С точки зрения концепции будущего законодательства очень важным является вопрос о критериях, которые необходимо положить в основу модернизации действующей избирательной системы. На мой взгляд, таковыми критериями являются:

доверие избирателей к выборам и их результатам;

существенное упрощение (в хорошем смысле слова) законодательства, регулирующего избирательный процесс в стране.

Думается, без соблюдения этих двух требований самой жизни не будет иметь должного успеха вся наша работа. В этом плане можно внести очень много предложений как общего, так и более частного характера. Начну с концептуальных.

Нужно вернуться к смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системе. Но не просто так вернуться, а принять ее в модернизированном виде, ибо переход к чисто пропорциональной системе породил много проблем. Он привел к монополизации избирательного поля политическими партиями, которые еще не стали народными, к серьезным ограничениям выборной демократии и конституционных прав граждан.

Нужно взяться за кодификацию огромной массы нормативного материала, регулирующего избирательный процесс и права его участников, и прежде всего на федеральном уровне. Это – вопрос, который требует широкой дискуссии – проведения парламентских слушаний, научно-практических конференций и так далее.

Что касается более частных проблем, то, на мой взгляд, необходимо обсуждать следующие вопросы: расширение круга избираемых органов. В настоящее время этот круг предельно сужен;

отказ от частного финансирования выборов, формирования денежных фондов, которые используются не всегда по назначению. Фактически это есть коммерциализация такого крупного политического мероприятия, каковым являются выборы. Можно выборы провести без денежных фондов, без частной составляющей элемента в этом вопросе, исходя из того, что это публичное право;

смело пойти на расширение круга субъектов, наделенных правом выдвигать кандидатов из списка кандидатов. Мы и здесь проблему сузили до пре-

дела, даже общественные объединения во многом игнорируем;

отказ от партийного принципа формирования избирательных комиссий, что приводит к их ангажированности отдельными партиями. Необходимо реально повысить уровень их независимости;

необходимо поставить заслон негативной тенденции ограничения избирательных прав граждан на выдвижение, самовыдвижение, направление наблюдателей в избирательные комиссии. Кстати говоря, нам нужно ввести, на мой взгляд, институт долгосрочного наблюдения на выборах (это снимет многие вопросы) и учинять спрос с тех, кто будет наблюдать в долгосрочном порядке;

существенное упрощение порядка использования средств массовой информации при проведении предвыборной агитации.

В заключение еще два вопроса, которые выйдут за рамки чисто избирательного права, но решение их необходимо для улучшения политического настроения масс.

Речь идет о необходимости, во-первых, найти пути влияния результатов выборов на исполнительную ветвь власти. А в целом говоря, на курс государства, который проводится по результатам выборов. Во-вторых, о конституционном признании ЦИК России и всей системы избирательных комиссий и принятии федерального закона (а лучше федерального конституционного закона) о Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Я полагаю, что к 20-летию юбилею избирательной системы Российской Федерации мы можем и должны прийти с реальными положительными результатами, находящими признание и одобрение широкого круга избирателей.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РАМКИ И СИСТЕМНЫЕ ПОРОКИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ



Зоя ЗОТОВА

профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

В течение шести избирательных циклов в нашей стране идет совершенствование избирательного законодательства, которое коснулось избирательного процесса, избирательных институтов,

демократических процедур, прав граждан, общественно-политических объединений на участие в выборах, контроля выборных органов. Мы видели успешную попытку создания институциональных рамок для действий общественно-политических объединений в виде закона 1991 года, который дал импульс для становления общественно-политической структуры уже в первой избирательной кампании в истории новой России. В 1993 году в выборах могли участвовать 35 избирательных объединений и блоков.

В 1995 году Государственная Дума приняла закон об общественных объединениях, прописав в нем и политические партии. По тому закону в выборах имели право участвовать 258 организаций. И многие этим правом воспользовались – в выборах приняли участие 111 общественных объединений. 38 из них пошли на выборы самостоятельно как политические партии, еще 71 – в составе 29 блоков. Всего в выборах участвовало 43 избирательных объединения, 26 из них не смогли набрать даже одного процента, то есть они не собрали в поддержку даже те 200 тысяч голосов, которые значились в подписных листах. Победителями оказались четыре партии. А вот остальные 39 участников растащили 49,5 процента голосов. И тогда встал вопрос о легитимности выборов. Это, конечно, парадокс, но чем больше участников в выборах, тем меньше легитимность.

В то время даже специалисты не могли идентифицировать многие избирательные блоки. И «Союз пчеловодов», и адвокаты, и «Союз женщин и коммунального хозяйства», которые отсудили себе право участия в выборах за две недели до выборов. Был большой всплеск, но в результате избиратели отдали предпочтение политическим объединениям, победили четыре политические силы – НДР, «ЯБЛОКО», ЛДПР и КПРФ.

Думается, что здесь все-таки сталкиваются институциональные рамки и системные пороки наших партий. К системным порокам я отношу то, что большинство партий (к сожалению, и вновь образуемых) создаются в Москве и носят верхушечный характер. Они не укоренены и неизвестны избирателям, и над тем, чтобы быть укорененными и известными, пока не работают, занимаясь в основном решением организационных проблем.

Некоторые специалисты уличные выступления последних лет приписывают партиям. Но эти выступления инициировали не партии. Большинство россиян не видят в институте партий выразителя своих интересов и не оказывают особого доверия партиям. Доверие ведь нужно завоевать конкретными делами и интересными лидерами. К сожалению, у нас зачастую тасуется одна и та же колода, но в разных вариациях. На мой взгляд, российская партийная система сегодня испытывает дефицит новых лидеров.

Поэтому я считаю, что переход к смешанной системе назрел. С одной стороны, надо дать шанс новым партиям, которым необходимо пройти испытания выборами. Но с другой, учитывая, что партии сегодня не выражают общего мнения, не пользуются поддержкой людей, не являются посредниками между гражданским обществом и государством,

нужно попытаться привлечь лидеров общественного мнения, новых людей через избирательную кампанию в одномандатных округах.

Возможно, лидеры партий со мной не согласятся, но я думаю, что надо исключить двойную баллотировку. Ведь что получается? Мы опять даем лидеру партии «костыли» или своеобразный страховочный вариант – если не пройдешь по списку, то, вероятно, пройдешь в одномандатном округе. Конечно, кому-то моя позиция покажется спорной. Но необходимо все-таки дать шанс лидеру партии хотя бы попытаться провести свою партию через выборы.

Что касается партий и избирательных блоков, то мы помним избирательные кампании до 2007 года, когда шло усиление института политических партий. Да, тогда были блоки, но партии являлись блокообразующими. Здесь есть свои минусы. Во-первых, формирование блоков – это ситуативное решение и являет собой слабо согласованную позицию. В ходе избирательных кампаний со стороны блоков не бывает оперативного реагирования на запросы с мест. Не определен порядок формирования блоков, не прописаны вопросы, по которым блокообразующие субъекты должны договариваться. В результате уже на первом этапе сотрудничества начинаются разногласия, блоки распадаются.

В то же время мы создаем партии, пытаемся донести до наших избирателей: мы как партия существуем, мы действуем! И тут же перед выборами прячемся за блоком. Партия все-таки отличается от объединения. Это политический институт, который должен иметь определенный круг идей, систему работы с избирателями, поддержку избирателей.

В 2007 году с легитимностью все было в порядке, партии-победители все вместе набрали больше 90 процентов. Тогда сработал заградительный барьер. Может быть, и сейчас целесообразно вернуться к пятипроцентному заградительному барьеру, он все-таки должен быть. Сегодня горячие головы говорят: давайте вообще снимем барьер, пусть пройдет тот, кто пройдет. Мне кажется, что подобный подход может привести к печальным последствиям.

Излишняя фрагментация, растаскивание голосов при отсутствии заградительного барьера, чрезмерная либерализация без создания механизмов сдерживания мало что хорошего дадут. Скорее всего, это будет пустой выхлоп. А пятипроцентный барьер даст возможность выжить сильнейшему. Да, выживут не все партии, а только сильные, но это будут те партии, которые смогут работать и добиваться результатов.

РЕФОРМА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ**Леонид ПОЛЯКОВ**

заведующий кафедрой общей политологии Государственного университета – Высшей школы экономики

Сегодня в нашей стране осуществляется серьезная политическая реформа. Важной ее частью является вопрос о том, каким образом будут избираться депутаты высшего законодательного органа страны, а затем, вероятно, и всех уровней законодательной и представительной власти субъектов Российской Федерации и уровня местного самоуправления.

У нас есть опыт 1993–2003 годов, когда мы четыре раза использовали смешанную систему избрания депутатов. Тогда в применении смешанной системы был определен резон. Затем дважды мы попробовали пропорциональную систему, которая дает предпочтение партийному принципу. И у этой системы был резон. Затем стало очевидной необходимость стимулирования развития и укрепления партийной системы. Что бы ни говорили об отмирании партий, современная политика без партийного представительства обойтись не может до тех пор, пока действует именно представительная система, а не прямая демократия. Поэтому возникает первый вопрос: каковы основания, причины и резоны для того, чтобы снова ставить вопрос о введении смешанной системы, снова переходить к тому, чтобы одну половину депутатов Государственной

Думы избирать по одномандатным округам, другую – по партийным спискам?

Одна из главных примет нынешней реформы заключается в радикальной либерализации партийного строительства. Возникает еще один вопрос: в чем смысл и причина этой радикализации? Почему мы решили, что 500 человек могут создать общероссийскую партию?

Экспертное сообщество озвучивает разные причины, разные специалисты предлагают разные модели объяснения, но очевидно одно: в нулевые годы удалось консолидировать довольно прочную и проверенную четырехпартийную парламентскую систему. Но с тех пор выросли новые социальные группы. В течение прошлого года мы с вами могли наблюдать стремление именно этих групп городского населения, принадлежащих к тем или иным уровням среднего класса, добиваться своего представительства в парламенте. И очевидно, что прежняя четырехпартийная парламентская система в этом смысле нуждается в подпитке. Необходимо предоставить новым политически ангажированным социальным группам, стремящимся отстаивать свои интересы на самом высоком публичном уровне, такие возможности. Собственно в этом смысл современной представительной демократии, и в этом смысл, как мне видится, перехода к крайне либерализованному порядку регистрации политических партий, число которых на сегодняшний день по статистике Министерства юстиции уже перевалило за 70.



В связи с этим возникает вопрос: каковы перспективы новых субъектов политического процесса? Каковы возможности новых партий принимать активное участие в политическом процессе? Но что самое главное, удастся ли избежать ситуации, когда новички, встретившись с устоявшейся политической системой (используя экономическую метафору, встретившись с уже поделенным рынком), окажутся неспособны внедриться в представительные (законодательные) органы на муниципальном, региональном, а тем более на федеральном уровне? Это очень важная проблема. Потому что, с одной стороны, есть энтузиазм, есть одобрение и понимание общества в необходимости партийной либерализации. А с другой – должны быть какие-то конкретные результаты.

По итогам выборов прошлого года в единый день голосования уже была зафиксирована определенная партийная активность. Но что в реальности получилось? Из новичков, которые попробовали себя в этом процессе, только Владимир Рыжков, или РПП – «Парнас», получил одно место в Барнауле. Причем получил, как вы понимаете, не потому что это РПП – «Парнас», а потому что это Владимир Рыжков, который 20 лет, метафорически выражаясь, «унавоживает» эту площадку.

Мне кажется, что это очень тревожный сигнал. Партийная система должна служить не банальным инструментом сброса социального давления, а стимулом появления новых политических игроков. При этом она должна стимулировать и старых политических игроков, потому что в отсутствии жесткой конкуренции, естественно, наступает застой, чего совершенно не хотелось бы.

Итак, почему «возвращаем»? «Возвращаем» в кавычках, потому что в истории ничего вернуть нельзя. Как говорил мудрец, нельзя войти в одну и ту же реку дважды. Переход к системе, комбинирующей принцип избрания по одномандатным округам с принципами пропорциональности, как мне кажется, имеет смысл для того, чтобы решить эту задачу – дать возможность партийным дебютантам добиться определенного представительства. И как раз одномандатные округа, а не пропорциональные списки являются той площадкой, где новые политические партии и их представители могут всерьез конкурировать на всех уровнях, включая федеральный. Но поскольку речь идет о выборах 2016 года, у новичков есть еще три года для такой своеобразной репетиции.

Вопрос допуска новых партий к участию в выборах федерального уровня – дело принципиальное. Традиционно для этого используются два ме-

ханизма – сбор подписей либо внесение залога. В современных демократиях это почти эквивалент – либо собираете голоса в свою поддержку, либо платите за себя. И то, и другое считается нормальным и легитимным.

Может быть, есть смысл использовать преимущество смешанной системы, которая будет применена в 2016 году, в течение предстоящих трех лет (2013, 2014 и 2015), чтобы разработать иную модель допуска новых партий-дебютантов к выборам федерального уровня? Можно было бы установить определенный ценз, который новые партии, скажем так, накапливают в течение трех лет, участвуя в выборах различного уровня. И если по сумме трехлетних гонок субъектного и муниципального уровней та или иная партия набирает, условно говоря, десять мест в законодательных собраниях городов и должностей мэров или создает пять фракций в составе пяти субъектов Российской Федерации, или, например, добивается успеха на трех губернаторских выборах, то такая партия к 2016 году может быть квалифицирована как полноправный участник избирательного процесса и зарегистрирована на выборах депутатов Государственной Думы без сбора подписей или внесения залога.

Конечно, это чисто дискуссионное предложение, но именно потому, что сейчас идет цикл таких обсуждений на разных площадках, думаю, чем больше будет предложений, системных идей, тем более эффективно мы проведем реформу избирательной системы.

Очень важно, чтобы то, что сейчас предлагается, не свелось на самом деле к повторению накопленного опыта. Необходимо насытить реформу современным содержанием. Понятно, что сама по себе политика – не есть искусство для искусства. В нашей стране политический процесс призван решить уникальную задачу – построение капитализма, выходя из социализма. Политический процесс должен обеспечить условия вот этого невиданного нигде экономического перехода. И если так совмещать два взгляда на то, что мы делаем в области политики и в области экономики, то нужно стремиться к тому, чтобы политический процесс обеспечивал стабильные условия для экономического развития.

Повторяю: политика – не есть самоцель. Она должна обеспечивать решения той грандиозной задачи, которая была сформулирована Президентом Российской Федерации В.В. Путиным еще в период избирательной кампании в семи программных статьях и конкретизирована в его указах от 7 мая 2013 года.

ТРИ ЦЕНТРАЛЬНЫХ ПРИНЦИПА ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ



Алексей ЗУДИН
заместитель директора
Центра политической
конъюнктуры России

Обычно прежде чем приступить к чему-либо, обозначаются некие отправные точки в качестве ориентиров или, если угодно, принципов, которые позволяют работать более плодотворно. В работе над совершенствованием избирательного законодательства нам просто необходимо заранее определить подобные точки.

Естественно, мы должны будем опираться на имеющийся российский и зарубежный опыт. В работе над законами, в законотворчестве нам неизбежно придется отталкиваться от прецедентов. Но в данном случае мне представляется, что целесообразно исходить не только и не столько от прецедентов, сколько от задач или принципов, которые естественным образом возникли на нынешнем этапе развития нашей политической системы и нашей избирательной системы. Лично мне центральными представляются три принципа.

Первый принцип – сохранение преемственности. У нас уже есть богатый опыт, опыт собственного, отечественного, российского политического развития. Этот опыт нас учит, что если мы не будем руководствоваться принципом преемственности при осуществлении изменений, ничего хорошего у нас

не получится. В части избирательного законодательства принцип преемственности, на мой взгляд, означает подтверждение при любых изменениях центральной роли партии в избирательном процессе.

Второй принцип – закрепление конкурентной ситуации. У нас был этап, связанный с высоким уровнем консолидации политической системы. Этот этап сопровождался ограничением, сужением конкурентного поля. Задачи, которые решались на том, предшествующем этапе, остались позади. Новая задача заключается в расширении и закреплении конкурентного поля. Здесь, на мой взгляд, очень важную роль играет судьба новых партийных образований. Конечно, уже всем ясно, что будет очень большой отсев. Да, в этой борьбе выживут сильнейшие, но мы должны уже сейчас подумать над тем, чтобы этот опыт в целом был позитивный. Мы не можем допустить (если переводить все в практическую плоскость), чтобы партии-новички в большинстве своем провалились и потерпели неудачу.

И, наконец, третий принцип. Это даже не принцип, а, скорее, задача – задача расширения базы избирательной системы в российском обществе. У нас от четверти до трети избирателей не видят существующие партии и не хотят за них голосовать. И задача, которая стоит сейчас в рамках развития избирательного законодательства, состоит в том, чтобы, во-первых, приблизить существующие партии к избирателям и их предпочтениям, и во-вторых, таким образом структурировать новый сектор партий-новичков, чтобы они также способствовали решению этой задачи.

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ СМЕШАННОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ



Вениамин ЧИРКИН
главный научный сотрудник
Института государства
и права РАН

Идеальных избирательных систем в мире нет, но в научных исследованиях мировой литературы считается, что мажоритарная система самая несправедливая (например, если по одномандатному округу баллотируется 10 кандидатов, можно одержать победу, собрав лишь 11% голосов при 89% против), про-

порциональная система, которая дает возможность выразить политические предпочтения и пропорционально распределить мандаты, более справедлива, а смешанная система лучше, чем чисто пропорциональная система в ее прежних вариантах: она позволяет наполовину учесть личные предпочтения избирателя по отношению к конкретным кандидатам.

Мажоритарная система практически сохранилась только в англо-саксонских странах. А из крупных стран Европы она существует только во Франции.

Что касается смешанной системы, то сегодня ее тенденции состоят в неравноправном распределе-

нии мест по одномандатным округам и по пропорциональной системе. В Германии, Украине места по-прежнему делятся поровну. Японцы делят иначе – отдают 300 мандатов по пропорциональной системе и 200 – по одномандатным округам. В Италии обе палаты избираются так, что по одномандатным округам распределяется 75 мест и 25 процентов – по мажоритарной. В Испании тоже двухъярусная смешанная система. Подобные тенденции распространяются на Латинскую Америку, а первая смешанная система появилась в Африке (Лесото).

Говоря о способах вычисления избирательного метра (или избирательной квоты) для распределения мандатов по пропорциональной системе (она является частью смешанной системы, другая часть последней – мажоритарная система, о недостатках которой сказано выше), должен отметить, что принятая у нас система вычисления квоты – самая архаичная. Ее называют естественной квотой, когда суммируется общее число голосов избирателей, делится на число мандатов, и таким образом вычисляется число голосов, которое необходимо получить для избрания одного депутата. Естественная квота сохранилась в очень немногих странах. При этом всегда получают «хвостики» – остатки голосов и, следовательно, нераспределенные мандаты. Для их распределения за рубежом при такой системе используют три способа: либо систему наибольшего остатка, когда оставшиеся депутатские места отдают по порядку тем партиям, у которых наибольший остаток голосов; либо систему наибольшего избирательного числа и оставшиеся мандаты отдают в виде премии партиям, собравшим больше всех голосов; либо как у нас – начинают суммировать голоса и мандаты, и оставшиеся места распределяют по новой численной квоте или по второму избирательному частному и отдают их партиям.

У нас третий способ при естественной квоте. Но в настоящее время применяют не устаревшую естественную квоту, а разные виды вычисления избирательного частного (квоты) по системе наибольшей средней (обычно математика д'Ондта), при которой все места распределяются с первого раза (хотя и при ней не вполне пропорционально, ибо абсолютной пропорции не может быть в частности из-за того, что партии получают «неровное» число голосов избирателей, не 1 млн. или 5, 10 млн., а, например, 1173202, 4837543, 10233444 голоса).

Недостаток официальных публикаций о результатах выборов в парламент, другие предста-

вительные органы при нашей пропорциональной избирательной системе в том, что она дает нам только проценты и итоговый результат. Мы не получаем данных о том, как избирательные комиссии действовали при распределении мандатов. Но ведь там остались нераспределенные места по первому избирательному частному и их нужно распределять по нашему законодательству по второму избирательному частному.

Я не понимаю, почему политические партии до сих пор не поднимают этот вопрос: как распределяются эти «хвостики» голосов и оставшиеся мандаты? Теперь в ЦИК России создан информационный центр, может быть, он будет давать эти сведения. Я же считаю, что это должна делать избирательная комиссия в своем итоговом акте.

Пропорциональная система, применяемая у нас, явно устарела. Сейчас есть новые пропорциональные системы, которые называются «пропорциональные системы с преференциальным вотумом». Недостаток нашей пропорциональной системы при голосовании за партии заключается в том, что при голосовании избиратель не видит конкретных людей, то есть нет индивидуализации кандидатов. Он знает, что где-то есть список, где обозначены до 600 человек от данной партии, и голосует за список в целом.

При преференциальной пропорциональной системе или системе открытых списков создаются сравнительно небольшие многомандатные избирательные округа, где в бюллетене есть имена кандидатов. В Японии, например, в такой список входят от 11 до 20 имен. Избиратель голосует сначала за партию, выражая свое политическое предпочтение, а затем отмечает в списке человека из числа кандидатов, которого он считает достойным получить мандат в первую очередь. И при распределении мандатов местная избирательная комиссия исходит из предпочтений избирателей. А это означает, что возможна ситуация, когда лидеру партии мандат и не достанется. Такая система автоматически отбирает и выдвигает новых лидеров, лиц, пользующихся уважением населения из различных частей страны, повышает доверие к составу избранных представительных органов, укрепляет единство страны.

Думаю, что, принимая новый закон, нам все-таки надо подумать о совершенствовании избирательной системы. Здесь есть много вопросов, которые решаются в зарубежных странах иначе, и которые мы не изучаем и не знаем. Время для совершенствования проекта еще есть. ✓

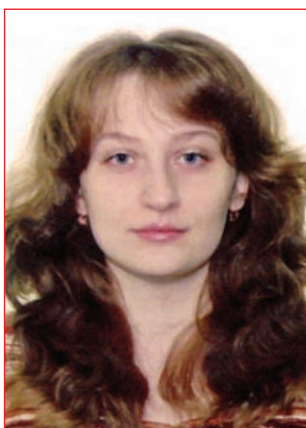
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОРЯДКА ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Клавдия Бородулина

заместитель начальника
Правового управления
Аппарата ЦИК России –
начальник отдела
регионального
законодательства
о выборах и референдумах
Аппарата ЦИК России

Совершенствование избирательного законодательства в субъектах Российской Федерации происходит непрерывно, особенно активизируясь в преддверии избирательных кампаний. Полагаем, что определенное влияние на этот важный процесс оказывают проводимые в ЦИК России правовые экспертизы соответствующих законов (проектов законов) субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон), по результатам которых замечания и предложения направляются в избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, а копии замечаний и предложений к законам субъектов Российской Федерации – также в соответствующие территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации.



Елена Рассказова

ведущий советник отдела
регионального
законодательства о выборах
и референдумах Правового
управления
Аппарата ЦИК России

Несмотря на то что замечания и предложения к законам (проектам законов) субъектов Российской Федерации носят рекомендательный характер, как показывает практика более чем пятнадцатилетней деятельности ЦИК России в этом направлении, такая форма работы зарекомендовала себя весьма положительно и служит эффективным механизмом для подготовки избирательной комиссией субъекта Российской Федерации во взаимодействии с соответствующим законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации наиболее качественного и отвечающего требованиям федерального законодательства нормативного правового акта, регулирующего порядок

проведения выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

В связи с этим хотелось бы обратить внимание на основные недостатки правового регулирования, выявленные в ходе правовых экспертиз законов (проектов законов) субъектов Российской Федерации, в том числе и тех, в которых проведение выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) и депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации планируется 8 сентября 2013 года,

и осветить ряд наиболее важных, на наш взгляд, аспектов, встречающихся при законодательном

урегулировании тех или иных вопросов, с учетом правоприменительной и судебной практики.

К вопросу о том, должен ли законодательный акт субъекта Российской Федерации быть целостным, наиболее полно регулирующим все избирательные действия и процедуры при проведении соответствующих выборов и, следовательно, воспроизводящим нормы Федерального закона

Прежде всего еще раз хотелось бы подчеркнуть: воспроизведение в законах субъектов Российской Федерации норм федеральных законов не противоречит конституционным предписаниям, что подтверждается правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 8 июня 2004 года № 195-О, а также в определениях Верховного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2002 года № 56-Г02-36, от 10 ноября 2003 года № 82-Г03-12 и от 6 июля 2005 года № 47-Г05-12. Кроме того, указанная позиция была поддержана Генеральной прокуратурой Российской Федерации (письмо от 28 декабря 2006 года, исх. № 72/1-3851-2006).

Высказанная правовая позиция основана на следующем. Федеральный закон является рамочным и не регулирует исчерпывающим образом процесс проведения выборов в субъекте Российской Федерации, а устанавливает основные гарантии реализации гражданином Российской Федерации права избирать и быть избранным в органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Закрепленное в пункте 2 статьи 1 Федерального закона положение о его прямом действии подчеркивает приоритет и обязательность положений данного Федерального закона для всех лиц, органов и организаций, которым адресованы его предписания, но не означает, что содержащиеся в нем нормы не могут быть воспроизведены в законодательных актах субъектов Российской Федерации.

В соответствии с подпунктом «к» пункта 2 статьи 5 Федерального закона «Об общих принципах

организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации относится установление порядка проведения выборов. Из названного положения указанного Федерального закона следует, что для проведения соответствующих выборов в региональном законе должно содержаться полное регулирование всех действий и процедур, необходимых для осуществления избирательных прав граждан Российской Федерации.

Таким образом, инкорпорация норм федерального законодательства в законы субъектов Российской Федерации представляется необходимой для того, чтобы в полном объеме воспроизвести все действия и процедуры, связанные с проведением выборов на территории конкретного субъекта Российской Федерации, а также с тем, чтобы все участники избирательного процесса соотносили свои действия с целостным нормативным регулированием. В противном случае нормативный правовой акт будет содержать значительные пробелы в регулировании важнейших действий и процедур при проведении выборов, что существенно осложнит его применение, затруднит избирательный процесс и может привести в том числе к судебным разбирательствам. На неполное регулирование необходимых избирательных действий указывалось в заключениях ЦИК России, в частности, на соответствующие законы Республики Калмыкия, Тульской области и Чукотского автономного округа.

Использование терминологии в законе субъекта Российской Федерации, не соответствующей Федеральному закону, иным федеральным законам

Распространенным недостатком, встретившимся при экспертизе законов (проектов законов) субъектов Российской Федерации, является использование терминологии, не соответствующей терминологии, установленной, например, Федеральным законом «О политических партиях».

Согласно пункту 1 статьи 25 данного Федерального закона выдвижение политической партией кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти осуществляется на съезде политической партии, в работе которого принимают участие де-

легаты от региональных отделений политической партии, образованных не менее чем в половине субъектов Российской Федерации. В соответствии с пунктом 2 указанной статьи Федерального закона «О политических партиях» решение о выдвижении региональными отделениями политической партии кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти субъектов Российской Федерации принимаются на конференции или общем собрании региональных отделений политической партии.

Также следует иметь в виду, что в случае отсутствия регионального отделения политической партии уставом политической партии может быть предусмотрено, что решение о выдвижении кандидатов (списков кандидатов) в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации может быть принято коллегиальным постоянно действующим руководящим органом политической партии (пункт 3¹ статьи 25 Федерального закона «О политических партиях»).

О сроках некоторых избирательных действий и процедур, законодательном обеспечении равных условий и наибольших гарантий при выдвижении кандидатов

В законах субъектов Российской Федерации, регулирующих проведение выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, встречаются положения, согласно которым соответствующая избирательная комиссия не позднее чем через десять дней после приема документов, необходимых для регистрации кандидата, списка кандидатов, принимает решение о регистрации кандидата, списка кандидатов либо мотивированное решение об отказе в регистрации. Указанное регулирование с учетом порядка исчисления сроков избирательных действий (статья 11¹ Федерального закона) может привести к нарушению требований пункта 18 статьи 38 Федерального закона в части превышения десятидневного срока проверки представленных документов.

В данном случае на этом основании в законах должно быть установлено, что соответствующая избирательная комиссия в течение десяти дней после приема документов, необходимых для регистрации кандидата, списка кандидатов, принимает решение о регистрации кандидата, списка кандидатов либо мотивированное решение об отказе в регистрации, что будет соответствовать вышеуказанной норме Федерального закона.

Как показал правовой анализ законодательно-регулирующего, в законах субъектов Российской Федерации не всегда устанавливается начальный срок представления документов для регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Такой срок рекомендуется устанавливать в целях реализации нормы, согласно которой депутат может проставить подпись в поддержку только одного кандидата (например, не ранее чем за 60 дней

до дня голосования, как это предусмотрено в модельном законе субъекта Российской Федерации «О выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)», одобренном решением Рабочей группы по подготовке указанного модельного закона от 17 мая 2012 года № 1).

Кроме того, такой подход позволяет также учесть правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированную в постановлении от 24 декабря 2012 года № 32-П, согласно которой необходимо исключить возможность создания искусственных препятствий выдвижению других кандидатов путем сбора подписей выборных лиц местного самоуправления в количестве, большем, чем определенное законом субъекта Российской Федерации число подписей, необходимое для регистрации кандидата, превышенное на 5 процентов. В данном случае законодательное закрепление определенного количества подписей выборных должностных лиц местного самоуправления, необходимого для поддержки выдвижения кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), с одной стороны, и установление определенных рамочных сроков регистрации кандидата (в том числе начальный срок представления документов для регистрации) – с другой, будут направлены на обеспечение равных условий реализации пассивного избирательного права для всех кандидатов, соблюдение требований федерального законодательства с учетом вышеизложенной позиции Конституционного Суда Российской Федерации.

В целях обеспечения наибольших гарантий для кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) при осуществлении избирательной комиссией субъекта Российской Федерации проверки соблюдения порядка выдвижения кандидата в законах субъектов Российской Федерации, регламентирующих порядок проведения выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации), предлагается закреплять как обязанность, а не как право проведения соответствующей избирательной комиссией субъекта Российской Федерации опроса лиц, достоверность подписи которых вызвала сомнение. Императивное закрепление данной нормы позитивно зарекомендовало себя на практике (в свете определения Верховного Суда Российской Федерации от 11 октября 2012 года № 83-АПГ12-10, связанного с прошедшими в октябре прошлого года выборами Губернатора Брянской области).

К вопросу о регионализации списков кандидатов на выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации

Как известно, требования, касающиеся формирования списков кандидатов при проведении выборов на основе пропорциональной избирательной системы (в том числе число региональных групп кандидатов, на которое может или должен разбиваться список кандидатов, число кандидатов в региональной группе и в списке в целом), должны закрепляться в соответствующем законе субъекта Российской Федерации. Зачастую законодатель субъекта Российской Федерации в нормах, устанавливающих перечень оснований отказа в регистрации списка кандидатов, дословно воспроизводит норму подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона о том, что основанием отказа в регистрации списка кандидатов является выбытие кандидатов, в результате чего число региональных групп кандидатов в списке кандидатов оказалось меньше установленного законом. При этом, как правило, не учитываются иные нормы, конкретизирующие порядок выдвижения и регистрации списка кандидатов, в которых закрепляется фиксированное число региональных групп кандидатов и при этом не предусматривается возможность их уменьшения к моменту регистрации.

Такой подход может привести к тому, что выбытие даже одной региональной группы способно послужить основанием для отказа в регистрации списка кандидатов, что не соответствует правовой позиции, сформулированной в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 2008 года № 4-П, предполагающей в тех случаях, когда закон субъекта Российской Федерации содержит требование о разделении списка кандидатов на значительное число региональных групп, а группа включает небольшое число кандидатов, установление разумного уменьшения числа региональных групп к моменту регистрации с тем, чтобы не ставить участие избирательных объединений в

выборах в зависимость от случайных обстоятельств и не создавать правовых коллизий при реализации требований подпунктов «з» и «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона. На эти моменты неоднократно обращалось внимание в письмах ЦИК России, адресованных председателям избирательных комиссий субъектов Российской Федерации (письмо от 28 марта 2008 года, исх. № 05-15/3231, письмо от 9 июля 2010 года, исх. № 05-15/3017).

Вместе с тем регулирование, согласно которому законом субъекта Российской Федерации установлено рамочное число региональных групп, на которые может быть разбит список кандидатов (например, от 14 до 28), и предусмотрен отказ в регистрации списка кандидатов при выбытии кандидатов, в результате чего число региональных групп оказалось меньше определенного законом минимального числа региональных групп, согласуется с вышеуказанной позицией Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку у избирательного объединения, изначально осведомленного об условиях отказа в регистрации списка кандидатов, была возможность выдвинуть список кандидатов с разбивкой на большее число региональных групп.

Кроме того, не всегда устанавливается минимальное число кандидатов, включаемых в список кандидатов или в его региональную часть, что может не обеспечить должным образом соблюдение требований, предусмотренных пунктом 6 статьи 63 Федерального закона, согласно которым при проведении голосования за списки кандидатов в бюллетене размещаются в порядке, определяемом жеребьевкой, краткие наименования избирательных объединений, а также фамилии, имена, отчества не менее чем первых трех кандидатов из списка и (или) его соответствующей региональной части, и привести к тому, что список и (или) его региональная часть будут обезличенными.

О порядке передачи мандатов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации

Встречающийся в региональных законах порядок передачи как вакантного депутатского мандата, так и мандата при первичном распределении мандатов по итогам выборов, предусматривающий возможность передачи такого депутатского мандата по предложению коллегиального постоянно действующего руководящего органа политической партии, не учитывает результаты волеизъявления избирателей, выраженного ими при голосовании за списки кандидатов, а также предполагает широкое усмотрение при принятии решения политической партией и может рассматриваться как содержащий коррупционные факторы.

Данная позиция нашла подтверждение в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 6 марта 2013 года № 324-О, в котором констатируется, что при определении кандидатуры для замещения вакантного депутатского мандата из зарегистрированного списка кандидатов политическая партия не может не учитывать то обстоятельство, что избиратели, отдавая голоса за партийный

список в целом, голосовали и за каждого кандидата, внесенного в этот список, в частности с учетом очередности, самостоятельно определенной самой партией при выдвижении списка кандидатов.

Также в законах субъектов Российской Федерации, регулирующих проведение выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, рекомендуется предусматривать, исходя из положений пункта 4.3 Методических рекомендаций по выбору вида пропорциональной избирательной системы при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, утвержденных постановлением ЦИК России от 25 декабря 2002 года № 167/1419-3, что имеющиеся депутатские мандаты в первую очередь должны быть переданы всем кандидатам, включенным в общую часть списка кандидатов, и только после этого подлежат распределению между региональными группами кандидатов.

О том, как лучше урегулировать вопрос о признании кандидата избранным, в случае если два и более кандидата получили равное число голосов избирателей

Регулирование, согласно которому при равном числе полученных зарегистрированными кандидатами голосов избирателей избранным считается кандидат, зарегистрированный раньше, неоднократно являлось поводом к судопроизводству. Так, Конституционный Суд Республики Карелия в своем постановлении от 12 мая 2003 года пришел к выводу, что данное регулирование необоснованно ограничивает активное и пассивное избирательное право граждан, поскольку определение результатов выборов зависит не только от волеизъявления избирателей, но и от обстоятельств, не отвечающих требованиям юридического равенства и справедливости, устанавливающих необоснованные преимущества одних кандидатов перед другими, что нарушает принципы равного избирательного права и свободных выборов. В связи с этим в замечаниях и предложениях ЦИК России к законам (проектам законов) субъектов Российской Федерации рекомендовалось определять, что при равном числе полученных зарегистрированными кандидатами голосов избирателей избранные кандидаты определяются жребием в порядке, установленном соответствующей избирательной комиссией до начала этой процедуры. Такая регламентация на-

шла свое отражение в положениях о выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти пяти субъектов Российской Федерации (Пермский край, Красноярский край, Камчатский край, Забайкальский край, Иркутская область) первого созыва, утвержденных соответствующими указами Президента Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 12 ноября 2008 года № 1050-О-О посчитал уместным и соответствующим смыслу положений Федерального закона закрепление в региональном законе норм, согласно которым при равном числе полученных зарегистрированными кандидатами голосов избранным считается кандидат, уведомивший избирательную комиссию о своем выдвижении раньше, указав на то, что данное законоположение придает особое значение, как и Федеральный закон, волеизъявлению выдвигаемого кандидата, его активным действиям.

На наш взгляд, вполне приемлемым регулированием представляется закрепление в соответствующем законе субъекта Российской Федерации норм об определении избранного кандидата при равном числе полученных голосов избирателей по-

средством жребия. Выбирать тот или иной порядок признания кандидата избранным в случае получения равного числа голосов избирателей, конечно же, прерогатива законодателя субъекта Российской Федерации. Но задача ЦИК России при подготовке замечаний и предложений к законам (проектам законов) субъектов Российской Федерации состоит в том, чтобы акцентировать внимание на возможных неблагоприятных последствиях, а также вариантах нормативного закрепления, которые будут способствовать проведению избирательных кампаний без возникновения правовых коллизий и судебных споров, хотя последние, как показывает практика, исключить нельзя (так, например, в 2010 году в Задонском районном суде Липецкой области рас-

сматривалось гражданское дело об оспаривании результатов жеребьевки на выборах главы Конь-Колодезского сельсовета Хлевенского муниципального района, по итогам рассмотрения которого процедура жеребьевки, установленная и проведенная соответствующей избирательной комиссией муниципального образования, была признана законной, а заявление об отмене соответствующего постановления комиссии о результатах жеребьевки оставлено без удовлетворения). Учитывая изложенное, не следует также забывать о возможности проведения повторного голосования (при закреплении соответствующих норм в законе субъекта Российской Федерации), которое, однако, влечет дополнительные финансовые и организационные затраты.

О необходимости включения в закон субъекта Российской Федерации норм, устанавливающих формулы расчета контрольных соотношений данных, вносимых в протокол участковой избирательной комиссии об итогах голосования

Отсутствие указанных формул не является нарушением норм Федерального закона, но вместе с тем может рассматриваться как недостаток законодательного регулирования. Во избежание неблагоприятных последствий при практической реализации законов субъектов Российской Федерации о выборах рекомендуется устранять указанный пробел, определяя в законах субъектов Российской Федерации формулы расчета контрольных соотношений дан-

ных, вносимых в протокол участковой избирательной комиссии об итогах голосования (например, при проведении выборов мэра города Ярославля в марте 2012 года отсутствие таких формул привело к некоторым проблемам и повлекло обращение ЦИК России к полномочному представителю Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе (письмо от 12 мая 2012 года, исх. № 05-15/7314).

Заключение

От качества нормативного урегулирования зависит эффективность реализации законов субъектов Российской Федерации, а следовательно, четкое, без каких-либо сбоев, проведение любой избирательной кампании.

Для того чтобы работа по приведению положений законов субъектов Российской Федерации, регулирующих порядок проведения выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, в соответствии с требованиями Федерального закона была наиболее результативной, необходимо постоянно быть в курсе всех последних изменений законодательства, происходящих на федеральном уровне, а также учитывать тенденции,

характерные для соответствующего субъекта Российской Федерации.

Выражаем уверенность, что субъекты Российской Федерации, в том числе избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, во взаимодействии с ЦИК России, соответствующими законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации до начала избирательных кампаний приложат все необходимые усилия по своевременному приведению законодательных актов субъектов Российской Федерации, регулирующих порядок проведения выборов, в соответствие с Федеральным законом с учетом последних изменений и дополнений федерального законодательства. ✓

ПОЛИТИКО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СПОРОВ И СПОСОБЫ ИХ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ



Наталья Голубкова

аспирант факультета
политологии МГУ
им. В. М. Ломоносова

Организация электорального процесса представляет собой весьма сложную и многогранную деятельность, главная задача которой – способствовать объективному волеизъявлению граждан. Активное и пассивное избирательное право – это гарантированные Конституцией Российской Федерации права, защита которых осуществляется с помощью различных средств, в том числе прямых обращений в избирательную комиссию или в суд с жалобой на нарушения норм законодательства. Однако в ходе конкурентной борьбы между политическими партиями или кандидатами наблюдается ситуация, когда инициирование избирательного спора, который в соответствии с нормами законодательства о выборах является методом защиты нарушенных прав, превращается в политическую технологию, с помощью которой политические субъекты стараются получить конкурентное преимущество и нанести вред своему оппоненту.

Таким образом, жалоба как заявление гражданина или актора, реализующего свое пассивное избирательное право, зачастую превращается в дисфункциональный элемент электорального процесса, затрудняющий работу участковых комиссий, привлекающий внимание недобросовестных журналистов и т.д. В то же самое время законодательство России направлено в большей степени на разрешение избирательных конфликтов, чем на их предотвращение, поскольку в своей основе опирается на одностороннее понимание природы и причин возникновения избирательного спора.

Так, большинство исследователей занимается изучением избирательных споров в рамках юриспруденции. Как следствие, главными

причинами возникновения жалоб считаются: нарушение избирательных прав граждан, недобросовестное исполнение членами участковых комиссий своих обязанностей, недостаточный уровень правовой культуры участников электорального процесса и т.д. При этом многие авторы отмечают, что стараниями отдельных кандидатов и их сторонников избирательный спор зачастую становится средством создания конфликтных ситуаций для привлечения к себе внимания средств массовой информации и рядовых избирателей и с целью «втянуть» избирательные комиссии в рассмотрение жалоб», чтобы в случае неизбрания использовать это для оспаривания результатов выборов¹.

¹ Ищенко Е.П. Избирательные споры: возникновение, разрешение, предупреждение. М., 2002; Колюшин Е.И. Судебная защита избирательных прав граждан. М., 2005; Сидякин А.Г. Отмена регистрации кандидата (списка кандидатов): законодательство и судебная практика. М., 2003.

Однако данное положение используется, скорее, как обоснование ситуаций, не подпадающих под общую классификацию избирательных споров, и аномалий, тогда как анализ электоральной статистики и сборников судебных решений демонстрирует иную тенденцию. Так, большинство жалоб имеет в своей основе мнимое нарушение избирательных прав. Специалист по политическим технологиям О.А. Матвейчев пишет, что распространенной практикой обеспечения «своему» кандидату некоторого преимущества является развязывание «юридических войн», под которыми подразумевается технология, направленная на подачу жалоб вне зависимости от их обоснованности² («поточные жалобы», как называет их Е.П. Ищенко³). Возникшие споры в таком случае инициируются против конкурентов и являются целью, а не средством устранения нарушения, восстановления избирательных прав и так далее⁴.

Анализ электоральной статистики и материалов судебных решений позволяет сделать вывод о том, что количество избирательных споров пропорционально уровню политической напряженности. Усугубляющим фактором для этой ситуации является неконструктивная политическая оппозиция в стране, использующая инициирование избирательных споров как средство привлечения внимания к себе. Как следствие, необходимо создание правовых условий, снижающих риск функционирования в стране оппозиционных партий и кандидатов. Это позволит изменить отношение участников предвыборной гонки к своему поражению и сделает выбор методов борьбы более приемлемым с точки зрения права.

Важно также понимать, что поражение в выборах, особенно если речь идет об участии кандидатов, а не партий, несет серьезные финансовые убытки. Экономический фактор мотивирует участников избирательного процесса на манипуляции с правовыми нормами. Усугубляющим фактором в данном случае является электоральная коррупция на местах. Следовательно, снижению количества избирательных споров будет способствовать применение правовых методов борьбы с коррупцией на местах в рамках избирательного процесса⁵.

В целом предотвращение избирательных конфликтов как целенаправленная деятельность должно включать борьбу как с реальным нарушением избирательных прав, так и с возможностью инициирования мнимых процедурных разбирательств. Нормы российского электорального законодательства направлены на стандартизацию всех действий в рамках электорального процесса, что, по мнению законодателя, способно привести к снижению реальных нарушений прав граждан и, как следствие, числа избирательных споров. Однако борьба с мнимыми нарушениями также должна осуществляться с помощью правовой регламентации.

Полезным могло бы быть введение санкций за недобросовестное инициирование споров. Аналогичная норма уже зарекомендовала себя в Бразилии, где истец несет ответственность, если его иск оказался необоснованным⁶. Появление подобной нормы в российском избирательном законодательстве в перспективе способно изменить отношение к правовым нормам участников электорального процесса, реализующих свое пассивное избирательное право. Избиратели должны быть свободны от подобных санкций.

Кроме того, введение аналогичных норм должно осуществляться осторожно, поскольку несоразмерность действий суда может привести к неверному толкованию санкций, которые станут рассматриваться как невозможность кандидатов или политических партий подать жалобы на действительные нарушения. Поэтому для создания эффективного механизма борьбы с избирательными спорами должна быть создана беспристрастная и пользующаяся доверием населения система судебной защиты избирательных прав, поскольку заимствование норм из международного права или законодательства других государств должно осуществляться с учетом национальной специфики во избежание политических и социальных рисков.

При этом важным дополнением стала бы публикация по итогам выборов списка кандидатов или партий, недобросовестно осуществляющих предвыборное противостояние (либо недобросовестно использующих пассивное из-

² Матвейчев О.А. Уши машут ослом. Сумма политтехнологий. М.: Эксмо, 2008.

³ Ищенко Е.П. Указ. соч.

⁴ Fisher J. Electoral Conflict and violence. A strategy for study and prevention. IFES White paper. 2002-01.

⁵ Фоменко А. Европейский суд по правам человека и Россия: время осмысления // Журнал о выборах. 2011. № 5. С. 45.

⁶ Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Американский континент. М.: МедиаПресс, 2010. С. 141.

бирательное право). Это может свести на нет политтехнологическую составляющую избирательных споров, которая на сегодняшний день дает отдельным партиям возможность оправдать свое поражение «нечестностью» выборов (она, по их мнению, пропорциональна числу поданных жалоб), а также обрести после поражения имидж «борцов за справедливость и честные выборы». Влияние данного политтехнологического хода, помимо всего прочего, снижает легитимность выборов в сознании части населения и негативно влияет на политические настроения в обществе.

На данный момент борьба с реальными нарушениями избирательных прав включает работу по повышению правовой культуры участников избирательного процесса. Однако говорить о том, что существует сформированная программа просвещения избирателей, нельзя. Избирательные комиссии федерального и регионального уровня ведут деятельность в этом направлении обособленно друг от друга. Избирательные комиссии в регионах применяют различные методы⁷, что, безусловно, имеет некоторую значимость, но не решает вопроса ликвидации непонимания избирателями самой сути электорального процесса и его отдельных составляющих.

Данная ситуация усугубляется технической модернизацией избирательного процесса: избиратель воспринимает ГАС «Выборы» не как совокупность каналов передачи данных, а как «черный ящик», некий КОИБ большого формата, в который вбрасываются бюллетени. Данная ситуация препятствует решению главной задачи информатизации электорального процесса – повышению объективности подсчета голосов и поддержанию легитимности выборов. Другими словами, повышение правовой культуры избирателей должно осуществляться по схеме, учитывающей основные лакуны в понимании норм законодательства. Политика просвещения должна проводиться избирательными комиссиями всех субъектов Российской Федерации при сотрудничестве с ЦИК России. Для этого у организаторов выборов должно появиться понимание того, что очевидно, а что абсолютно неясно для граждан.

Кроме того, в условиях динамики изменения избирательного законодательства необходимо повышение общей правовой грамотности не только

избирателей, но и членов избирательных комиссий всех уровней, выходящее за рамки понимания должностных обязанностей и включающее в себя знание основ конституционного права России, организацию избирательной системы страны, особенности судебного разрешения избирательных споров, суть технической модернизации электорального процесса и т.д. Для этого необходимо систематическое обучение, возможно, с использованием дистанционной формы⁸.

Наконец, необходимо повышение правовой культуры наблюдателей, которые в силу своего статуса на избирательном участке могут пресечь нарушение избирательных прав как со стороны организаторов выборов, так и со стороны избирателей. В рамках этого направления наиболее эффективным способом станет настоящее сотрудничество с институтами гражданского общества. Это сделает работу избирательных комиссий более прозрачной, и как следствие, усилит чувство ответственности у членов УИК. А в случае привлечения действительно авторитетных организаций повысит доверие граждан и снизит уровень политической напряженности в рамках избирательного процесса на всех его стадиях.

Весьма значимой представляется работа со средствами массовой информации, поскольку именно широкое освещение конфликтных ситуаций приводит к выходу противостояния из правового пространства и получает развитие в виде массовых беспорядков, как это было в ходе «оранжевой революции» в Украине. При этом должна сохраняться умеренная прозрачность избирательного процесса на всех его стадиях.

Целенаправленная деятельность государства и институтов гражданского общества в снижении количества избирательных споров и возможность исключения практики недобросовестного их инициирования не только содействуют позитивному развитию демократических институтов и реализации политических прав и свобод граждан в полном объеме, но и позволяют избежать массовых столкновений, революций и гражданских войн. Поэтому рассмотрение правовых и политических вопросов предотвращения избирательных споров для граждан является вопросом активной гражданской позиции, а для государств – способом защиты и сохранения национальных интересов. ✓

⁷ Повышение правовой культуры избирателей: региональный опыт // Журнал о выборах. 2007. № 2. С. 2–13.

⁸ Юсов С.В. Обучение организаторов выборов на основе системности и новаторства // Журнал о выборах. 2007. № 2. С. 37.

К вопросу о правовых проблемах пресечения правоохранительными органами противоправной агитационной деятельности и привлечения к ответственности виновных лиц

Борьба с выпуском и распространением противоправных предвыборных агитационных материалов остается актуальной проблемой при проведении избирательных кампаний. Так, на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва в 2011 году случаи распространения противоправных агитационных материалов были выявлены на территории 51 субъекта Российской Федерации, а всего таких случаев было выявлено 297¹. Противоправными, незаконными материалами на практике называют те, которые не содержат необходимых выходных данных, либо указанные в них выходные данные не соответствуют действительности. В последнем случае незаконные материалы можно именовать подложными, то есть

выпускаемыми третьими лицами от имени кандидатов или избирательных объединений.

Часть 1 статьи 5.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающая ответственность за изготовление и распространение агитационных материалов, не содержащих установленной законом информации, является лидером по числу фактов привлечения к административной ответственности: в 2011 году отмечено 255 таких случаев². Однако, как правило, к административной ответственности привлекаются распространители незаконной агитационной продукции. Изготовители, а тем более заказчики не несут ответственности. Также остаются неизвестными объемы и источники финансирования указанной деятельности,

о чем свидетельствует и статистика привлечения к административной ответственности по статьям 5.18 и 5.20 КоАП (всего три случая)³. Не удивительно, что отсутствуют и случаи привлечения к уголовной ответственности за финансирование выпуска значительных тиражей противоправных агитационных материалов по статье 141¹ Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривающей уголовное наказание за нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения в крупном размере (не менее одного миллиона рублей).

Детальные рекомендации по предупреждению и пресечению нарушений в сфере изготовления и распространения агитационных материалов в период избирательных кампаний, иных нарушений в сфере информационного обеспечения выборов были подготовлены в ЦИК России во взаимодействии с МВД России при экспертном содействии представителей Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета

¹ Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва. 2011 // Сборник информационно-аналитических материалов / Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М., 2012. С. 147.

² Там же. С. 490.

³ Там же. С. 491.



Светлана Добровольская

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

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРЕСЕЧЕНИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ПРОТИВОПРАВНОЙ АГИТАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПРИВЛЕЧЕНИЯ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВИНОВНЫХ ЛИЦ

Конституция Российской Федерации в статье 3 главы 1 «Основы конституционного строя» закрепляет положение о том, что народ Российской Федерации является носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации. Согласно этой же статье Основного закона народ осуществляет свою

власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Пассивное и активное избирательное право, гарантированное каждому гражданину Российской Федерации статьей 32 Конституции Российской Федерации, является одним из основополага-

Российской Федерации, Роспечати и Роскомнадзора в 2011 году⁴. Однако, по авторитетному заявлению специалистов, имеющих правовых механизмов и норм недостаточно для выявления заказчиков и изготовителей противоправных агитационных материалов в первую очередь из-за отсутствия законных оснований для проведения оперативно-розыскных мероприятий по данной категории дел.

При этом обращает на себя внимание отсутствие каких-либо законодательных инициатив со стороны потенциальных потерпевших – представителей политических партий, против которых и направлены незаконные методы агитации. Одним из объяснений сложившейся ситуации является то, что в некоторых случаях издание тиражей незаконных агитационных материалов мо-

жет быть и на руку той или иной политической партии. Однако, кроме политической выгоды, имеются еще и конституционно обоснованные цели легитимации результатов выборов, какой выпуск и распространение в ходе избирательной кампании противоправных агитационных материалов наносит серьезный ущерб. Приведенное ниже исследование предлагает на обсуждение специалистов, общественности вариант нормативно-правового механизма, позволяющего законными методами пресекать противоправную агитационную деятельность и обеспечивать привлечение к ответственности виновных лиц.



Майя Гришина,
член ЦИК России

⁴ Рекомендации для избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по предупреждению и пресечению нарушений в сфере изготовления и распространения агитационных материалов в период избирательных кампаний, иных нарушений в сфере информационного обеспечения выборов (издание третье) / Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М., 2011.

ющих, фундаментальных политических прав гражданина. Неукоснительное соблюдение принципов и норм избирательного права позволяет народу Российской Федерации реализовать свою власть в форме прямой (референдум) и непосредственной демократии (участие в выборах). Поэтому любое нарушение данного права есть не что иное, как покушение на основы конституционного строя России и нарушение основных прав и свобод граждан.

Противоправная агитационная деятельность – это одна из форм нарушения из-

бирательных прав граждан. При этом предметом посягательства в данном случае будет свободное и независимое волеизъявление избирателей в процессе проводимых выборов в органы государственной власти или в органы местного самоуправления, а также при проведении референдума.

В настоящее время законодатель урегулировал нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП) (ст. 5.10, 5.11, 5.12, 5.51) ответственность за нарушение порядка изготовления и распространения печатных агита-

ционных материалов. Но в Уголовном кодексе Российской Федерации (далее – УК) не содержится норм, прямо устанавливающих уголовную ответственность за противоправную агитационную деятельность. При этом следует отметить, что содержащаяся в УК статья 141¹ «Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума» не направлена на пресечение противоправной агитационной деятельности. Объектом преступления в данном случае выступает незаконное финансирование избирательной деятельности или деятельности по проведению референдума. И только в том случае, если указанное незаконное финансирование было осуществлено в крупном размере и было направлено на незаконное изготовление и (или) распространение печатных материалов, либо, виновное в незаконном изготовлении и (или) распространении печатных агитационных материалов, может быть привлечено к уголовной ответственности. Следует оговориться, что данное преступление относится к категории небольшой тяжести и максимально предусматривает наказание в виде лишения свободы на срок до 1 года. Нетрудно догадаться, что по данной категории дел при существующих нормах уголовного законодательства практически невозможно привлечь к уголовной ответственности лицо, виновное в противоправной агитационной деятельности.

В то же время, как уже говорилось выше, противоправная агитационная деятельность по своей сути – серьезное преступление, поскольку предметом ее посягательства являются конституционно гарантированные избирательные права граждан, а именно – свободное волеизъявление граждан во время проведения выборов и референдумов.

В свете сказанного представляется обоснованным криминализовать противоправную агитационную деятельность, то есть ввести в УК отдельную

статью, предусматривающую наступление уголовной ответственности именно за противоправную агитационную деятельность, выразившуюся в злостном нарушении порядка изготовления, распространения и (или) размещения агитационных материалов. Введение уголовной ответственности за подобного рода нарушения позволит резко сократить практику незаконной агитационной деятельности («черный» пиар и тому подобное) и реально защитить конституционное право граждан Российской Федерации на свободное волеизъявление во время проведения выборов и референдумов.

При этом должен учитываться тот факт, что статья 5.12 КоАП уже предусматривает наступление административной ответственности за изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах. Как следует из текста данной статьи, законодатель исходил из однократно обнаруженного факта нарушения. И это правильно. Не следует подвергать уголовной ответственности лиц, совершивших единичное подобное нарушение законодательства. Однако, когда такое нарушение совершается неоднократно (например, повторно лицом, уже ранее привлекавшимся к административной ответственности за данное правонарушение), то здесь должен вступить в действие уголовный закон, поскольку факт неоднократности деяния свидетельствует об умышленном злостном нарушении закона, направленном на нарушение конституционных избирательных прав граждан. И такое умышленное противоправное поведение лица должно быть расценено как тяжкое преступление.

В связи с изложенным мною подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 5.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», направленный на практическое достижение задач уголовного судопроизводства путем создания эффективного правового механизма обеспечения защиты избирательных прав граждан в сфере предвыборной агитации при соблюдении гарантированных Конституцией Российской Федерации и международно-правовыми актами прав лиц, привлекаемых к уголовной ответственности.

В законопроекте предлагается дополнить УК статьей 141² «Изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах», при этом предусмотрев административную преюдицию⁵. Предполагается, что уголовная ответственность за данные деяния будет наступать только в тех случаях, когда лицо ранее в течение трех лет привлекалось к административной ответственности по статье 5.12 КоАП. При этом, учитывая установленные законом особенности привлечения лица к административной ответственности и порядок наступления такой ответственности, а также специфический объект уголовного посяательства, предлагается при квалификации действий лица по данной статье УК не учитывать срок в 1 год, установленный статьей 4.6 КоАП («Срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию»).

Также в законопроекте разделяется уголовная ответствен-

ность за распространение и за изготовление незаконных агитационных материалов. Предполагается, что распространитель указанных материалов понесет наименьшую уголовную ответственность, чем изготовитель данной продукции (до 7 лет лишения свободы), если он является кандидатом, членом избирательного объединения. При этом термин «изготовитель» следует понимать в широком смысле слова, понимая под ним как непосредственного изготовителя продукции, так и ее заказчика.

Такой правовой подход позволит правоохранительным органам (а указанную категорию дел следует отнести к подследственности Следственного комитета Российской Федерации) в ходе оперативно-следственной работы с распространителями незаконных агитационных материалов выйти на непосредственных изготовителей и заказчиков этих материалов. При этом сотрудники правоохранительных органов вправе использовать уже предусмотренный главой 40.1 УПК Российской Федерации порядок заключения досудебного соглашения о сотрудничестве.

Важной проблемой, которую требуется разрешить при установлении состава преступления, является отнесение к криминальному деянию только умышленных нарушений с тем, чтобы технические ошибки при изготовлении агитационных материалов (например, неуказание факта оплаты изготовления материала из избирательного фонда при фактической такой оплате либо ошибка в указании даты выпуска материала) не влекли уголовную ответственность. Как вариант решения проблемы предлагается отнести

⁵ Административная преюдиция не является новеллой в нашем законодательстве. Статьи 151.1 и 178 УК содержат в своем составе административную преюдицию.

такого рода ситуации к деяниям, малозначительным в силу совершения по неосторожности (небрежности).

Также важно отметить, что термин «изготовление агитационного материала» включает в себя как непосредственное исполнение, так и оплату данного исполнения, заказ и посреднические услуги.

Предполагаемые дополнения в УК позволят на законодательном уровне устранить возникший пробел не только в вопросе уголовного наказания лиц, систематически занимающихся противоправной агитационной деятельностью, но и создать реальный правовой механизм, позволяющий правоохранительным органам пресекать незаконную агитационную деятельность. При этом введение указанной дополнительной статьи в УК не требует внесения изменений в статью 151 УПК Российской Федерации «Подследственность» с учетом особенностей формулировки последней.

Изменения в статью 5.12 КоАП обусловлены появлением соответствующего состава уголовного преступления.

Также внесение указанных изменений в УК и в КоАП не предусматривает дополнительные расходы, поскольку не вносит изменения в существующую систему предварительного следствия и судопроизводства.

С учетом общественной важности поднятой проблемы представляется необходимым обсудить данные предложения как в профессиональном сообществе, так и с представителями политических партий и иных общественных организаций.

**ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
«О внесении изменений в Уголовный кодекс
Российской Федерации» и в статью 5.12 Кодекса Российской
Федерации об административных правонарушениях⁶**

Статья 1. Дополнить Уголовный кодекс Российской Федерации статьей 141² следующего содержания:

«Статья 141². Изготовление или распространение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах

1. Распространение печатных или аудиовизуальных агитационных материалов, не содержащих установленной федеральным законом информации об их тираже, дате выпуска, об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда, фонда референдума, о наименовании, юридическом адресе и об идентификационном номере налогоплательщика организации либо о фамилии, об имени, отчестве, о месте жительства лица, изготовивших эти печатные или аудиовизуальные агитационные материалы, а также о наименовании организации либо о фамилии, об имени, отчестве лица, заказавших изготовление этих печатных или аудиовизуальных агитационных материалов, распространение печатных или аудиовизуальных материалов без предоставления их экземпляра (копии) либо фотографии в соответствующую избирательную комиссию, комиссию референдума вместе со сведениями о месте нахождения (об адресе места жительства) организации (лица), изготовившей и заказавшей (изготовившего и заказавшего) эти материалы, если это деяние совершено неоднократно и не является малозначительным, –

наказывается штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до семнадцати месяцев, либо обязатель-

ными работами на срок до трехсот шестидесяти часов, либо лишением свободы на срок до трех лет.

2. Деяния, предусмотренные частью первой настоящей статьи:

а) совершенные лицом с использованием своего служебного положения;

б) совершенные группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, –

наказываются штрафом в размере до четырехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо лишением свободы на срок до четырех лет.

3. Изготовление печатных или аудиовизуальных агитационных материалов, не содержащих установленной федеральным законом информации об их тираже, дате выпуска, об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда, фонда референдума, о наименовании, юридическом адресе и об идентификационном номере налогоплательщика организации либо о фамилии, об имени, отчестве, о месте жительства лица, изготовивших эти печатные или аудиовизуальные агитационные материалы, а также о наименовании организации либо о фамилии, об имени, отчестве лица, заказавших изготовление этих печатных или аудиовизуальных агитационных материалов, изготовление печатных или аудиовизуальных агитационных материалов, в которых перечисленные данные указаны заведомо неверно, если это деяние совершено неоднократно и не является малозначительным, –

наказывается штрафом в размере от ста до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от од-

⁶ Приложение к исследованию С.И. Добровольской «Правовые проблемы пресечения правоохранительными органами противоправной агитационной деятельности и привлечения к ответственности виновных лиц».

ного года до трех лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет, либо лишением свободы на тот же срок.

4. Деяние, предусмотренное частью третьей настоящей статьи:

а) совершенное лицом с использованием своего служебного положения;

б) совершенное группой лиц по предварительному сговору или организованной группой;

в) совершенное кандидатом или представителем избирательного объединения, –

наказывается штрафом в размере от трехсот до девятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от трех до пяти лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет, либо лишением свободы на срок от двух до семи лет.

Примечания:

1. Неоднократным изготовлением, распространением агитационных материалов с нарушением требования законодательства о выборах и референдумах признается совершенное лицом изготовление, распространение агитационных материалов с нарушением требования законодательства о выборах и референдумах более двух раз в течение трех лет, за которые указанное лицо было привлечено к административной ответственности.

2. Под изготовлением агитационных материалов с нарушением требования законодательства о выборах и референдумах в настоящей статье понимаются как фактические действия лица, направленные на изготовление агитационных материалов с нарушением требования законодательства о выборах и референдумах, так и заказ на изготовление таких материалов, а также оплата указанного изготовления.

3. Малозначительным признается деяние, выразившееся в изготовлении агитационных материалов тиражом менее 100 экземпляров, при этом стоимость изготовления указанных материалов не превышает 1000 рублей, в распространении менее 10 экземпляров агитационных материалов, в изготовлении агитационных

материалов, в которых некоторые из необходимых сведений (о тираже, о дате выпуска, об оплате изготовления из средств соответствующего избирательного фонда, фонда референдума; о наименовании, юридическом адресе и об идентификационном номере налогоплательщика организации либо о фамилии, об имени, отчестве, о месте жительства лица, изготовивших агитационный материал, о наименовании организации либо о фамилии, об имени, отчестве лица, заказавших изготовление агитационного материала) не указаны по неосторожности⁷.

Статья 2. Статью 5.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях изложить в следующей редакции:

«Статья 5.12. Изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах

1. Изготовление или распространение печатных или аудиовизуальных агитационных материалов, не содержащих установленных федеральным законом информации об их тираже, дате выпуска, об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда, фонда референдума, о наименовании, юридическом адресе и об идентификационном номере налогоплательщика организации либо о фамилии, об имени, отчестве, о месте жительства лица, изготовивших эти печатные или аудиовизуальные агитационные материалы, а также о наименовании организации либо о фамилии, об имени, отчестве лица, заказавших изготовление этих печатных или аудиовизуальных агитационных материалов, а равно изготовление или распространение печатных или аудиовизуальных агитационных материалов, в которых перечисленные данные указаны неверно, а равно изготовление или распространение печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда, фонда референдума, а равно распространение печатных, аудио-

визуальных и иных агитационных материалов без предоставления их экземпляра (копии) либо фотографии в соответствующую избирательную комиссию, комиссию референдума вместе со сведениями о месте нахождения (об адресе места жительства) организации (лица), изготовившей и заказавшей (изготовившего и заказавшего) эти материалы, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до трех тысяч пятисот рублей; на должностных лиц – от пяти тысяч до десяти тысяч рублей; на юридических лиц – от ста тысяч до двухсот тысяч рублей.

2. Изготовление или распространение печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов, содержащих коммерческую рекламу, а равно распространение печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов с нарушением требований закона к использованию в них изображения физического лица, высказываний физического лица о кандидате, об избирательном объединении –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц – от двух тысяч до трех тысяч рублей; на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей.

3. Размещение печатных агитационных материалов в местах, где это запрещено федеральным законом, либо размещение этих материалов в помещениях, зданиях, на сооружениях и иных объектах без разрешения собственников или владельцев указанных объектов –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей; на должностных лиц – от одной тысячи пятисот до двух тысяч рублей; на юридических лиц – от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей».

Статья 3. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

⁷ Применение данного термина представляется необходимым особо обсудить со специалистами в области уголовного права и процесса.



ОБЩЕСТВО • Избиратели и власть

ЮБИЛЕЙНЫЕ ИТОГИ РЕФЕРЕНДУМА В ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ: 10 ЛЕТ СПУСТЯ



Исмаил Байханов

председатель
Избирательной комиссии
Чеченской Республики

Всенародное голосование по проекту Конституции Чеченской Республики на референдуме 23 марта 2003 года стало переломным моментом в истории Чечни за последние несколько столетий. Принятием этого основополагающего документа был разорван порочный круг и наконец-то определено место нашей республики в семье народов многонациональной России.

10 лет назад чеченский народ добровольно, на весь мир заявил, с кем и в каком качестве видит свое будущее. Этот акт, напрямую выразивший волю народа, явился практически первым серьезным документом, определяющим статус Чеченской Республики.

Необходимо обратить внимание на то, что проведению всенародного референдума еще с начала 2002 года предшествовала работа по выработке основ согласия в чеченском обществе. Начались консультации с руководителями ведущих общественно-политических сил чеченского общества о путях выхода из кризиса. В результате этих консультаций был разработан проект договора «Об обществен-

ном согласии – ключевых принципах политического урегулирования в Чеченской Республике». Жители республики в подавляющем большинстве поддержали этот проект. Было получено много предложений и пожеланий. Открытый для подписания с января 2003 года договор поддержали свыше 400 представителей общественных и политических организаций, трудовых коллективов, деятелей науки и культуры, творческой интеллигенции. Среди подписантов было и несколько полевых командиров, а также бывших членов парламента и правительства так называемой Чеченской Республики – Ичкерии.

Идея проведения референдума принадлежала первому пре-

зиденту Чеченской Республики (тогда еще Главе администрации Чеченской Республики) Ахмат-Хаджи Кадырову. Эта идея была поддержана Президентом Российской Федерации Владимиром Путиным и съездом народов Чеченской Республики, прошедшим в 2002 году в Гудермесе. Жители республики хорошо помнят атмосферу того времени: чувство неуверенности в возможности найти выход из кризиса буквально витало в воздухе. Но на съезде прозвучал уверенный в себе и своем народе голос Ахмат-Хаджи Кадырова, который буквально заразил оптимизмом всех участников народного форума.

В условиях проведения активной фазы антитеррористической кампании Ахмат-Хаджи Кадырову необходимо было остановить беспредел так называемых борцов за независимость, убивавших лучших представителей народа, вставших на путь мира и созидания.

Ситуация в республике накануне проведения всенародного референдума была достаточно сложной и напряженной.

Необходимость его проведения воспринималась участниками политических процессов в республике далеко неоднозначно. А международное сообщество, различные правозащитные организации, а также либерально-демократические круги России были однозначно против проведения референдума и категорически выступали за ведение переговоров с воюющей стороной. Ссылаясь на напряженную ситуацию в республике в связи с продолжающейся контртеррористической операцией, противники проведения референдума требовали его переноса на более поздний срок якобы до нормализации обстановки в Чечне.

В свою очередь, для стабилизации ситуации в «мятежном» регионе необходимо было определиться со статусом и властью в республике. А это можно было сделать только спросив об этом напрямую у народа.

Ждать окончательной нормализации обстановки в республике, к чему призывали Россию ее оппоненты, было, как говорится, смерти подобно. Только законно избранные народом органы

власти республики могли окончательно установить мир и спокойствие на ее территории, а это можно было сделать только после проведения соответствующего республиканского референдума.

Всеобъемлющая поддержка со стороны высшего руководства России в лице Президента В. Путина дала «зеленый свет» проведению этого судьбоносного для чеченского народа мероприятия.

С целью проведения референдума и других выборных процедур 10 января 2000 года была образована Избирательная комиссия Чеченской Республики. 8 июня 2000 года был издан Указ Президента Российской Федерации «Об организации системы органов исполнительной власти Чеченской Республики», в соответствии с которым была образована Администрация Чеченской Республики. Главой Администрации Чеченской Республики Указом Президента Российской Федерации от 12 июня 2000 года № 1100 был назначен Ахмат-Хаджи Кадыров.

Указом Президента Российской Федерации от 12 декабря 2002 года № 1401 было утверждено



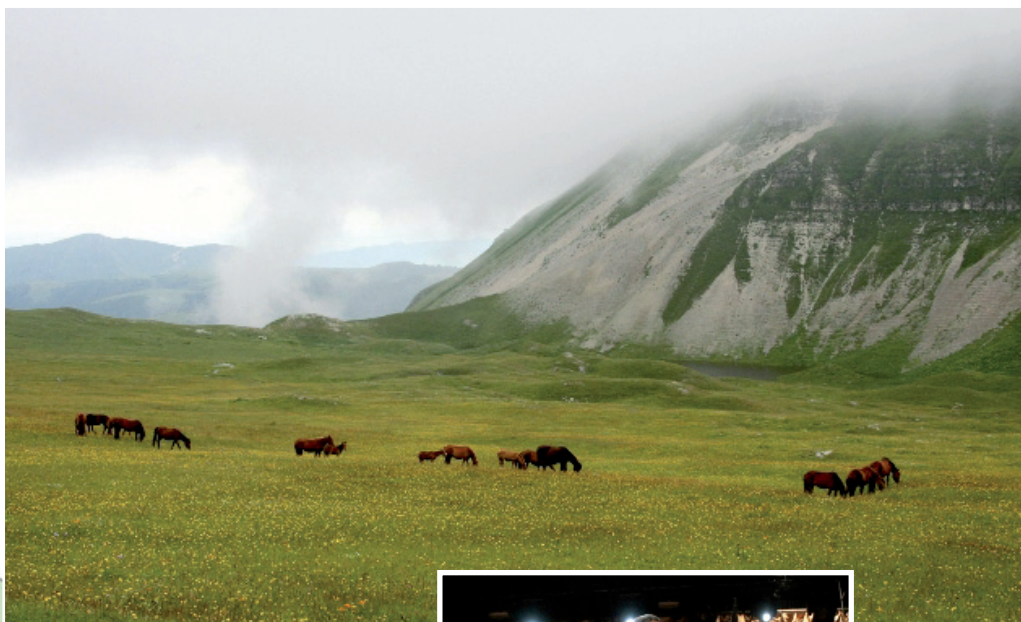
Положение о проведении референдума Чеченской Республики по проекту Конституции Чеченской Республики, проектам законов Чеченской Республики «О выборах Президента Чеченской Республики» и «О выборах в Парламент Чеченской Республики».

17 декабря 2002 года официально была зарегистрирована инициативная группа по проведению референдума Чеченской Республики и ее уполномоченного по финансовым вопросам.

Проведение референдума Избирательной комиссией Чеченской Республики было назначено на 23 марта 2003 года.

Референдум имел широкий резонанс. В нем приняли участие 510 257 жителей республики из 577 016 человек, имеющих избирательное право и внесенных в списки участников референдума (88,41%). Таким образом, за принятие Конституции и законов о выборах президента и парламента Чеченской Республики проголосовало абсолютное большинство населения республики, имеющего право голоса. Народ практически единодушно проголосовал за мир и процветание Чеченской Республики в составе многонациональной семьи народов Российской Федерации.

Избирательная комиссия Чеченской Республики во главе с первым ее председателем Абдул-Керимом Арсахановым совместно с инициативной группой по проведению референдума провели огромную работу. Были собраны подписи населения в поддержку проведения всенародного голосования, проведено обсуждение проектов Конституции Чеченской Республики, а также законов «О выборах Президента Чеченской Республики» и «О выборах в Парламент Чеченской Республики», опубликованных в СМИ и в виде отдельных



брошюр, созданы участковые и окружные избирательные комиссии, проделана большая агитационно-разъяснительная работа с выездом в конкретные населенные пункты, предприятия и учреждения республики, где порой шли ожесточенные споры и дискуссии по поводу необходимости проведения референдума и по обсуждению конкретных статей проектов Конституции Чеченской Республики, законов «О выборах Президента Чеченской Республики» и «О выборах в Парламент Чеченской Республики», проведены различные семинарские занятия и тренинги. Вся эта работа велась в тесном контакте с Главой Администрации Чеченской Республики и председателем Конституционного Совета Ахмат-Хаджи Кадыровым, с членами Консультативного совета и широкой общественностью республики.

Конечно, не все условия проведения голосования были идеальными, но в целом воля народа была определена честно и объективно. Об этом свидетельствовала массовая явка людей для голосования, что вынуждены были признать даже ярые противники



референдума. За ходом его проведения внимательно следили международные наблюдатели от ОБСЕ, БДИПЧ, ПАСЕ, Организации Исламская Конференция, Лиги арабских государств, СНГ и свыше 120 иностранных журналистов.

С высоты сегодняшнего дня все это кажется естественным и будничным. Но тогда было немало людей, относившихся к проведению референдума отрицательно. А быть инициатором всенародного опроса было, мягко говоря, не совсем безопасно. Так, накануне референдума 22 марта 2003 года была зверски убита

председатель Бугаройской участковой избирательной комиссии Итум-Калинского района Петимат Идрозова. 23 марта на несколько избирательных участков в горных районах было совершено нападение со стороны боевиков.

К сожалению, многих из числа тех, кто стоял у истоков референдума и внес неоценимый вклад в работу по его подготовке и проведению, уже нет в живых. На своем боевом посту погибли первый Президент Чеченской Республики Ахмат-Хаджи Кадыров, председатель Государственного совета Хусейн Исаев. Не дожили до сегодняшнего дня активные участники подготовки и проведения всенародного голосования Леча Магомадов, Абдул-Керим Арсаханов, Рудник Дудаев, Ибрагим Исраилов, Шаид Чаплуев, Муса Дошу-

каев и многие другие. Они сделали все возможное, чтобы установить мир и спокойствие на нашей земле. Их имена навечно останутся в благодарной памяти наших потомков.

Принятие Конституции, а затем и проведение выборов президента и парламента Чеченской Республики вернули нашу республику в правовое поле Российской Федерации и способствовали прекращению военных действий и стабилизации обстановки в Чеченской Республике.



Уставшие от войны и разрухи жители республики с величайшим размахом и невиданными темпами во главе со своим Президентом Рамзаном Кадыровым возрождают города и села нашей малой Родины. Восстанавливаются и строятся школы, больницы, спортивные сооружения, медресе и мечети, дороги и мосты. Возрождается разрушенная до основания экономика республики.

Восстал из пепла и стал одним из самых красивых городов России Грозный – столица Чеченской Республики. Неузнаваемо изменились и похорошели города Гудермес, Аргун, Шали, районные центры Ведено, Шатой, Итум-Кали, Ножай-Юрт, станция Наурская, а также большинство населенных пунктов в сельской местности. На очереди восстановление и реконструкция Шелковского, Ачхой-Мартановского и Урус-Мартановского районов.

В планах руководства много проектов, которые должны поставить Чеченскую Республику в один ряд с самыми развитыми и перспективными регионами России. Все это стало возможным в связи с принятием Конституции Чеченской Республики на всенародном референдуме 23 марта 2003 года. За 10 лет сделано очень многое, но предстоит сделать еще больше. Все в наших руках. ✓

О НАРУШЕНИЯХ ПРАВИЛ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ ЧЕРЕЗ СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ



Ян Зелинский

депутат Государственной
Думы Федерального
Собрания Российской
Федерации,
член Общественного
научно-методического
консультативного совета
при ЦИК России

Самой популярной формой агитации среди лиц, осуществляющих данную деятельность, безусловно, является агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях путем проведения публичных дебатов, дискуссий, «круглых столов», пресс-конференций, интервью, выступлений, показа телеочерков, видеофильмов о зарегистрированном кандидате, размещения статей, заметок, обращений к читателям, иными не запрещенными законом способами.

Масштабность применения этой формы объясняется широкими возможностями СМИ, что позволяет заинтересованным сторонам донести до избирателя призывы голосовать «за» или «против», выразить собственные предпочтения, описать возможные последствия избрания (неизбрания) и т.д.

В настоящее время правила организации и проведения предвыборной агитации (агитации по вопросам референдума) через средства массовой информации охраняются нормами части 1 статьи 5.5, статьями 5.8, 5.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП). Рассмотрим особенности объективной стороны запрещенных деяний, проанализируем существующие проблемы правоприменения с целью разработки предложений по их решению.

Часть 1 статьи 5.5 КоАП¹ устанавливает административную ответ-

ственность за нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов, референдумов.

Проведенный анализ обращений о нарушениях избирательного законодательства в ходе избирательных кампаний показал наличие большого количества жалоб на нарушения, допускаемые СМИ. По данным судебной статистики, для анализируемых административных правонарушений данная статья КоАП является самой популярной, причем в последние годы количество рассмотренных судами дел этой категории увеличивается. В 2002–2004 годах в целом по Российской Федерации было возбуждено 756 дел об административных правонарушениях в сфере избирательного законодательства, в том числе всего 194 – по статье 5.5 КоАП². В 2007 году судьями рассмотрено 271 дело по статье 5.5 КоАП, в 2008 – 249, в 2009 – 187, в 2010 – 255,

¹ Часть 2 данной статьи не касается нарушений правил организации и проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума.

² Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации: www.cikrf.ru/8/20041192/301.192.06.htm.

в 2011 – 274, в 2012 – 312³. Конечно же, представленная статистика охватывает две части статьи 5.5 КоАП, тем не менее привлечение к административной ответственности по части 2 данной статьи происходит крайне редко.

Сразу оговоримся, что в диспозицию части 1 анализируемой статьи входят нарушения СМИ порядка информационного обеспечения выборов, референдумов в целом, а не только нарушение порядка ведения агитационной деятельности на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях. В то же время проведенный анализ дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 5.5 КоАП, показывает, что к ответственности по данной норме в абсолютном большинстве случаев привлекаются за нарушение правил опубликования (обнародования) агитационных материалов в СМИ.

Часть 1 статьи 5.5 КоАП содержит два состава административных правонарушений:

1) нарушение порядка опубликования (обнародования) материалов, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов, в том числе агитационных материалов в СМИ;

2) нарушение в период избирательной кампании, кампании референдума порядка опубликования (обнародования) информационных и агитационных материалов в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования.

Для привлечения к административной ответственности по данной норме важнейшее значение имеет прежде всего идентификация опубликованного (обнародованного) материала в качестве информационного или агитационного. Обусловлено это тем, что электоральное законодательство закрепляет разные правила «выхода в свет» для этих

По данным судебной статистики, для анализируемых административных правонарушений статья КоАП 5.5 является самой популярной, причем в последние годы количество рассмотренных судами дел этой категории увеличивается.

Для привлечения к административной ответственности по данной норме важнейшее значение имеет прежде всего идентификация опубликованного (обнародованного) материала в качестве информационного или агитационного. Обусловлено это тем, что электоральное законодательство закрепляет разные правила «выхода в свет» для этих форм информационного обеспечения выборов и референдумов.

форм информационного обеспечения выборов и референдумов. Например, до момента окончания голосования на территории соответствующего избирательного округа, округа референдума запрещается публикация (обнародование) данных об

итогах голосования, о результатах выборов, референдума⁴. В течение пяти дней до дня голосования, а также в день голосования запрещается опубликование (обнародование) результатов опросов обще-

ственного мнения, прогнозов результатов выборов и референдумов⁵. Во всех агитационных материалах, размещаемых в периодических печатных изданиях, должна указываться информация о том, за счет средств какого избирательного фонда, фонда референдума какой группы была произведена оплата соответствующей публикации⁶.

Перед подробным рассмотрением специальных правил участия СМИ в информационном обеспечении выборов, референдумов, нарушение которых влечет административную ответственность по части 1 статьи 5.5 КоАП, необходимо еще раз вернуться к вопросу о разграничении агитации и информирования. Во-первых, агитация через СМИ имеет свои особенности, а во-вторых, очень часто агитационная деятельность на каналах телевидения, радио, в периодических печатных изданиях осуществляется под видом информирования граждан.

Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 30 октября

2003 года № 15-П, выполнение СМИ такой важной социальной функции, как информационное обеспечение выборов, их способность оказывать влияние на волеизъявление граждан и гласность избирательного процесса налагают на них особые обязанности и ответственность. Исходя из этого, представители СМИ должны занимать этически и взвешенную по-

³ По данным отчетности судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации за 2007–2012 гг. (форма № 1-АП). URL: // <http://www.cdep.ru/index.php?id=79>.

⁴ Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункт 7 ст. 45.

⁵ Там же, пункт 3 ст. 46.

⁶ Там же, пункт 6 ст. 52.

зицию и освещать избирательные кампании справедливым, сбалансированным и беспристрастным образом.

Законодательным мериллом агитации (информирования) СМИ служат положения пункта 2.1 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об основных гарантиях), согласно которым призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них), исходящие от представителей организаций, осуществляющих выпуск СМИ, при осуществлении ими своей профессиональной деятельности, признаются предвыборной агитацией только при условии наличия в их действиях специальной цели. Такой целью выступает побуждение избирателей голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них). Но, к сожалению, доказать наличие такой цели крайне проблематично.

Например, прекращая производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 5.5 КоАП, мировой судья судебного участка № 4 ЗАТО города Новоуральска указал, что, опубликовав две статьи в отношении кандидата в депутаты Законодательного Собрания Свердловской области Б., редактор газеты К. не нарушила порядок участия СМИ в информационном обеспечении выборов, поскольку указанные печатные материалы не содержали агитационных призывов и сведений о предстоящих выборах, а информировали граждан о посещении генеральным директором ОАО «У» и депутатом думы Новоуральского городского округа Б. детского сада и о его выступлении на встрече со студентами города накануне празднования Дня российской науки⁷.

Представители СМИ в последние годы стараются очень осторожно подходить к изложению собственной позиции, высказываниям по вопросам избирательных кампаний, дабы их действия не были восприняты как прямые призывы голосовать «за» или «против» кого-либо.

Призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них), исходящие от представителей организаций, осуществляющих выпуск СМИ, при осуществлении ими своей профессиональной деятельности, признаются предвыборной агитацией только при условии наличия в их действиях специальной цели. Такой целью выступает побуждение избирателей голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них). Но, к сожалению, доказать наличие такой цели крайне проблематично.

В другом случае суд не согласился с доводами главного редактора газеты о том, что напечатанные в газете «Брянский перекресток» статьи не имеют признаков предвыборной агитации, не побуждают голосовать за конкретного кандидата на должность губернатора Брянской области, а содержат информационно-аналитический материал о его деятельности и выражают мнения, мысли, переживания авторов статей. 30 сентября 2012 года, рассматривая дело, Брянский областной суд установил, что 12 сентября 2012 года в № 36 вышеназванной газеты

опубликована статья «Письмо старого коммуниста», последний абзац четвертой колонки которой содержит слова: «Хочу обратиться к своим соратникам и лидерам компартии. Не отдадим родной край заезжим «оккупантам»! В 1943-м защитили Брянщину от гитлеровских подкормышей и в 2012-м не отдадим ее на откуп всяким «потомским»!». Суд пришел к выводу о том, что статья имеет цель побудить избирателей к голосованию против кандидата на должность губернатора Брянской области Потомского В.В. и содержит призыв голосовать против кандидата⁸.

Следует отметить, что представители СМИ в последние годы стараются очень осторожно подходить к изложению собственной позиции, высказываниям по вопросам избирательных кампаний, дабы их действия не были восприняты как прямые призывы голосовать «за» или «против» кого-либо.

Другие же традиционные формы предвыборной агитации, перечисленные в пункте 2 статьи 48 Федерального закона об основных гарантиях, должны признаваться агитационной деятельностью представителей СМИ при наличии той же цели при условии неоднократности этих действий. Это означает, что выражение предпочтения ка-

⁷ Справка о судебной практике рассмотрения в 2010 году дел об административных правонарушениях в сфере избирательных прав Свердловским областным судом // http://www.ekbobsud.ru/sudpr_det.php?srazd=2&id=77&page=1.

⁸ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 12 октября 2012 года № 83-АПГ12-11 // СПС «КонсультантПлюс».

кому-либо кандидату, описание возможных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран или не будет избран, распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате в сочетании с позитивными либо негативными комментариями, распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей, деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, признаются предвыборной агитацией в случае, если эти действия совершены неоднократно с целью побудить избирателей голосовать за кандидата или против него⁹.

Обращает на себя внимание тот факт, что за рамками законодательства остается проблема неоднократности совершенного средством массовой информации правонарушения. В то же время привлечение СМИ к административной ответственности за нарушения правил информационного обеспечения выборов возможно только в случае повторного совершения правонарушения. К сожалению, ни в одном электоральном нормативном правовом акте не содержится определение понятия «неоднократности действий представи-

телей СМИ». Неопределенность законодательства в этой части порождает проблемы правоприменения¹⁰.

На практике в случае совершения средством массовой информации анализируемого правонарушения в первый раз избирательная комиссия, как правило, не возбуждает дело об административном правонарушении¹¹.

Пресловутая неоднократность может иметь для СМИ очень серьезные негативные последствия. Повторное привлечение СМИ к административной ответственности по ст. 5.5 КоАП может послужить основанием применения к нему такой меры правового воздействия, закрепленной в статье 16.1 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации», как временное приостановление его выпуска.

Завершая рассмотрение вопроса об особенностях агитации СМИ, следует констатировать, что в электоральном законодательстве в настоящее время отсутствуют четкие критерии разграничения агитации и информирования. Ситуация усугубляется оценочными законодательными конструкциями применительно к агитации представителей СМИ: неоднократность, наличие в действиях специальной цели побудить голосовать, явное преобладание и так далее. ✓

Выражение предпочтения какому-либо кандидату, описание возможных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран или не будет избран, распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате в сочетании с позитивными либо негативными комментариями, распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей, деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, признаются предвыборной агитацией в случае, если эти действия совершены неоднократно с целью побудить избирателей голосовать за кандидата или против него.

Пресловутая неоднократность может иметь для СМИ очень серьезные негативные последствия. Повторное привлечение СМИ к административной ответственности по ст. 5.5 КоАП может послужить основанием применения к нему такой меры правового воздействия, закрепленной в статье 16.1 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации», как временное приостановление его выпуска.

⁹ Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункт 2.1 ст. 48.

¹⁰ По данным авторского интервьюирования 135 мировых судей судебных участков, проведенного в 2011–2012 гг. в Москве, Московской области, Омской и Новосибирской областях, 79 процентов опрошенных указали на сложности доказывания неоднократности осуществления агитации средствами массовой информации.

¹¹ Макарец А.А. Административная ответственность средств массовой информации: на примере применения ст. 5.5 КоАП РФ // Административное право и процесс. 2012. № 1. С. 33.

ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ ДИПЛОМАТИЯ



Сергей Большаков

исполнительный директор АНО «Институт общественной электоральной дипломатии», кандидат юридических наук

«Надо наращивать присутствие России в международном гуманитарном пространстве».

*Президент Российской Федерации
Владимир Путин,
Послание Федеральному Собранию
Российской Федерации, 2012 г.*

Дипломатия и современность

Дипломатия – один из способов реализации внешней политики государства. Классическая дипломатия осуществляется в форме официальной деятельности глав государств, правительств, органов внешних сношений государства и специально подготовленных государственных служащих (профессиональных дипломатов), способствующих достижению целей и задач внешней политики и защите интересов своего государства и своих граждан за границей. Традиционная дипломатия на высшем уровне, с помощью которой на протяжении всей зафиксированной в письменных источниках истории человечества весьма часто решаются наиболее сложные и важные вопросы международной жизни, является наиболее заметным явлением и в современной политической практике. Тем не менее даже такой достаточно древний политический институт, как дипломатия, переживает сегодня бурные изменения.

По мнению политологов, сегодня классическая модель дипломатии становится лишь одним из аспектов современной дипломатической деятельности. Утверждается, что в новейшей инструментарии дипломатии особое место занимают действия, осуществляемые представителями парламентов, гражданского общества, как неотъемлемый элемент того, что называется «мягкой силой». Не случайно в феврале 2008 года, выступая на встрече с представителями ведущих неправительственных организаций, Министр иностранных дел России С.В. Лавров подчеркнул, что «классической дипломатии сегодня не достаточно, чтобы решать глобальные проблемы. Эти проблемы требуют самого активного участия парламентов, гражданского общества. Не случайно парламентская и общественная дипломатия – это уже устоявшиеся термины»¹.

¹ Официальный сайт МИД России, стенограмма выступления Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на встрече с представителями ведущих неправительственных организаций России, Москва, 5 февраля 2008 года, http://www.mid.ru/bdcomp/brp_4.nsf/2fee282eb6df40e643256999005e6e8c/a9064e9af9abcd5ec32573e7003470aa!OpenDocument.

В связи с этим возникает необходимость уяснить значение термина «гражданское общество». Википедия (свободная энциклопедия) предлагает следующую формулировку: гражданское общество – это сфера самопроявления свободных граждан и добровольно сформировавшихся ассоциаций и организаций, не зависящая от прямого вмешательства и произвольной регламентации со стороны государственной власти. Гражданское общество здесь определяется также как совокупность общественных отношений вне рамок властно-государственных структур, но не вне рамок государства как такового.

Вывод С.В. Лаврова о необходимости участия гражданского общества в публичной дипломатической деятельности, очевидно, обусловлен тем, что в период глобальной информатизации и демократизации жизни российского общества значительная часть международных взаимодействий переместилась в сферу общественных отношений. В этих условиях неизбежно расширяется диапазон международных гуманитарных контактов, лавинообразно растет многообразие их форм. Наряду с классической, официально-государственной дипломатией инструментами реализации внешней политики государства объективно становятся другие виды или формы дипломатии, реализуемые институтами гражданского общества, среди которых выделяют такие как публичная, парламентская, гражданская или народная, церковная, а также общественная дипломатия.

Президент «Фонда содействия развитию общественной дипломатии» И.Л. Шершнева выделяет четыре направления современной дипломатии: официально-государственную, публичную, общественную и церковную дипломатию². Возглавляемый им Фонд исходит из понимания общественной дипломатии как одного из видов дипломатии, составной ее части, имеющей неофициальный, не противоречащий российскому законодательству характер деятельности на международной арене.

Участниками общественной дипломатии, по мнению И.Л. Шершнева, могут быть неправительственные организации, коммерческие компании, отдельные граждане, а также государственные учреждения и ведомства, не относящиеся к специаль-

ным органам по осуществлению целей и задач внешней политики государства.

По мнению доктора политических наук Ф.М. Мухаметшина, «понятие народной дипломатии вмещает в себя международные связи и контакты посредством реализации культурных, научных, образовательных программ, всю многообразную деятельность по взаимодействию с гражданским обществом и аудиториями зарубежных стран. При этом народная дипломатия представляет собой такую форму общения, посредством которой народы проявляют свои чувства намного шире и глубже, чем позволяет регламентированный язык дипломатов. Ее эффективное осуществление призвано гуманизировать международные отношения, быть инструментом «мягкой силы» государства и народа в продвижении интересов, укреплении своего образа и авторитета за рубежом»³.

Надо отметить, что в последние годы термин народная дипломатия уходит из лексикона российских официальных лиц и политологов, вместо него всеупотребительным становится термин общественная дипломатия. Все чаще используется также заимствованный зарубежный термин «мягкая сила» (soft power). Так, выступая в Государственной Думе в рамках «правительственного часа» 10 апреля 2013 года, руководитель Федерального агентства по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству К.И. Косачев обратил внимание на то, что термин «мягкая сила» в России долгое время не использовался. «Между тем, он появился в новой концепции российской внешней политики, где он определен как инструмент решения внешнеполитических задач на основе гуманитарных технологий. Сегодня благодаря «мягкой силе» Россия может обеспечить благоприятное внешнее окружение своей страны, усилить альянсы, в которых она состоит. Кроме того, Россия может решать такие задачи, как сбережение нации, сохранение русского языка, литературы и всего русского мира»⁴.

Эффективным инструментом «мягкой силы» является и общественная дипломатия, которая, по мнению И.Л. Шершнева, представляет собой неофициальную, но законную деятельность непра-

² Шершнева И.Л. Общественная дипломатия в системе национальной дипломатии России / Сайт Фонда содействия объединению русского народа «Русские», <http://russkie-fond.ru/press/articles/724>.

³ Мухаметшин Ф.М. Литературные известия, 2010, № 37 (67).

⁴ Косачев К.И. Россия может решать задачи сохранения всего русского мира. <http://www.russkie.org/index.php?module=fullitem&id=29004>.

вительственных организаций, отдельных граждан, коммерческих структур, направленную на реализацию национальных и общественных интересов государства на международной арене. К разновидностям общественной дипломатии он относит молодежную, женскую, детскую, экологическую, народную, гражданскую, сельскую и другие⁵.

В то же время А.В. Долинский обращает внимание на то обстоятельство, что под общественной дипломатией понимаются порой совершенно разные вещи, а понятие «публичная дипломатия» несколько шире понятия «общественная дипломатия», которая является только одной из ее составных частей⁶.

Публичная дипломатия (англ. Public diplomacy) – это комплекс мер, нацеленных на изучение и информирование зарубежной аудитории, а также на установление контактов. Это действия, направленные на строительство долгосрочных отношений, защиту целей национальной внешней политики и лучшего понимания ценностей и институтов собственного государства за рубежом. Публичная дипломатия продвигает национальные интересы и обеспечивает национальную безопасность путем изучения настроений иностранного общественного мнения, информирования его и воздействия на тех, кто это мнение формирует. Публичная дипломатия нацелена на массовую аудиторию. Она исходит из того предположения, что общественное мнение может оказать значительное влияние на свои правительства и на политические системы. Любой вид публичной дипломатии направлен на определенную аудиторию, использует соответствующий этой аудитории язык и образы. Именно это позволяет ей достичь намеченных политических целей. Публичная дипломатия, таким образом, преследует цель расширения диалога между гражданами своей страны и зарубежными партнерами. Это предполагает активный международный обмен, создание информационных программ, пропаганду своей культуры.

Если согласиться с предложенным содержанием термина публичная дипломатия, становится очевидным, что она не может осуществляться подобно государственной дипломатии исключительно в форме официальной деятельности глав госу-

дарств, правительств, органов внешних сношений стран и профессиональных дипломатических работников. Акторами публичной дипломатии кроме вышеназванных являются и другие юридические и физические лица: депутаты, сенаторы, представители региональных органов власти и управления, учреждения и деятели культуры, средства массовой информации, спортивные клубы и отдельные выдающиеся спортсмены, различного рода общественные организации, представляющие гражданское общество страны и т.д. При этом направленность публичной дипломатии на различные виды аудиторий предполагает наличие различных видов публичной дипломатии.

До самого последнего времени термины «гражданская дипломатия», «народная дипломатия» и «общественная дипломатия», как правило, употреблялись как синонимы. Так, например, И.Д. Пузаков пишет: «В ряде зарубежных стран созданы и действуют тысячи организаций народной (публичной) дипломатии, осуществляемой на общественных началах и, видимо, поэтому иногда именуемой общественной дипломатией. Важно отметить, что многие из них получают на свою деятельность материальную поддержку государств»⁷.

По мнению Т.И. Медведевой, «гражданская дипломатия – это неофициальная как внешнеполитическая, так и внутривластная деятельность независимых непосредственно от правительств физических и юридических лиц, неправительственных организаций (НПО), движений и институтов, направленная на сохранение мира, развитие и улучшение межгосударственных отношений, на развитие дружбы, взаимопонимания и сотрудничества между разными народами. Для государств авторитарного типа, когда реальные гражданские права и свободы отсутствуют, а международная деятельность общественных организаций полностью поставлена под контроль государства, целесообразнее использовать термин «народная дипломатия»⁸.

Очевидно, что в последние годы общественная дипломатия становится одним из важных направлений современной международной публичной деятельности государств, важным дополнением к официальной дипломатии: она вмещает в себя всю многообразную деятельность по взаимодействию

⁵ Сайт журнала «Дипломатика». <http://www.diplomatica.ru/?pl=page&id=110&lng=ru&page=1>.

⁶ Сайт Центра мировой политики и общественной дипломатии, <http://cmpod.ru/index.php/aleksej-dolinskij-chto-takoe-obshchestvennaya-diplomatiya-i-zachem-ona-nuzhna-rossii>.

⁷ Журнал «Меценат и Мир», 2009.

⁸ Медведева Т.И. «Гражданская (народная) дипломатия и ее роль в российско-японском политическом диалоге», дис. ... канд. полит. наук, 2007 / Научная библиотека диссертаций и авторефератов disserCat <http://www.dissercat.com>.

с гражданским обществом зарубежных стран, дает уникальные возможности для расширения международных общественных связей между государствами.

Изложенное выше позволяет сформулировать некоторые соображения, полезные для целей данной статьи.

Во-первых, в эпоху глобальной информатизации подавляющее большинство дипломатических действий осуществляются открыто и публично. Толковый словарь Ожегова определяет значение слова «публичный» как: 1. осуществляемый в присутствии публики, открытый; 2. общественный, не частный. Выступления глав государств, правительств, дипломатических представителей, инициативы или мнения общественных организаций или общественных деятелей по вопросам внешней политики государств и международных отношений широко освещаются в СМИ, обсуждаются в Интернете и т.д.

Как отмечает А.В. Долинский, развитие и удешевление коммуникационных технологий привело к тому, что «талантливый блогер сегодня может успешно конкурировать с всемирно известной газетой, а спутниковый телеканал с изначальным бюджетом в несколько десятков миллионов долларов в год – с ведущими новостными корпорациями мира»⁹.

Есть основания предположить, что дипломатия в информационную эпоху в определенном смысле «вышла из тени», приобрела открытый характер, стала по сути публичной, что привело к значительному расширению круга ее акторов. Выделение публичной дипломатии в отдельный вид, а значит ее противопоставление официально-государственной дипломатии сомнительно с точки зрения юриста еще и потому, что отношения, связанные с обеспечением общего (публичного) или общегосударственного интереса, регулируются в основном нормами публичного права, а в отношениях между государствами, созданными ими международными организациями и некоторыми другими субъектами международного общения – нормами международного публичного права.

Не может быть сомнений в том, что и классическая, официально-государственная дипломатия, и общественная дипломатия регулируются нормами международного публичного права. Этому утверждению корреспондирует и высказывание Т.В. Зоной о том, что «актерами публичной дипломатии выступают как профессиональные дипломаты, так и неправительственные организации»¹⁰.

Во-вторых, исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что в современных условиях публичная дипломатия реализуется как в форме официально-государственной дипломатии, так и в форме общественной дипломатии. При этом в отличие от официально-государственной дипломатии, предполагающей необходимость сохранения в ряде случаев государственной тайны, общественная дипломатия всегда осуществляется исключительно публично и открыто. Следовательно, можно говорить о публичной общественной дипломатии, которая осуществляется иными акторами в отличие от официально-государственной дипломатии.

В-третьих, в зависимости от направленности публичной дипломатии на различные виды зарубежных аудиторий есть основания выделять ее различные виды: в сфере культурного обмена, в олимпийском движении, международном наблюдении на выборах за рубежом и т.д. При этом дипломатические усилия могут осуществляться как официально-государственными структурами, так и представителями гражданского общества.

В-четвертых, есть основания определить общественную дипломатию как разновидность публичной дипломатии в зависимости от принадлежности осуществляющих дипломатическую деятельность акторов к государственным структурам либо к гражданскому обществу. В связи с этим не кажется случайным, что в России общественной именуется дипломатия, осуществляемая различного рода общественными организациями. Как, впрочем, и то, что она осуществляется сегодня в нашей стране почти всегда на общественных началах, что не способствует улучшению ее эффективности.

Общественная электоральная дипломатия как разновидность публичной дипломатии

К.И. Косачев отмечает: «Успеха достигает тот, кто умеет задействовать все имеющиеся ресурсы: язык, образование, туризм, национальная кухня,

кинематограф, бренды – все то, что мы видим в арсенале тех, кто использует инструментальный «мягкой силы» уже годы и десятилетия либо стре-

⁹ Долинский А.В. Что такое общественная дипломатия и зачем она нужна России? Сайт Российского совета по международным делам (РСМД), http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=791.

¹⁰ Зона Т.В. Публичная дипломатия и ее акторы. Сайт журнала «Дипломатика», <http://diplomatica.ru/?pl=page&id=203&lng=ru>.

мительно овладевает этим инструментарием сейчас»¹¹.

Публичная дипломатическая деятельность в электоральной сфере практикуется за рубежом с давних пор. Так, например, с 1990 года осуществляется деятельность Бюро по демократическим институтам и правам человека (далее – БДИПЧ), которая является одним из институтов Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Деятельность БДИПЧ охватывает весь регион ОБСЕ и финансируется за счет средств основного бюджета, который ежегодно принимается всеми государствами – участниками ОБСЕ, а также за счет добровольных взносов государств-участников. Наиболее известное направление деятельности БДИПЧ – наблюдение за выборами в государствах – участниках ОБСЕ. Ряд государств, в том числе и Россия, обоснованно критикуют работу наблюдателей БДИПЧ как не вполне объективную и политически ангажированную.

По мнению Председателя ЦИК России В.Е. Чурова, «БДИПЧ ОБСЕ произвольно трактует свой мандат, уделяя особое внимание наблюдению в странах «новой демократии». Ни один документ ОБСЕ не содержит положений о разделении государств на «старые» и «новые» демократии. Все государства – участники ОБСЕ обязались приглашать международных наблюдателей; разделение же государств на «старые» и «новые» демократии при решении вопроса о необходимости наблюдения за выборами нарушает принцип равенства государств»¹².

На постсоветском пространстве публичная дипломатия в электоральной сфере осуществляется Межпарламентской Ассамблеей государств – участников Содружества Независимых Государств (далее МПА СНГ), созданной в 1992 году в Алма-Ате (Республика Казахстан), в соответствии с Соглашением, подписанным главами парламентов-учредителей. В 1995 году статус МПА СНГ как самостоятельной межгосударственной организации был окончательно закреплен в Минске (Республика Беларусь) на заседании Совета Глав Государств СНГ. Одна из многих задач МПА СНГ – наблюдение за выборами. Члены парламентов государств – участников СНГ в статусе международных наблюдателей следят за выборными процессами в СНГ и по приглашению работают в государствах – членах других международных организаций. Работу по наблюдениям за выборами координирует одно из ключевых подразделений Межпарламентской Ас-

самблеи – Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств – участников МПА СНГ (далее – МИМРД МПА СНГ). Решение о его создании было принято 10 февраля 2006 года в Киеве (Украина) на выездном заседании Совета МПА СНГ. Главными задачами МИМРД МПА СНГ являются обмен информацией о соблюдении прав человека, обобщение опыта по развитию демократии и парламентаризма, проведение мониторинга выборов в государствах Содружества и за его пределами, обучение международных наблюдателей. В период с 1994 по 2013 год МПА СНГ организовала почти 90 выездов групп наблюдателей на выборы в государства СНГ, провела 9 семинаров и конференций для международных наблюдателей¹³.

Таким образом, есть основания утверждать, что в рамках Содружества Независимых Государств наблюдение за выборами фактически оформилось в самостоятельную отрасль парламентской дипломатии или осуществляемой парламентариями публичной электоральной дипломатии, стало признанным инструментом обеспечения основных прав и свобод человека, легитимации избранных органов государственной власти и управления. В решающей степени этому способствовала «Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств», которая стала исходной правовой базой по принятию Рекомендаций для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств. Эти Рекомендации активно используются миссиями международных наблюдателей в государствах Содружества.

Электоральная дипломатия, как вид публичной дипломатии, тоже развивается весьма динамично. Только на первый взгляд может показаться, что сложившаяся практика международного наблюдения на выборах в СНГ не нуждается в каких-либо коррективах. Запрос гражданского общества на более активное участие в общественной дипломатии, в том числе в международном наблюдении на выборах уже сформировался и реально существует. Известно множество прецедентов реализации такого участия в деятельности, например, Международной неправительственной организации «Федерация мира и согласия», Некоммерческой организации «Российский фонд свободных выборов», ряда других общественных организаций России. Представители этих и целого

¹¹ Косачев К.И. http://rus.ru/radio_broadcast/65446337/86815347.html.

¹² Выступление Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.Е. Чурова на Высших дипломатических курсах Дипломатической академии МИД России 18 ноября 2008 года, сайт ЦИК России, <http://cikrf.ru/>.

¹³ Официальный сайт МПА СНГ, <http://www.iasis.ru>.

ряда других общественных организаций неоднократно принимали участие в международном наблюдении на выборах в Республике Беларусь, в Республике Казахстан, в Кыргызской Республике, в Украине, в Республике Абхазия, в Приднестровской Молдавской Республике, в Республике Южная Осетия.

В составе группы международных наблюдателей-общественников на выборах Президента Республики Южная Осетия в ноябре 2011 года, например, работали представители Общественной палаты Российской Федерации, Российского фонда свободных выборов, международной организации «Федерация мира и согласия», межрегионального общественного движения «Союз телезрителей», Российского общественного института избирательного права, фонда содействия развитию средств массовой информации «Пресса», общественной организации «Общественный совет по выборам» и других. Разумеется, международные наблюдатели-общественники осуществляли свою работу на основе Рекомендаций для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами.

Участие представителей гражданского общества в международном наблюдении на выборах – одно из направлений гуманитарного сотрудничества, или, как принято сегодня говорить, «мягкой силы», важной составляющей в развитии двустороннего диалога между народами государств Содружества Независимых Государств, других государств на постсоветском пространстве.

Полагаем, что такая деятельность представителей гражданского общества может быть квалифицирована как общественная электоральная дипломатия – один из видов публичной дипломатии, разновидность публичной электоральной дипломатии. В качестве другой разновидности публичной электоральной дипломатии можно выделить парламентскую электоральную дипломатию, успешно осуществляемую по линии МПА СНГ.

Эффективное использование ресурса общественной электоральной дипломатии во взаимоотношениях со странами Содружества Независимых Государств представляется крайне важным уже потому,

что международное гуманитарное сотрудничество на постсоветском пространстве имеет хорошие перспективы в силу давно существующих прочных связей народов республик бывшего СССР.

Рассматривая общественную электоральную дипломатию в качестве разновидности публичной электоральной дипломатии, попытаемся дать определение этому направлению международной коммуникации и гуманитарного сотрудничества.

Общественная электоральная дипломатия – это регламентируемая нормами национального и международного права, направленная на улучшение межгосударственных отношений, развитие дружбы, взаимопонимания и сотрудничества между народами деятельность представителей гражданского общества в качестве иностранных (международных) наблюдателей на выборах за рубежом.

При этом необходимо учитывать, что современные требования к международному наблюдателю очень высоки. Считается, что он должен обладать определенными познаниями в области международного права, избирательного права, избирательных технологий, в политологии, социологии, должен иметь опыт участия в избирательных кампаниях в том или ином статусе, должен уметь оперативно осваивать особенности законодательства принимающей стороны, учитывать местные политические, экономические, конфессиональные реалии и так далее. Государственные чиновники, участвующие в публичной электоральной дипломатии, уже подготовлены, как правило, к этой сложной работе, а представители общественных организаций, гражданского общества необходимо в обязательном порядке обучать, специально готовить к деятельности в качестве международных наблюдателей на выборах.

Осознание этих реалий привело к решению учредить в 2012 году автономную некоммерческую организацию «Институт общественной электоральной дипломатии» (далее – Институт), которая призвана внести вклад в реализацию актуальной задачи

Электоральная дипломатия, как вид публичной дипломатии, тоже развивается весьма динамично. Только на первый взгляд может показаться, что сложившаяся практика международного наблюдения на выборах в СНГ не нуждается в каких-либо коррективах. Запрос гражданского общества на более активное участие в общественной дипломатии, в том числе в международном наблюдении на выборах уже сформировался и реально существует.

Эффективное использование ресурса общественной электоральной дипломатии во взаимоотношениях со странами Содружества Независимых Государств представляется крайне важным уже потому, что международное гуманитарное сотрудничество на постсоветском пространстве имеет хорошие перспективы в силу давно существующих прочных связей народов республик бывшего СССР.

расширения участия представителей гражданского общества России в международном наблюдении на выборах. Конечно, прежде всего в государствах Содружества Независимых Государств, в иных государствах на территории бывшего СССР.

Институт решает задачи организации участия представителей гражданского общества России в международном наблюдении за выборами (референдумами); повышения знаний международных наблюдателей-общественников в области международного и национального избирательного права и процесса, в сфере международных отношений и общественной дипломатии; подготовки международных наблюдателей-общественников к выполнению новых для них задач и функций в рамках наблюдения за выборами и референдумами; организации информационно-взаимодействия международных наблюдателей-общественников с избирательными комиссиями и органами власти стран, направляющих приглашения для участия в международном наблюдении за выборами; организации мониторинга соблюдения (а в перспективе и оказания содействия в правовой защите) избирательных прав соотечественников за рубежом.

Представители Института уже принимали участие в международном наблюдении на выборах в Республике Беларусь и в Украине в 2012 году, в Республике Армения в феврале 2013 года. Во второй половине 2013 года выборы будут проводиться в Азербайджанской Республике (октябрь), в Республике Таджикистан (ноябрь) и в Туркменистане (декабрь). Разумеется, мы будем обращаться к руководителям национальных органов управления выборами этих государств с просьбой предоставить аккредитацию в качестве международных наблюдателей представителям российских общественных организаций, которые уже сейчас готовятся к этой работе.

Сформирован резерв международных наблюдателей от российских общественных организаций, желающих принять участие в этой деятельности и готовых для этого пройти соответствующий курс обучения основам избирательного законодательства тех стран, в которых мы планируем осуществлять наблюдение на выборах. Для того чтобы эффективно работать в качестве иностранных (международных) наблюдателей на выборах за рубежом, представители российской общественности должны знать основы законодательства о выборах (референдумах) и российского, и тех стран, куда они направляются в перспективе наблюдать за выборами. Они должны ознакомиться также с международными избирательными стандартами, методикой осуществления наблюдения на выборах.

Для содействия наблюдателям-общественникам в получении необходимых знаний Институтом орга-

низован учебный процесс, который осуществляется дистанционно, с использованием современных информационных технологий. Представители ряда неправительственных организаций России проявляют большой интерес к непосредственному участию в работе миссий международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств. В кадровом резерве, созданном Институтом, имеется достаточное количество таких людей, уже имеющих опыт наблюдения за выборами, в том числе и международный опыт. Если удастся решить вопросы, связанные с материальным обеспечением деятельности АНО «Институт общественной электоральной дипломатии», можно было бы в рамках миссий международных наблюдателей от СНГ формировать два эшелона наблюдателей: первый – из числа наблюдателей от государственных органов, второй – из представителей общественных организаций. Это позволило бы, по нашему мнению, более эффективно сотрудничать не только с представителями государственной власти, но и с представителями гражданского общества этих стран.

В настоящее время Институт ведет активную работу с целью получения приглашений для участия международных наблюдателей-общественников. Проводятся необходимые согласования с МИД России, ЦИК России, Исполнительным комитетом СНГ, организующими выборы органами тех стран, в которых будут проводиться выборы. Мы рассчитываем также на поддержку со стороны Федерального агентства по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству, Фонда поддержки и защиты прав соотечественников, Фонда поддержки публичной дипломатии имени А.М. Горчакова.

В Концепции внешней политики Российской Федерации говорится о том, что необходимы укрепление институтов гражданского общества и государственная поддержка национальных неправительственных организаций, заинтересованных в обеспечении российских внешнеполитических интересов. Широкое участие представителей гражданского общества России в международном наблюдении за выборами в государствах Содружества Независимых Государств послужит укреплению взаимопонимания и сотрудничества между государственными структурами и общественностью этих стран, будет активно способствовать становлению в России гражданского общества. Общественная электоральная дипломатия должна стать одним из действенных и эффективных направлений публичной общественной дипломатии. ✓

ИЗ ИСТОРИИ ДЕМОКРАТИИ И ВЫБОРОВ В США*



Игорь Борисов

председатель
Совета Российского
общественного института
избирательного права,
член Совета
при Президенте Российской
Федерации по развитию
гражданского общества
и правам человека,
член Общественного
научно-методического
консультативного совета
при ЦИК России, кандидат
юридических наук

Первым президентом США коллегией выборщиков в 1789 году был избран Джордж Вашингтон, получивший абсолютное большинство голосов выборщиков – 69 из 75. На должность президента претендовало 12 кандидатов. Каждый выборщик голосовал за двух кандидатов. Кандидат, занявший второе место, становился вице-президентом. Тогда им стал Джон Адамс. Позднее XII поправка к Конституции США (ратифицирована 15 июня 1804 г.) установила единое голосование за пару «президент – вице-президент».

При голосовании партийная принадлежность не устанавливалась, а сам Дж. Вашингтон был ярким противником партийных размежеваний. Поэтому ключевыми министрами были назначены лидеры первых национальных партий: Александр Гамильтон (Федералистская партия) – министром финансов, а Томас Джефферсон (Демократическо-республиканская партия) – государственным секретарем.

Сторонники А. Гамильтона придерживались элитарной модели развития американского общества, приобщая к плодам капиталистического развития только верхнюю часть общества. Джефферсоновская модель была либерально-демократической, ориентированной на вовлечение в капиталистическое развитие общества большинство населения¹.

Федералисты, на чьих глазах проходила Французская революция,

* Продолжение. Начало см.: «Журнал о выборах». № 1. 2013.

¹ Appleby J. Capitalism and a New Social Order: the Republican Vision of 1790. N.Y.; L., 1984.



начавшаяся взятием Бастилии 14 июля 1789 года и закончившаяся олигархическим правлением, небезосновательно полагали, что «диктатура вырастает из демократии, являясь ее оборотной стороной»². Ими были предприняты небезуспешные попытки наступления на демократию, способствующие пребыванию федералистов у власти и выразившиеся в принятии законов о высылке нелояльных к США иностранцев, запрете оскорбительных публикаций о правительстве, увеличении сроков натурализации граждан с 5 до 14 лет.

Федералисты благодаря непрямым выборам президента, обеспечивающим преференции в праве выбора элитарным слоям общества, продержались у власти до 1801 года. Именно в эти годы была заложена прочная основа успешного развития финансов, торговли и промышленности США.

Приход к власти Демократическо-республиканской партии в 1800 году осуществлялся мирно, в соответствии с установленным порядком, и обеспечил не только обновление, но и преемственность общественно-политического курса, установленного Конституцией США. Бесконфликтный переход власти, присущий американской политической системе и поныне, обуславливается наличием сложившегося на завершающемся этапе революции общенационального консенсуса, который не позволяет переносить программные противоречия партий на основополагающие политические принципы, заложенные в Конституции США, и сохраняет верность федеральному государственному устройству, установленному «отцами-основателями» на Филадельфийском конвенте. Именно в первые годы двухпартийной системы в США сложились три принципа, господствующие в политической системе США и сейчас – консенсус, преемственность, альтернативность.

Первый принцип означал согласие в отношении основ североамериканского общества – частная собственность, экономическая конкуренция и рыночные отношения. Именно этот принцип на протяжении всей истории США не позволял партиям социалистического и коммунистического толка даже близко приблизиться к рычагам власти.

Принцип преемственности предполагает конструктивное отношение к наследию победившей партии и исключает поствыборные революционные преобразования и резкое изменение государственного курса с отстра-

нением от власти всех правящих элит.

Принцип альтернативности заключает в себе логическое продолжение принципа преемственности и предполагает реальную альтернативу поступательного и позитивного развития общества.

* * *

Джефферсоновская партия, опиравшаяся на развитие фермерства, не была противницей капиталистического развития, но отстаивала его более либеральную и демократическую сторону, осуждая владельцев «нечестных богатств» – банкиров, ростовщиков, финансистов, что приносило им поддержку не только аграриев, но и городского населения из числа ремесленников и рабочих мануфактур. Одновременно за годы правления федералистов шло пополнение избирательного корпуса США новыми владельцами земель, осваивавшими западные территории, что способствовало формированию состава легислатур штатов депутатами, более приверженными идеалам партии Т. Джефферсона. На третьих выборах президента США в 1796 году представитель федералистов Дж. Адамс опередил демократа-республиканца Т. Джефферсона только на три голоса выборщика.

Проиграв первые президентские выборы XVIII века, федералисты осознали, что демократия имеет важное значение для американского общества и может являться главной общенациональной ценностью. При этом говорить о ней как о власти народа не могла ни одна из существовавших партий США того времени.

² Согрин В.В. Демократия в США. От колониальной эры до XXI века. М.: Издательство «Весь мир», 2011.



Джон Адамс



Эндрю Джексон



Генри Клей



Уильям Кроуфорд

Роль избирателей в политическом процессе была незначительной, а в политическом управлении государством вообще отсутствовала. Способы отбора кандидатов на высшие государственные должности через малопредставительные партийные кокусы (партийно-фракционные закрытые совещания для решения организационных и/или стратегических вопросов. В США проводятся для выдвижения кандидатов от партии на политические посты) не отражали предпочтения населения. Именно в эти годы была заложена основа американского варианта политического плюрализма, которая сохранилась и в последующие эпохи³.

С приходом к власти Т. Джефферсона продолжил реформы, направленные на увеличение электората своей партии и совпадающие с объявленным курсом на дальнейшую демократизацию общества. Еще в годы революции он предлагал наделить каждого безземельного американца участком в 50 акров (20 га). Но тогда Континентальный конгресс пошел только на снижение стоимости осваиваемых земель, установив плату за один акр в размере 1 доллара, а минимальный надел – в 640 акров. Кстати, это не только не решило проблему малоиму-

щих безземельных граждан, но и способствовало увеличению спекулятивных финансовых операций и фактически поддержало настроения избирательного корпуса федералистов и американских финансовых элит.

Только на исходе второго президентского срока Т. Джефферсона его идеи начали реализовываться на практике. В 1807 году в Нью-Джерси был отменен имущественный ценз. Затем в период пребывания у власти преемников Джефферсона – Джеймса Медисона и Джеймса Монро – имущественный ценз был отменен в Мэриленде, Коннектикуте, Массачусетсе, Нью-Йорке и других штатах. Только к концу третьего десятилетия XIX века имущественный ценз был отменен в большинстве штатов.

К выборам 1824 года в большинстве штатов право избрания выборщиков было передано от легислатур избирателям. С этих выборов начался подсчет голосов избирателей, отданных за выборщиков того или иного штата.

Именно десятые выборы открыли счет электоральным казусам, когда президентом США мог стать кандидат, чьи выборщики набрали меньше число голосов избирателей, чем их основные оппоненты. На этих выборах за

Дж. Адамса проголосовало почти в полтора раза меньше избирателей (108,7 тыс.), чем за его основного оппонента – Эндрю Джексона (153,5 тыс.). Необходимо заметить, что в этот период не все выборщики избирались напрямую избирателями.

Также на выборах 1824 года впервые в истории США был задействован механизм избрания президента Палатой представителей, так как ни один из кандидатов не получил по результатам голосования выборщиков абсолютного большинства.

Первые годы существования коллегии выборщиков были отмечены формированием определенной культуры и обычаев работы этого органа. Выборщики, юридически не связанные обязательством голосовать за «своего» кандидата, могли голосовать за другого. Так выборщик Уильям Пламер (шт. Нью-Гэмпшир) в 1820 году отдал свой голос не баллотирующемуся на президентский пост Дж. Адамсу, так как не хотел чтобы «все голоса достались одному кандидату». За первые 50 лет существования института выборов президента в США 21 раз (на шести коллегиях) выборщики не реализовывали делегированное им избирателями право голоса, воздерживаясь

³ Согрин В.В. Указ. соч.

от голосования за кандидатуру президента США. В дальнейшем такая волна абсентеизма выборщиков повторилась только в третьей четверти XIX века (1864, 1868 и 1872 годы), когда в голосовании не принимали участие до нескольких десятков выборщиков. Своеобразный рекорд был установлен в 1864 году – по кандидатурам Авраама Линкольна и Джорджа Макклелана не голосовал 81 выборщик.

Все свои доводы против масштабных демократических преобразований начала XIX века представители Демократическо-республиканской партии основывали на выводах Филадельфийского конвента о губительности всеобщей демократии. В своих программах они даже не поднимали вопросы о предоставлении избирательных прав женщинам и черному населению. Более того, джефферсоновцы исключали прямую демократию на уровне федерации и штатов, предполагая ее только на уровне поселений. И на протяжении всех лет пребывания у власти они следовали прагматичному курсу, проводя только те реформы, которые находили поддержку в обществе и могли рассчитывать на одобрение в законодательном органе, но не подвергали опасности государство.

Основываясь на этом постулате, высшая американская власть того периода небезосновательно полагала, что «различия в обществе сохранятся при любом справедливом государственном управлении. Равенство талантов, образованности и состояний не может быть утверждено общественными институтами»⁴.

Тем не менее элиты для прихода к власти ориентировались на наиболее массовые запросы

населения в конкретный период времени. На смену джефферсоновским сторонникам в 1820-е годы пришла Демократическая партия Э. Джексона, сделавшая ставку на пионеров-фермеров, осваивавших западные территории, молодой рабочий класс, зарождающийся на мануфактурах

в голосовании 78 процентов граждан США, имеющих право голоса.

Победам Э. Джексона способствовал и внутрипартийный раскол в Демократическо-республиканской партии, которая в интересах привлечения электората на выборах 1816 и 1820 годов шла под новым назва-

Кандидаты в президенты США	Партийная принадлежность	Голосование выборщиков	Голосование избирателей
Джон Адамс	Не обозначалась	84	108 740
Эндрю Джексон		99	153 544
Генри Клей		37	47 136
Уильям Кроуфорд		41	46 618

и фабриках, а также на европейских мигрантов, в основном католиков-ирландцев, число которых достигало полутора миллионов.

Приходу к власти сторонников Джексона способствовали либеральные реформы, направленные на расширение избирательного корпуса за счет допуска к голосованию малоимущих слоев населения. Число избирателей с 1800 по 1820 год увеличилось в четыре раза. В 1828 году только один штат – Южная Каролина – избирал выборщиков косвенным путем через легислатуру.

Именно к середине XIX века белое мужское население США показывает наиболее высокую электоральную активность. Если в первых выборах 1788 года участвовало только 13 процентов граждан, имеющих право голоса, то в 1828 году явка составляла 56,3 процента, а в 1840 году был поставлен абсолютный рекорд, не превзойденный и в настоящее время: приняло участие в голо-

вотом – Национально-республиканская. А в 1824 году от партии выдвинулось сразу четыре кандидата, и их партийная принадлежность не обозначалась.

Э. Джексон шел на выборы с популярными среди населения идеями: расширение американских территорий на запад, невмешательство государства в экономику, отмена имущественного ценза. Но даже такие популярные лозунги в 1824 году не смогли ему помочь преодолеть сложный двухступенчатый страховочный механизм прихода к власти с первой попытки.

* * *

С приходом к власти Э. Джексона в 1828 году историки отмечают начало эры массовой политики в США с многочисленными предвыборными митингами, шумными парадами, перерастающими в массовые политические потасовки. Именно

⁴ A Compilation of the Messages and Papers of Presidents 1789–1902. Vols. 1–12 / Ed. J.D. Richardson. Wash., 1903. Vol. 2. P. 590.

в этот период избиратели стали идентифицировать себя с конкретной политической партией. Алексис де Токвиль рассматривал партию Джексона как орудие толпы, которая в своем стремлении к равенству была способна на безрассудные поступки⁵.

С 1832 года партии США, как малые, так и большие, стали выдвигать и избирать кандидатов в президенты на национальных конвентах, отойдя от узкоэлитарных кокусов.

Надо отдать должное сторонникам Э. Джексона в том, что доминируя во власти практически на протяжении 20 лет, они видели в монополизации политической жизни одной партией не благо, а зло. Джексоновские демократы считали, что двухпартийная система дает возможность совершенствовать общество и демократию⁶. Именно с эпохи Э. Джексона в США берет начало двухпартийная политическая система.

Национальные республиканцы, выходцем из которых был и сам Э. Джексон, пытаясь сменить цикл политических неудач в борьбе с джексоновцами, с 1834 года стали именоваться вигами⁷ и стали бороться против «короля Эндрю», как они именовали Джексона, отнявшего власть у Конгресса и Верховного суда.

Эта борьба велась по строгим правилам, обеспечивающим, прежде всего, развитие американской государственности. Между демократами и вигами был достигнут консенсус в отношении главных американских общественно-политических ценностей. Они не ставили под со-

мнение частную собственность, республиканизм, федерализм, разделение властей, социальную стратификацию. Также обеими партиями был одобрен принцип «кляпа» (запрета на обсуждение) относительно главной взрывоопасной темы – рабства⁸, просуществовавший до 40-х годов XIX века.

Пожалуй, этот основополагающий принцип – договороспособность ведущих политических сил страны по главным направлениям общественно-политического развития – лежит в основе двухпартийной системы, предусматривающей возможность «политического маневра» и альтернативность в рамках достигнутого консенсуса. Любая третья сила, появляющаяся на политическом небосклоне, априори может ослабить или, по крайней мере, дестабилизировать имеющийся консенсус, обеспечивающий курс на поступательное развитие государства и народа.

После образования двухпартийной системы каждая партия придерживалась своей идеологии в рамках сложившегося консенсуса. Демократы были приверженцами либеральных и демократических ценностей, виги (а в последующем – республиканцы) придерживались и защищали «великие консервативные принципы»⁹ своей нации, в которых банки, промышленность и торговля объявлялись столпами американского процветания.

Двухпартийный консенсус был нарушен активной экспансией США на запад. До середины XIX века в США поддерживался Миссурийский компромисс

по численности рабовладельческих и свободных штатов (по 12), «демаркационная» линия проходила по географической широте 36°30', северней которой могли быть только свободные штаты. После войны с Мексикой (1846–1848 гг.) и присоединения к США Техаса, Нью-Мексико, Калифорнии, близких к рабовладельческим штатам, поднялась острейшая полемика в обществе о возможности существования рабства не только во вновь присоединенных штатах, но и в целом на территории США.

Правящие партии, стремившиеся публично не обсуждать проблему рабства, были не в состоянии выйти из глубочайшего кризиса и двигали страну к гражданской войне. Следствием этого кризиса в середине XIX века явилось падение устойчивого доверия к джексоновским демократам, проповедующим либеральные ценности, но так и не определившимися по главному вопросу, что обусловило поочередный переход президентской власти от демократам к вигам и обратно.

При этом обе партии понимали настрой белых избирателей. Белые американцы даже северных штатов придерживались мысли о том, что две расы несовместимы, а идеи их интеграции утопичны, и рассматривали чернокожих как низшую расу, которую лучше всего было бы удалить из США.

Джексоновские реформы по расширению избирательных прав белых шли параллельно с лишением избирательных прав черного населения. К 1840 году

⁵ Токвиль Алексис де. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992.

⁶ Van Buren M. Inquiry Into the Origins and Course of Political Parties in the United States. N.Y., 1967.

⁷ Вигами именовались американские патриоты эпохи борьбы за независимость Северной Америки от Великобритании.

⁸ Согрин В.В. Указ. соч.

⁹ National Party Platforms 1840-1972 / Ed. K. Porter and D. Johnson. Urbana, 1974.

93 процента черного населения Севера было лишено избирательных прав, которые черные получили в период американской революции.

Учитывая достаточно слабое движение черных рабов за свое освобождение (в XIX веке было только три заметных выступления рабов), следует согласиться с мнением тех историков, которые считают основной причиной Гражданской войны конфликт между белыми американцами по вопросу рабства.

Политический кризис открыл лазейку для создания в стране третьей партии, претендующей на роль общенациональной политической силы. В 1840 году возникла Партия свободы, выступавшая за отмену рабства и предоставление черным равных с белыми прав. Она собрала на выборах 1844 года чуть более 62 тыс. голосов из числа почти 3,4 млн. избирателей США. Поэтому уже к 1848 году партии пришлось поменять название и свои лозунги, ориентированные на избирателей, а не на идеи своего основателя – Уильяма Гаррисона. Партия стала называться Фри Сойл («свободная земля» – англ.) и выдвинула лозунг «Свободная земля, свободный труд, свободные люди».

Но даже такое широкое трактование понятия «свободы» не смогло пошатнуть прагматичные действия двух ведущих политических партий – демократов и виггов, ставивших основной своей целью развитие государства, частной собственности и кон-



ленность избирателей, проголосовавших за виггов.

* * *

Вопрос о рабстве стал не только предметом раскола между Севером и Югом, но и послужил толчком к преобразованию партийно-политического ландшафта США. Более того, на приведенном ниже примере можно убедиться насколько глубоко и прозорливо смотрели «отцы-основатели» Американского союза, остерегаясь прямой народной демократии и всеобщего избирательного права, которые отдадут власть в распоряжение людей, не понимающих природы и значения предоставленного им права¹⁰.

В 1854 году Конгресс США в нарушение Миссурийского компромисса принимает закон для вновь включаемых в состав Союза двух штатов – Канзаса и Небраски, в соответствии с которым население штатов могло самостоятельно определять, бу-

курении. В 1848 году кандидат в президенты от фрисойлеров Мартин Ван Бюрен получил чуть менее 300 тыс. голосов избирателей, а в 1852 году Джон Хейл – почти в два раза меньше (155 тыс.). К тому же участие в президентской гонке в качестве кандидата от демократической партии Мартина Ван Бюрена, с 1837 по 1840 год занимавшего президентское кресло, в 1848 году не дало возможность победить демократам, хотя сумма голосов избирателей, проголосовавших за демократов и фрисойлеров, превышала чис-

¹⁰ Токвиль Алексис де. Указ. соч. С. 5.

дет штат рабовладельческий или свободный.

При этом автор законопроекта демократ Стивен Дуглас лоббировал интересы южан-рабовладельцев, оперируя демократическими лозунгами о возможности решения вопросов самим населением. Он прекрасно понимал, что большинство жителей штатов проголосуют за легализацию рабовладения. Это объясняется социокультурными настроениями, преобладающими в те времена: многие белые бедняки считали своей «американской мечтой» приобретение рабов и вхождение в класс рабовладельцев. В отношении черных рабов они ощущали себя социальным «верхом» и были солидарны в необходимости сохранения «говорящей собственности»¹¹.

При этом, принимая решение о путях дальнейшего развития своего штата, мало кто задумывался о последствиях. Каждый исходил из собственных интересов и текущих потребностей, забывая, что все они – часть одного общества и одного государства, обеспечивающего по тем временам вполне достойную жизнь своим согражданам. Ведь одобрение Конгрессом США в 1854 году закона Канзас-Небраска, разрешающего штатам самостоятельно определяться по вопросам рабства, и решение Канзаса о возможности существования рабства на его территории стали формальным поводом для начала гражданской войны в США между рабовладельческим Югом и

Севером, чьи жители не захотели пережить проникновения рабства на «свою» территорию.

28 февраля 1854 году создается Республиканская партия¹², в которую вошли виги, демократы из свободных штатов, а также фрисойлеры, объединившиеся вокруг идеи недопущения рабства. Эта дата считается датой основания «Великой старой партии», одной из основных политических сил в современной Америке. Создание новой партии из состава уже существующих партий нанесло сильнейший удар по последним – партия вигов так и не смогла оправиться и исчезла как национальная политическая сила. Республиканцы, опираясь на либерально-демократические ценности, стали главной антирабовладельческой силой США.

Лидером партии стал Авраам Линкольн, придерживающийся умеренной точки зрения, не разделявший взглядов аболиционистов, предлагавших уравнивать черное население в политических и избирательных правах с белым¹³. Лозунг республиканцев «Свободный труд!» предполагал преобразования в интересах большинства трудящихся Америки, но только белого большинства¹⁴. По убеждению республиканцев, распространение рабства на свободные территории штата Канзас не позволит реализовать их программные установки по свободному распоряжению земель простыми тружениками и мелкими фермерами, составляющими основу республиканско-

го электората, так как вся земля ойдет крупным рабовладельцам.

В 1855 году Канзас оказался разделенным на две части с двумя законодательными собраниями и двумя конституциями. На его территорию устремились как противники, так и сторонники рабства, развязав малую гражданскую войну. Борьба против плантаторов являлась для республиканцев политической борьбой в интересах своих избирателей, заключающихся в возможности получить бесплатно или по низким ценам земельные наделы на западных территориях. Борьба с рабством была только средством достижения этой цели. Но значение данного средства было столько велико, что оно выступило в глазах многих современников первопричиной конфликта Севера и Юга¹⁵.

На Юге все больше развивался политический экстремизм с призывами защиты рабовладельческой цивилизации силой оружия вплоть до отделения от Севера.

Выборы 1860 года с явным преимуществом, которое было обеспечено за счет разделения демократов на северных и южных, выиграл А. Линкольн, выдвинутый республиканцами. Приход к власти последовательного противника рабства подтолкнул 11 южных штатов из 15¹⁶ выйти из Союза и провозгласить собственное государство. 18 февраля 1861 года, раньше А. Линкольна, к присяге президента южной Кон-

¹¹ Donald D.H., Baker J.H., Holt M.F. The Civil War and Reconstruction. N.Y., 2001.; Kolchin P. American Slavery. 1619–1877. N.Y., 1999.

¹² Не путать созданную в 1854 году Республиканскую партию с Демократическо-республиканской партией Т. Джефферсона, существовавшей на рубеже XVIII–XIX веков.

¹³ The Collected Works of Abraham Lincoln. 9 Vols. / Ed. R.F. Basler. New Brunswick (N.Y.), 1953–1955. Vol. 2. P. 135.

¹⁴ The Collected Works of Abraham Lincoln. Vol. 3. P. 462, 477, 479; Vol. 5. P. 52.

¹⁵ Согрин В.В. Указ. соч. С.114.

¹⁶ В штатах Делавэр, Мэриленд, Миссури и Кентукки, соседствующих со свободными северными штатами, были слабы позиции рабовладения.

федерации был приведен Джефферсон Дэвис.

В начале гражданской войны (1861–1862) А. Линкольн и его правительство основной целью боевых действий провозгласили сохранение целостности государства – Федерального союза. Вопросы распространения и расширения демократии, ликвидация или ограничение рабства даже не поднимались в качестве основных мотивов вооруженного конфликта.

Однако к осени 1862 года после сокрушительных поражений армии северян республиканцами было принято решение трансформировать гражданскую войну в социально-политическую революцию, а ее стержнем сделать вопрос о рабстве. 1 января 1863 года вступила в силу Прокламация об освобождении рабов, в соответствии с которой все рабы в мятежных штатах признавались свободными (при этом штаты, оставшиеся преданные Союзу, рабство на своей территории сохранили). Идеи демократии, свободы и равенства оставались только инструментом в достижении целей. Но этот инструмент был достаточно эффективным.

Приток в армию Севера более 100 тыс. чернокожих солдат, сражавшихся за собственную свободу и независимость (а не за некое единое государство), сразу переломил ход военных действий. В бою они бились насмерть, в плену, в отличие от белых, их ждало повешение или невыносимое рабство.

Параллельно республиканцы вовлекали в свои ряды и белое население Америки, заинтересовывая его новыми открывающимися возможностями на присоединяемых землях. 20 мая 1862 года

Конгрессом США был принят закон о гомстедах, позволяющий и бесплатно получать земельные наделы малоимущему населению. Этот закон, направленный на скорейшую победу Севера в гражданской войне, де-факто внес существенный вклад в развитие либерально-демократических начал американской цивилизации, преградив дорогу для распространения рабства на север и открыв пути быстрого развития фермерства, как наиболее активной части электората того времени. Площадь земель, выделенных по гомстед-акту до 90-х годов XIX века, равнялась примерно одной трети всего фермерского землевладения¹⁷.

Однако введение всех этих демократических мер (по оценке ряда историков) не предусматривало уравнивание гражданских и политических прав белого населения и освобожденных рабов. Республиканцы вынашивали идею о вывозе свободных черных американцев за пределы США¹⁸. Только к концу 1865 года была ратифицирована 13-я поправка к Конституции США, полностью отменяющая рабство во всех штатах.

Несмотря на то, что этот период истории США характеризуется как один из самых демократических, способствующих

достижению равенства в гражданских и политических правах белого населения, А. Линкольн и Республиканская партия приняли целый ряд мер, направленных на сохранение целостности Союза в ущерб развитию демократии. В годы гражданской войны допускалась возможность заключения под стражу без суда лиц, уличенных в измене, подстрекательстве к мятежу, шпионаже. Ограничения коснулись и антиправительственных изданий.

А. Линкольн превыше всего ставил идею сохранения общенациональных интересов даже в ущерб интересам штатов и партии. Идея отделения какого-либо штата от Союза рассматривалась республиканцами как преступление. В результате гражданской войны сепаратизм был выкорчеван с корнем, а идея о выходе какого-либо штата из Союза



¹⁷ Encyclopedia of American History / Ed. R.V.Morris. N.Y., 1976. P. 636, 692.

¹⁸ История США / Отв. ред. Г.Н. Севостьянов. М., 1983. Т. 1. С. 429.



практически не возникала в американской истории¹⁹.

Выборы президента США 1864 года привели к ошеломляющей победе Республиканской партии, максимально расширившей число своих сторонников и «зажавшей» рот своим оппонентам. Только в 1972 и 1984 годах кандидат от демократов получит меньшее число голосов выборщиков, чем получил Дж. Макклеллан в борьбе с А. Линкольном – всего 21 голос.

Юг капитулировал в мае 1865 года уже после смерти А. Линкольна (он был убит актером Джоном Бутом в апреле 1865 года). Его последователь Эдвард Джонсон предпринял попытки реставрации довоенных отношений, имеющих мало общего с демократическими лозунгами республиканцев. Цель была достигнута и инструмент ее достижения (демократические идеи) можно было списы-

вать в архив. Своими указами он возвратил плантаторам земли и имущество, конфискованное во время войны. Лидеры рабовладельцев посредством очередных выборов были легализованы, а некоторые из них вернулись в Конгресс. Рабство, которое нельзя было вернуть в соответствии с 13-й поправкой к Конституции, южные штаты заменили на «чер-

ные кодексы», в соответствии с которыми население делилось на «хозяев» и «слуг».

Все эти меры понижали доверие избирателей к республиканцам, которые были вынуждены вступить в конфронтацию с президентом Э. Джонсоном и продолжить демократические реформы, используя свое подавляющее преимущество в Конгрессе. ✓



¹⁹ Согрин В.В. Указ. соч. С.120.

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ СЕМИНАР, ПОСВЯЩЕННЫЙ ВОПРОСАМ ПОДГОТОВКИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ИНИЦИАТИВ

30 мая 2013 года состоялась Всероссийский научно-практический семинар «Подготовка законодательных инициатив: проблемы и практика» для руководителей правовых служб законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организованный ЦИК России и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

В семинаре приняли участие 116 человек, среди которых были члены ЦИК России, руководители и работники аппаратов ЦИК России, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, руководители правовых служб аппаратов законодательных органов более чем из 50 субъектов Российской Федерации, представители научных, общественных организаций и средств массовой информации.

Первая часть семинара, которую открыл и провел секретарь ЦИК России Н.Е. Конкин, прошла в здании ЦИК России. Вторую часть провел первый заместитель Председателя Совета Федерации А.П. Торшин в Совете Федерации.

Н.Е. Конкин сообщил, что 30 мая 2013 года начался этап назначения выборов регионального уровня, которые будут проведены в единый день голосования 8 сентября 2013 года. Он отметил, что на

29 мая 2013 года правом участвовать в выборах обладают 47 политических партий, зарегистрированных Минюстом России.

Со вступительным словом к участникам семинара обратился заместитель Руководителя Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – начальник Правового управления Ю.А. Шарандин. Он отметил, что формат семинара, предусматривающий его прохождение на двух площадках – ЦИК России и Совета Федерации, очень интересен и идет работа по подготовке аналогичных мероприятий с другими органами власти.

Начальник Правового управления Аппарата ЦИК России П.С. Басова представила доклад об отдельных аспектах участия избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и Правового управления Аппарата ЦИК России в совершенствовании избирательного законодательства.

Член ЦИК России Е.И. Колюшин выступил на тему «Избирательный кодекс России: миф или реальность». Он особо подчеркнул необходимость первоначальной проработки концепции того или иного решения, а затем уже на основе утвержденной и согласованной всеми концепции возможность осуществить переход к разработке соответствующего законопроекта.

Член ЦИК России М.В. Гришина провела подробный обзор изменений в федеральном и реги-

ональном избирательном законодательстве. Она особо подчеркнула расширение сферы ведения субъектов Российской Федерации, напомнив, что вопрос о проведении выборов главы региона решается на уровне регионального парламента. М.В. Гришина сообщила, что изменения в федеральном законодательстве, которые были внесены в прошедшем году, затронули многие сферы организации и проведения выборов. Не изменилось правовое регулирование агитации, финансирования избирательных кампаний, обжалования результатов выборов, подсчета голосов и проведения общественного контроля.

Заместитель начальника Правового управления Аппарата ЦИК России – начальник отдела регионального законодательства о выборах и референдумах К.Ю. Бородулина выступила с сообщением об основных недостатках законодательного регулирования порядка проведения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Она на конкретных примерах рассказала о типовых ошибках и недостатках, встречающихся в региональном законодательстве, и о тех последствиях, к которым они могут привести.

Председатель Совета Российского общественного института избирательного права И.Б. Борисов рассказал об общественном контроле на выборах, отметив, что зачастую общественный контроль эффективнее административного.

Генеральный директор Института региональных проблем Д.А. Журавлев свое выступление посвятил региональному подходу к законодательству, акцентировав внимание участников семинара на необходимости повышения эффективности обмена информацией между регионами, а также между регионами и федеральным центром. ✓

ПРИНЦИП ТАЙНОГО ГОЛОСОВАНИЯ: ИСТОРИЯ И СОДЕРЖАНИЕ



Гарегин Митин

член ЦИК России
с правом совещательного
голоса от Политической
партии ЛДПР, кандидат
юридических наук

Исторически первым, по-видимому, появилось открытое голосование, поскольку оно проще в процессуальном отношении. Например, у древних германцев, по описанию Тацита, «если мнение не нравится, его отвергают шумным ропотом, а если нравится, то потрясают копьями (framea): восхвалять оружием является у них почетнейшим способом одобрения»¹.

Открытое голосование основывается прежде всего на абсолютном доверии голосующих друг к другу и кандидатам и кандидатов к избирателям и политической свободе. Этот идеалистический взгляд на природу общества служил М. Робеспьеру для обоснования введения в Республике процедуры открытого голосования: «Гласность – опора добродетели, охрана правды, гроза преступления, бич для интриги. Предоставьте преступникам и рабам пользоваться мраком и тайным голосованием. Свободные люди хотят, чтобы народ был свидетелем выражаемых ими мыслей. Такой метод способствует образованию граждан и республиканских добродетелей. Такой метод подходит народу, недавно завоевавшему свою свободу и ведущему борьбу в ее защиту. Когда этот метод перестает нравиться народу, то нет больше республики» (О конституции. Речь в Конвенте 10 мая 1793 г.)².

Однако даже в малых коллективах выражение открытого пред-

почтения отдельным кандидатам влечет за собой различного рода конфликты: выражение независимой позиции может трактоваться как нарушение групповых норм поведения. Неосуществимость достижения атмосферы всеобщего доверия на выборах понимали еще древние греки, которые пошли несколько иным путем, заменив голосование по выборам должностных лиц жеребьевкой, однако процедура остракизма отчасти предусматривала тайну волеизъявления голосующих³.

В истории российского парламентаризма отношение к тайному голосованию не было однозначным. Выборы сельских должностных лиц на сходах по Общему положению о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости (1861 г.), проводились часто путем открытого голосования: «Голоса собираются: или разделением схода на две стороны и счетом голосов, на каждой стороне стоящих, или же иным способом, по существующему в каждом обще-

¹ Древние германцы. Сборник документов. М.: Соцэкгиз, 1937. С. 62.

² Робеспьер М. Избранные произведения. В 3-х тт. Т. 2. М.: Наука, 1965. С. 348.

³ Сергеев В. С. История Древней Греции / Под общей ред. проф. Э. Д. Фролова. СПб.: Изд-во «Полигон», 2002. С. 265, 271.

стве обычая» (ст. 56). Выборы гласных городских дум, напротив, осуществлялись «закрытою подачею голосов посредством баллотировки шарами» (ст. 31 Городового положения 1870 г.). Шары впоследствии использовались также на выборах членов Государственной думы (ст. 124 Положения о выборах в Государственную думу). До голосования кандидаты в члены Государственной думы также «намечались закрытою подачею голосов посредством записок»: кандидаты, получившие по этой процедуре менее трех голосов «баллотировке не подвергались» (ст. 125 Положения о выборах в Государственную думу).

Первая советская Конституция 1918 года обождала рассматриваемый принцип, отдав его на откуп инструкциям, которые в большинстве случаев устанавливали открытое голосование: «при большой неграмотности и бедности населения открытые выборы было проще проводить»⁴. Контролировать избирателей при открытом голосовании проще, поскольку граждане подчас ориентировались на позицию большинства или пример авторитетных граждан, подчиняясь групповым нормам поведения. С принятием Конституции 1936 года принцип тайного голосования был возвращен и действует в российском законодательстве по сей день.

В Конституции России 1993 года принцип тайного голосования закреплен лишь в отношении выборов Президента Российской Федерации, а в отношении выборов в целом – в статье 7 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об основных гарантиях). Данный принцип присутствовал во всех федеральных законах о выборах с 1994 года. Определения принципа тайного голосования российское законодательство о выборах и референдумах не содержит. По смыслу указанной статьи Федерального закона об основных гарантиях тайное голосование означает исключение возможности контроля за волеизъявлением избирателей.

Тайна голосования обезличивает его результаты, возлагая тем самым позитивную ответственность не только на избирателей в целом за сделанный выбор, но и на избранного кандидата перед всеми избирателями независимо от того, за кого каждый из них проголосовал. Избранный кандидат как в силу своих должностных обязанностей, так и

указанной ответственности не может и не должен действовать в интересах только «своих» избирателей (тайное голосование не позволяет их идентифицировать), а равно угождать каждому избирателю в отдельности.

Тайное голосование наряду с другими принципами по логике Федерального закона об основных гарантиях и международных документов обеспечивает свободу голосования избирателей (абз. пятый преамбулы Резолюции Генеральной ассамблеи ООН от 17 декабря 1991 г. № 46/137; § 5.1, 7.4 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.).

Согласно части 1 статьи 5 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ (2002 г.) соблюдение принципа тайного голосования означает исключение какого бы то ни было контроля за волеизъявлением избирателей, обеспечение равных условий для свободного выбора. Части 2 и 4 статьи 5 указанной Конвенции прямо говорят, что тайное голосование является правом избирателя, реализация которого должна быть обеспечена избирательными органами.

ОБСЕ трактует принцип тайного голосования не только как обязанность государства обеспечить невозможность идентификации голоса избирателя, но и как обязанность самого избирателя не афишировать свой выбор. Согласно подразделу «А» раздела IX Рекомендаций по анализу законодательной базы выборов БДИПЧ ОБСЕ принцип тайного голосования требует, чтобы избирательное законодательство указывало на то, что тайное голосование – не только право для избирателя, но также и его абсолютное обязательство. Законодательство должно четко указывать на то, что бюллетени должны отмечаться и опускаться избирателями в ящик для голосования тайно. Члены избирательных комиссий не должны ни при каких обстоятельствах допускать отклонений от принципа тайного голосования.

Члены избирательной комиссии должны следить за тем, чтобы избиратели заходили в кабинку для голосования по одному. Принуждать избирателя пользоваться кабиной для голосования члены комиссий не могут, как и запретить избирателям обсуждать свой выбор с другими. В трактовке БДИПЧ ОБСЕ приведенные действия являются нарушением принципа тайного голосования. Руководство для внутренних наблюдателей за выборами 2004 года предлагает наблюдателям учитывать

⁴ Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. Т. 2. М.: Норма, ИНФРА-М, 2010. С. 198.

случаи голосования избирателями за пределами кабинок по вине самих избирателей. Были случаи, когда международные наблюдатели, руководствуясь методикой, отмечали нахождение в кабине для голосования избирателя с несовершеннолетними детьми, то есть «семейное голосование» как нарушение рассматриваемого принципа.

Технически соблюдение принципа тайного голосования обеспечивается различными инструментами. Как справедливо замечает Г.Н. Андреева, «меры по обеспечению тайны голосования зависят от особенностей избирательного процесса в данной стране: что в одной стране будет достаточным для обеспечения тайны голосования, может не быть таковым в другой»⁵.

Общепризнанной можно считать технологию, включающую избирательные бюллетени, ящики для голосования и кабины (помещения) для тайного голосования. В большинстве государств она отличается лишь деталями: от использования конвертов для избирательных бюллетеней до установления видов и размеров ящиков для голосования. В Рос-

сии предусмотрены специальные нормативы технологического оборудования для участковых избирательных комиссий при проведении выборов, сочетающие признаки нормативно-технического и нормативного правового акта.

Помимо ящиков для голосования наряду с традиционными кабинками для голосования «в помещении для голосования могут быть и иные специально оборудованные места для тайного голосования, в том числе настольные уголки или столики с перегородками» (Определение Верховного Суда Российской Федерации от 20 июля 2000 г. № 45-Г00-28). Требования к избирательным бюллетеням содержатся в статье 63 Федерального закона об основных гарантиях, форма и текст бюллетеня утверждаются организующими выборы комиссиями. Такая гибкая система регулирования позволяет обеспечивать изготовление бюллетеней не только для выборов различного уровня, но и для различных избирательных систем.

В Болгарии законодательно установлено, что кабины для голосования должны обеспечивать

его тайность и быть доступны для граждан с ограниченными возможностями (ч. 2 ст. 81 Закона о выборах народных представителей); технический образец избирательного бюллетеня утверждается Центральной избирательной комиссией (п. 7 ч. 1 ст. 23 Закона о выборах народных представителей).

В Германии в комплекс – бюллетень, кабина и ящик для голосования – входят еще и конверты, в которые избиратели вкладывают бюллетени перед опусканием в ящик (§ 33 Федерального закона о выборах 1956 г.).

В Суринаме требования к ящикам для голосования определяются специальным постановлением, причем эти ящики закрываются на два разных замка, ключи от которых хранятся по одному у председателя комиссии и одного из ее членов (ч. 3, 4 ст. 93 Закона о выборах). Требования к избирательному бюллетеню определяются в статье 95 Закона о выборах, а его форма определяется постановлением избирательной комиссии.

В Гренаде, наоборот, ящик для голосования, изготовленный из прочного материала, закрывается на один замок. Ящик должен иметь удобные размеры и быть изготовлен таким образом, чтобы вмещать избирательные бюллетени без возможности их несанкционированного извлечения.

В Нигерии форму избирательного бюллетеня утверждает Независимая национальная избирательная комиссия, причем для каждого округа цвет бюллетеней различается (ст. 44 Закона о выборах 2010 г.).



⁵ Андреева Г.Н., Старостина И.А. Избирательное право в России и зарубежных странах: учебное пособие. М.: Норма, 2010. С. 181.



*Стационарный
ящик для голосования*

*Комплекс обработки
избирательных
бюллетеней (КОИБ)*

*Комплекс для
электронного
голосования (КЭГ)*

* * *

Законодательства о выборах разных стран предусматривают ряд изъятий из принципа тайного голосования, обусловленных несовершенством технического обеспечения процедуры, выполнение которого требует от государства значительных затрат. Это в первую очередь касается голосования слепых граждан, а также граждан, не умеющих читать.

В России за последнее десятилетие процедура голосования была гуманизирована. В настоящее время на избирательных участках для голосования слепых и слабовидящих избирателей применяются оптические средства (лупы разной конструкции и кратности без освещения и с подсветкой, увеличительные стекла) и трафареты, изготовленные рельефно-точечным шрифтом Брайля. Эти нехитрые приспособления позволяют избирателям не прибегать к помощи

других и способствуют обеспечению тайны голосования.

Принцип тайного голосования вносит коррективы применения на выборах различного рода технических средств. Так, те же комплексы для электронного голосования (КЭГ) должны обезличивать каждый голос. В связи с этим они не содержат регистрационной базы избирателей, а доступ к электронным бюллетеням открывается одноразовой безномерной карточкой со штрих-кодом, который КЭГ не запоминает. С этими же целями нормативно ограничена область видеонаблюдения в помещении избирательных комиссий (п. 1.1.3 Порядка применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения в помещениях для голосования на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации, утвержденного постановлением ЦИК России от 26 сентября 2012 года № 142/1076-6) и видеосъемки на-

блюдателями (п. 2 Разъяснения порядка ведения наблюдателями фото- и (или) видеосъемки в помещении для голосования, утвержденного постановлением ЦИК России от 3 октября 2012 г. № 143/1085-6). В данном случае технология голосования следует принципу тайного голосования.

Таким образом, тайное голосование – общепризнанный самостоятельный принцип выборов, одновременно выступающий в качестве гарантии другого принципа – свободы выборов.

Соблюдение тайного голосования – обязанность государства и его органов, но не избирателей, иное противоречит принципам свободы выборов. Существующие законодательные изъятия из принципа тайного голосования обусловлены прежде всего причинами технологического и технического характера, которые в будущем могут быть устранены. ✓

ИНФОРМАЦИЯ

ЗАСЕДАНИЕ «КРУГЛОГО СТОЛА» В РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕННО- ПОЛИТИЧЕСКОМ ЦЕНТРЕ

24 июня 2013 года в фонде «Российский общественно-политический центр» состоялось заседание «круглого стола» на тему «Пропорциональная избирательная система: социально-политическое содержание и практика реализации».

В работе «круглого стола» участвовали президент фонда «Российский общественно-политический центр» А.Ю. Трубецкой, член ЦИК России, доктор юридических наук, профессор Е.И. Колюшин, члены Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России: доктор юридических наук С.Е. Заславский, доктор исторических наук, профессор З.М. Зотова, доктор юридических наук, профессор Т.Д. Зражевская, доктор юридических наук, профессор В.Е. Чиркин, кандидат юридических наук А.В. Игнатов, представители политических партий, общественных организаций и экспертного сообщества.

В рамках заседания состоялось обсуждение статьи помощника члена ЦИК России, кандидата юридических наук С.В. Сабаевой «Заградительный барьер в пропорциональной избирательной системе» («Журнал о выборах», № 2, 2013). Участники заседания обсудили практические вопросы применения пропорциональной избирательной системы на выборах, опыт применения заградительных барьеров в России и за рубежом. ✓



РОССИЙСКО-ПОЛЬСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ.

ТЕПЕРЬ УЖЕ В МОСКВЕ

23 мая 2013 года в ЦИК России начала работу вторая конференция Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Государственной избирательной комиссии Республики Польша.

Участников конференции поприветствовал Председатель ЦИК России В.Е. Чуров: «Первая конференция, прошедшая в Варшаве и состоявшаяся по инициативе наших польских коллег, была очень результативной, доказательством чему служит сборник выступлений и докладов, изданный по итогам работы, – отметил он. – Надеюсь, что наша вторая конференция будет столь же результативной». Председатель ЦИК России выразил уверенность в полезности сотрудничества организаторов выборов России и Польши.



*Делегацию
ГИК Польши возглавляет
Председатель Комиссии
Стефан Яворский.*

Глава делегации ГИК Польши С. Яворский поблагодарил за приглашение принять участие в конференции высших избирательных органов России и Польши и отметил заинтересованность польской стороны в изучении опыта Российской Федерации по многим аспектам организации голосования, в частности, организации веб-трансляции с избирательных участков, использования технических средств подсчета голосов и опыта электронной передачи избирательной документации по итогам голосования.

Рассказывая о новеллах польского избирательного законодательства и избирательной

практики, Председатель ГИК Польши высказался в пользу расширения возможности голосования посредством почтовой переписки для людей с ограниченными физическими возможностями, а также реализации «принципа попеременности» с целью укрепления позиций женщин в избирательных списках. Этот принцип заключается в том, что в списке должно быть представлено не менее 35 процентов лиц каждого пола. С. Яворский выразил надежду, что конференция будет полезной в качестве обмена опытом между организаторами выборов.

Заместитель Председателя ЦИК России С.В. Вавилов в своем выступлении осветил основные аспекты организации контроля поступления и расходования средств избирательных фондов кандидатов и избирательных объединений в Российской Федерации.

Об особенностях финансирования избирательных кампаний в Польше рассказал секретарь ГИК Польши Казимеж Чаплицкий. Член ЦИК России М.В. Гришина посвятила свое выступление принципам формирования Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Член ГИК Польши Януш Немцевич рассказал о принципах формирования и пополнения состава законодательной власти в Польше. О российском опыте организации и проведения голосования граждан за рубежом рассказала член ЦИК России Е.П. Дубровина. Польский опыт организации голосования соотечественников за пределами страны представила в своем докладе член ГИК Польши Мария Гжелка. Член ЦИК России Е.И. Колушин выступил с докладом по вопросам реализации правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации в избирательном законодательстве и практике выборов. Замести-





тель Председателя ГИК Польши Анджей Киселевич рассказал коллегам о праве на судебное разбирательство по защите избирательных прав в свете Избирательного кодекса Польши. О работе с наблюдателями в ходе выборов участникам конференции рассказал член ЦИК России Д.И. Паньшин.

Выступления вызвали широкую дискуссию среди участников конференции, в ходе которой организаторы выборов двух стран детально обсудили национальную специфику избирательного процесса в Польше и России. По

завершении дискуссии делегация ГИК Польши ознакомилась с работой Федерального центра информатизации при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и порядком использования комплексов для электронного голосования и комплексов обработки избирательных бюллетеней.

Во второй день пребывания в Москве представители польской

делегации посетили Московскую городскую избирательную комиссию. Председатель Московской городской избирательной комиссии В.П. Горбунов рассказал гостям об основных принципах организации работы Комиссии, о порядке ее формирования и техническом обеспечении ее деятельности как в ходе избирательных кампаний, так и в период между выборами. ✓





ИНФОРМАЦИЯ

ВСТРЕЧА С УЧИТЕЛЯМИ
В ЦИК РОССИИ

5 июля 2013 года Центральную избирательную комиссию Российской Федерации посетила группа преподавателей общеобразовательных школ России – слушателей курсов повышения квалификации Национального исследовательского центра «Высшая школа экономики».

С гостями встретился Председатель ЦИК России В.Е. Чуров. Он рассказал о деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и структуре отечественной избирательной системы. В.Е. Чуров напомнил, что одной из важнейших функций избирательной комиссии является обучение участников избирательного процесса. «Необходимо готовить избирателей, обучать членов участковых избирательных комиссий, кандидатов, журналистов и наблюдателей», – подчеркнул он и осветил различные аспекты практики формирования участковых избирательных комиссий со сроком полномочий 5 лет и резерва их составов. Особое внимание В.Е. Чуров уделил международному сотрудниче-

ству – деловым связям российских организаторов выборов со своими зарубежными коллегами.

В ходе беседы учителя, имеющие опыт работы в составах участковых избирательных комиссий, задали Председателю ЦИК России вопросы о практике организации веб-трансляции из помещений для голосования и организации общественного контроля на выборах, поделились впечатлениями о работе в составе комиссий и рассказали о своем опыте по разрешению нестандартных ситуаций на избирательных участках.

Руководитель Аппарата ЦИК России Ф.С. Смуглин проинформировал слушателей НИУ «Высшая школа экономики» о структуре и работе Аппарата Комиссии.

Руководитель Федерального центра информатизации Центральной избирательной комиссии Российской Федерации М.А. Попов рассказал о Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы». Он представил информацию о структуре системы, принципах работы и особо отметил, что в системе созданы алгоритмы, контролирующие соблюдение федерального и регионального законодательства при

подготовке и проведении выборов, референдума. Руководитель ФЦИ при ЦИК России проинформировал гостей о возможностях Интернет-портала ГАС «Выборы», в котором содержатся данные по всем избирательным кампаниям и где избиратели могут найти протокол любой из участковых избирательных комиссий в стране, вплоть до сельских поселений.

М.А. Попов подробно остановился на представлении информации, получаемой в режиме реального времени по каналам ГАС «Выборы» и отображаемой на плазменных панелях Информационного центра ЦИК России в единые дни голосования. На примере выборов 14 октября 2012 года он продемонстрировал слайды, отображающие основные данные, получаемые по каналам ГАС «Выборы»: об открытии избирательных участков, кандидатах, явке избирателей и других аспектах работы организаторов выборов.

Гости также ознакомились с техническими устройствами для голосования – комплексом обработки избирательных бюллетеней и комплексом для электронного голосования.

О работе Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации рассказал его руководитель А.В. Иванченко. ✓



ИНФОРМАЦИЯ

СОВЕЩАНИЕ В ПЯТИГОРСКЕ

4 июня 2013 года Председатель ЦИК России В.Е. Чуров в Пятигорске провел совещание с председателями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ.

Он рассказал о задачах избирательных комиссий по подготовке и проведению выборов в единый день голосования 8 сентября 2013 года, дал ряд рекомендаций по укреплению соблюдения за-

конности в ходе проведения избирательных кампаний, особо отметив, что организаторы выборов на Северном Кавказе всегда хорошо проявляли себя в организации масштабных выборов.

«В целом по стране процент подтвержденных нарушений в ходе федеральных кампаний составляет сотые доли процента, а в Северо-Кавказском федеральном округе вопреки многим легендам ситуация в два раза лучше, чем по стране в целом», – заявил глава ЦИК России.

Губернатор Ставропольского края В.Г. Зеренков поздравил участников заседания с двадцатилетним юбилеем российской избирательной системы и подчеркнул значительную роль организаторов выборов в формировании российской демократии.

Заместитель Председателя ЦИК России Л.Г. Ивлев рассказал об итогах формирования избирательных комиссий со сроком полномочий пять лет. «Сформировано 92 672 участковые избирательные комиссии, в состав которых вошли 833 тысячи чело-



век. Вместе с кадровым резервом составов участковых комиссий нами мобилизовано свыше одного миллиона человек. Наша задача – успеть обучить всех вновь назначенных членов избиркомов до единого дня голосования 8 сентября 2013 года, необходимо постоянно работать с людьми», – отметил он.

Председатель Избирательной комиссии Ставропольского края Е.В. Демьянов представил информацию о практике работы ставропольских избиркомов, подчеркнув, что основной груз работы по обучению вновь назначенных членов избирательных комиссий ложится на территориальные избиркомы.

В рамках мероприятия состоялась рабочая встреча Председателя ЦИК России с Губернатором Ставропольского края, в ходе которой обсуждались вопросы взаимодействия исполнительной власти региона с избирательными комиссиями различных уровней.

В.Е. Чуров встретился с представителями казачества, возглавляемого атаманом Кавказской казачьей линии, казачьим полковником Ю.С. Чурековым, и призвал казаков активнее принимать участие в проведении выборов в качестве членов комиссий и наблюдателей на избирательных участках. ✓





ИНФОРМАЦИЯ



ПРИАМУРЬЕ:

МАСШТАБНОЕ ОБУЧЕНИЕ ОРГАНИЗАТОРОВ ВЫБОРОВ

В Амурской области избирательные комиссии приступили к масштабной профессиональной подготовке организаторов выборов. С середины июня занятия для членов основных и резервных составов участковых избирательных комиссий начали проводить на всех территориях региона.

Первый учебный центр был открыт 13 июня в городе Райчихинске. В апреле 2013 года этот муниципалитет первым в области завершил формирование состава участковых избирательных комиссий. Здесь готовят специалистов для работы на участках юго-восточной территории области.

На первом организационном совещании-семинаре председатель Избирательной комиссии Амурской области Николай Неведомский обратился к главе города Виктору Радченко с просьбой оказать всяческое содействие в создании центра обучения. Градоначальник пообещал, и спустя некоторое время территориальная избирательная комиссия города Райчихинска получила помещение в Доме детского творчества.

Следует отметить, что к тому времени в здании уже располагался самый крупный в городе избирательный участок с помещением для работы членов УИК. Однако для того чтобы превратить его в настоящую базу обучения, требовалось обновление и установка оборудования.

К началу лета для стартующего обучения новичков здесь была создана неплохая база – не просто зал с мультимедийным оборудованием для прослушивания лекций, индивидуальной работы за компьютерами и тестирования, а настоящая модель избирательного участка. Его оснащение: кабинки для голосования, КОИБ и так далее – позволяют изучить и отработать каждый из этапов голосования шаг за шагом.

Обучение ведется по программе, утвержденной Избирательной комиссией Амурской области. Кроме девяти основных направлений, предусмотрено еще 18. Подготовкой материалов по дополнительным темам занимались сами территориальные комиссии. К примеру, Благовещенская территориальная избирательная комиссия разработала комплект из трех дисков по организации и проведению выборов глав и депутатов на муниципальном уровне.

В Райчихинске это направление обучения стало одним из главных – 8 сентября 2013 года здесь будут избраны депутаты городской Думы шестого созыва. Однако традиционно подготовку членов УИК и резерва их состава начали, как говорится, с азов, тем более что и сами райчихинцы активно участвовали в подготовке основного обучающего диска, который содержит информацию в самом доступном, полезном, прикладном виде.

ЧЛЕНЫ ЦИК РОССИИ В ЯРОСЛАВЛЕ

27–28 июня 2013 года члены ЦИК России Б.С. Эбзеев и Д.И. Паньшин приняли участие в межрегиональной конференции «Актуальные вопросы реализации государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан», которая проводилась в Ярославле при поддержке Правительства Ярославской области и общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России».

В ходе мероприятия проводились заседания «круглых столов», участники которых обсуждали роль Конституции Российской Федерации в современной жизни государства, правовые и организационные основы конституционного контроля в Российской Федерации, высказывались по вопросам эффективного сотрудничества общественных институтов, образовательных учреждений и органов власти для повышения качества юридического образования и распространения юридических знаний, особое внимание уделялось организации бесплатной юридической помощи населению.

Представители ЦИК России ознакомились с организацией обучения наблюдателей, которое в рамках подготовки к единому дню голосования 8 сентября 2013 года проводит Корпус наблюдателей «За чистые выборы». ✓

– Наша задача, – говорит председатель ТИК города Райчихинска Олег Салкин, – так подготовить членов УИК, чтобы они могли самостоятельно действовать в любых ситуациях, в том числе нештатных. Чтобы они могли ответить на любые вопросы избирателей и кандидатов. Чтобы в день голосования люди выходили из участков удовлетворенными и своим выбором, и работой избирательной системы.

Подготовка к проведению избирательных кампаний в Приамурье ведется очень тщательно. Это отметил и губернатор Амурской области Олег Кожемяко, вручая председателю областной избирательной комиссии Николаю Неведомскому медаль ордена «За заслуги перед Отечеством» II степени.

Поставив масштабную задачу – подготовить для профессиональной пятилетней работы почти 11 тысяч человек, – в Избирательной комиссии Амурской области детально продумали, как сделать это наиболее эффективно. Работа идет в высоком темпе, руководство региональной комиссии постоянно на связи с подразделениями в районах, городах, поселениях, чтобы оказать любую помощь, помочь сориентироваться в сложной ситуации, а при необходимости выехать и оперативно решить проблему на месте.

Центры обучения, которые сейчас создаются в муниципалитетах области, планируется оснащать аппаратурой для видеосвязи именно для такого мобильного взаимодействия. Опыт Райчихинска, где такой комплект оборудования уже задействован и проводятся консультации с областной избирательной комиссией, показал, насколько это востребовано и важно.

– Не должно оставаться «белых пятен», – подчеркивает Николай Неведомский, – сбои и заминки в работе УИК возникают тогда, когда специалистам не хватает компетентности, знаний о том, как квалифицировать происходящее: а это нарушение закона или нет? Каким образом отреагировать на конфликт? Как действовать процессуально? Поэтому разъясним, научим, отработаем на практике так, чтобы выборы проходили без домыслов, траты времени на судебные дразги, чисто, прозрачно и точно.

В единый день голосования 8 сентября 2013 года в регионе финишируют больше сотни избирательных кампаний. Провести их предстоит практически всем территориям области. И вслед за тестированием в центрах обучения эти выборы станут самым ответственным, решающим этапом испытания профессионализма специалистов, набранных для работы в избирательной системе в течение 5 лет. ✓