

Приложение к журналу
«ВЕСТНИК ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ
КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

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

Учредитель: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

Редакционная коллегия:

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

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

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

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

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

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

ISSN 1995-2430

© Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

СОДЕРЖАНИЕ

АКЦЕНТ

От первого лица

Владимир ЧУРОВ

**ДЕМОКРАТИЯ И ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ
ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ**

2

ПРАВО

Законоприменение

Артур МЕЛИКЯН

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЯМОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В РОССИИ
И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

11

ОБЩЕСТВО

Четвертая власть на выборах

Таисия НЕЧИПОРЕНКО

**ИНФОРМИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЕЙ КАК
СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ ИНФОРМАЦИОННОГО
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ
КАМПАНИЙ**

19

Электоральная география

Елена ШАБАРШИНА

Ольга КИРУШЕВА

**ИЛЛЮСТРИРОВАННАЯ ЛЕТОПИСЬ
ВЫБОРОВ В РЕСПУБЛИКЕ КОМИ**

23



ТЕХНОЛОГИИ

Политконсалтинг

Николай КОНКИН

Михаил ПОПОВ

**ПЕРВОЕ АВТОМАТИЗИРОВАННОЕ
ГОЛОСОВАНИЕ В ЮГО-ВОСТОЧНОЙ АЗИИ**

31

ДИАЛОГ
Давайте обсудим

Всеволод ВАСИЛЬЕВ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВА-
НИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ,
ПРИМЕНЯЕМЫХ
НА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРАХ.
ОБЗОРНЫЙ АНАЛИЗ

43

ПРОСВЕЩЕНИЕ
Зарубежный опыт

Сиябшах ШАПИЕВ
РЕСПУБЛИКА ИРАК:
ВЫБОРЫ ДЕПУТАТОВ ПАРЛАМЕНТА

48



Ближнее зарубежье

Алеся ХАЛЯПИНА
ОТ СЛОВ К ДЕЛУ.
МИССИЯ ОБСЕ НА ВЫБОРАХ
НА УКРАИНЕ

53

ТЕЛЕТАЙП
Книжная витрина

Ольга ЗАСТРОЖНАЯ
Татьяна ЗРАЖЕВСКАЯ
НА БАЗЕ НОВОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

58



На Большом Черкасском

ВСТРЕЧА С ПОСЛОМ МЕКСИКИ

61

ПЕРВОЕ ЗАСЕДАНИЕ ПРЕЗИДИУМА
ОБЩЕСТВЕННОГО
НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКОГО КОНСУЛЬ-
ТАТИВНОГО СОВЕТА
ПРИ ЦИК РОССИИ

62

Марина КРЫМЧАНИНОВА
ТОРЖЕСТВЕННОЕ ВРУЧЕНИЕ
СВИДЕТЕЛЬСТВ ВЫПУСКНИКАМ
СПЕЦКУРСА МГУ

63



Информация

Геннадий ШАЙХУЛЛИН
МЕЖДУНАРОДНАЯ
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ
КОНФЕРЕНЦИЯ
В ВОЛГОГРАДЕ

64

ДЕМОКРАТИЯ И ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

В современном мире, где отнюдь не совершенная демократия признана все же лучшей формой государственного устройства, основные ее принципы едины для всех государств. Однако реализация этих принципов при формировании государственной власти в каждой отдельной стране осуществляется с учетом национальных, географических, исторических, политических и экономических особенностей. То есть демократия как конкретный процесс формирования государственной власти является, безусловно, суверенной. Можно сказать, что одинаково демократическая – по сути демократическая – форма представительства может существовать в различных юридических рамках. И напротив, как указывал Морис Дюверже, в одних и тех же юридических рамках могут функционировать различные политические режимы.

Основным итогом Ярославского форума стало общее понимание того, что в модернизации нуждаются демократические системы всех без исключения государств, как со «старой», так и с «молодой» демократией. Рассуждения о «старой» и «молодой» демократии вообще весьма сомнительны, поскольку понятие «демократическое государство», конечно, изменялось, подвергалось модернизации на протяжении различных исторических периодов. В последней четверти восемнадцатого века отцы-основатели американского государства считали одним из демократических государств Европы Российскую империю, свою союзницу, а отнюдь не Британию, своего врага. Когда-то в «старейшей» британской демократии к выборам допускалось четыре процента граждан. «Старейшая» американская демократия упразднила рабство в 1865 году, а «старейшая» демократия Российской империи отменила крепостное право в 1861 году. Сегрегационные законы в Соединенных Штатах были полностью отменены лишь в 1964 году. А мнение жителей Индии о британской демократии до 1947 года вряд ли было однозначным. Не удастся доказать и приведенный в выступлении профессора политических наук Центра по вопросам демократии Стэнфордского университета, специального помощника Президента США по вопросам национальной безопасности М. Макфола, тезис о том, что старейшие демократии являются наиболее успешными в плане экономического развития. Вполне очевидно, что послевоенная демократия Германии – более «молодая» по сравнению с британской. Однако экономическое развитие Германии на протяжении второй половины XX века и начала XXI века существенно опережает развитие британской экономики. Показатель ВВП на душу населения с учетом паритета покупательной способности составил по оценкам МВФ в 2009 году в ФРГ 40875 долла-



Владимир Чуров,
Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

ров США, а в Великобритании – 35334 доллара США.

Но еще раз подчеркну: главное то, что все демократические страны нуждаются в модернизации и все они могут обмениваться опытом этой модернизации. В избирательной системе как основной системе формирования органов государственной и муниципальной власти в демократическом государстве существуют свои признанные на международном уровне принципы.

Первоначально хотел назвать свое выступление с небольшой толикой провокационности – «10 заповедей избирательной системы и дьявол в оппозиции», имея в виду не то, что враг рода человеческого зловредно засел в оппозиционных партиях, а то, что этот враг является противником всего хорошего и демократического вообще. Но потом все-таки, по нынешней своей должности, решил, что не имею права даже на небольшую провокацию. Однако хочу показать, что эти десять основных международных принципов избирательной системы, с одной стороны, являются абсолютными и всеобщими, а с другой – весьма относительными. Как идеал они абсолютны, в практическом плане ни один из них не реализуется ни в одной стране в полном объеме.

Спустя некоторое время после завершения работы

№	Принцип избирательного права	Законодательство	Практика реализации: проблемы и противоречия	Принцип и практика в «кривом зеркале» оппозиции
1	Всеобщие выборы	Право избирать, быть избранным, участвовать в референдуме независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Каждый взрослый гражданин имеет право доступа к действенной, беспристрастной и равной процедуре регистрации избирателей. Имеющий право голоса не может быть лишен права голосования или исключен из списков избирателей иначе как на законных основаниях, причем эти основания должны соответствовать обязательствам данного государства по международному праву.	Ни одной стране мира пока не удалось обеспечить наделение активным избирательным правом абсолютно всех своих жителей. В большинстве государств всеобщее избирательное право остается правом взрослых дееспособных граждан своей страны. В законодательстве государств по-прежнему используются избирательные цензы как условия обретения активного и, особенно, пассивного избирательного права. Хотя за последний век их число значительно сократилось. Например, имущественный ценз, ценз пола или ценз грамотности кажутся в наши дни архаичными, другие (ценз оседлости, возрастной ценз, неизбираемость лиц, ранее избиравшихся на ту же должность) продолжают существовать. Предназначение этих цензов – не исключение представителя того или иного сословия, социальной группы, а стремление допустить к выборам в качестве избирателей лиц, способных на ОСОЗНАННОЕ и ОТВЕТСТВЕННОЕ волеизъявление, а также исключение из числа потенциальных претендентов лиц, чей приход к власти МОЖЕТ представлять угрозу обществу и государству.	Не довольствуясь существующими ограничениями избирательного права, многие представители оппозиции нарушают право избирателей на свободу передвижения и право распоряжаться своими способностями к труду, выступая за полный запрет досрочного голосования и голосования по открепительным удостоверениям. Всеобщее избирательное право, возможность его реализации фактически противопоставляется иным конституционно значимым правам (на свободу передвижения, на свободный выбор рода занятий). Жители отдаленных местностей, работники предприятий с непрерывным циклом, лица, работающие вахтовым методом, оказываются лишены возможности реализации своего базового права

Пример

Возрастной ценз.

Активное избирательное право. В подавляющем большинстве стран составляет 18 лет (Российская Федерация, Великобритания, США, Франция и др.). В Австрии, Бразилии, Кубе, Никарагуа можно участвовать в выборах с 16 лет, в Индонезии, КНДР, Судане – с 17, в Республике Корея – с 19, Японии и Тайване – с 20, Сингапуре и Малайзии – с 21 года. В Италии за кандидатов в Палату депутатов можно голосовать с 18 лет, а в Сенат – с 25. Пассивное избирательное право. США – 25 лет (Палата представителей Конгресса США, губернаторы штатов), 30 лет (Сенат Конгресса США), 35 лет (Президент США). Италия – 25 лет (Палата представителей), 40 лет (Сенат), 50 лет (Президент Итальянской Республики).

Ценз оседлости.

Активное избирательное право. ФРГ – три месяца, Франция – шесть месяцев. Ценз гражданства. Граждане Европейского союза могут принимать участие в муниципальных выборах на территории всего Европейского союза (при соблюдении ценза оседлости). В Великобритании в выборах могут принимать участие граждане государств Содружества наций и Республики Ирландии. Гражданство по рождению для кандидатов на должность президента США, Мексики.

Ценз дееспособности.

Лица, признанные в установленном порядке недееспособными, не могут участвовать в выборах. В настоящее время практически не применяется ценз грамотности. Однако скрытой формой этого ценза является требование собственноручно вписывать имена кандидатов в избирательный бюллетень, существующее, например, в Японии. Цензы часто отличаются даже в рамках одной страны – подобная ситуация нередка для федеративных государств, таких как США (различаются, например, права заключенных в различных штатах), Федеративная Республика Германия (различается возрастной ценз для кандидатов на земельных выборах). Характерной чертой уже на протяжении длительного периода времени является снижение уровня цензов. Так, например, в России до недавней отмены избирательного залога фактически существовал рудиментарный имущественный ценз

* Статья подготовлена по материалам доклада автора на Мировом политическом форуме «Современное государство: стандарты демократии и критерии эффективности» (09–10 сентября 2010 года, г. Ярославль)

№	Принцип избирательного права	Законодательство	Практика реализации: проблемы и противоречия	Принцип и практика в «кривом зеркале» оппозиции
2	Равные выборы	Каждый избиратель на выборах имеет один голос (в многомандатных округах – равное число голосов). Все кандидаты, политические партии равны перед законом. Каждый избиратель имеет право на равный и реальный доступ на избирательный участок, с тем чтобы осуществить свое право на голосование. Каждый избиратель имеет право осуществить на равной основе с другими избирателями свое право, причем его голос имеет такой же вес, как и голоса других избирателей. Каждый имеет право участвовать в управлении своей страной и должен иметь равные возможности выдвигнуть свою кандидатуру на выборах. Каждый кандидат или каждая политическая партия должны иметь равные возможности доступа к средствам информации, особенно к средствам массовой информации с целью изложения своих политических взглядов	Абсолютного равенства голосов избирателей ни в одной из стран мира достичь не удалось. Поскольку ни одна страна мира не может обеспечить абсолютно-го равенства численности избирателей во всех избирательных округах, а существующие механизмы распределения мандатов также ведут к искажению результатов волеизъявления, хотя процент этого искажения обычно и не критичен для качества представительства. У специалистов в области избирательного права есть даже специальный «коэффициент диспропорциональности» – индекс Лузмора-Хэнби. Юридическое равенство кандидатов перед законом не отменяет их фактического неравенства в силу различия личных качеств, ресурсной базы, уровня общественной поддержки. Реализуемые равные права кандидатов различаются по степени воздействия уже в силу индивидуальности и неповторимости как кандидатов, так и избирателей. Электоральная конкуренция изначально предполагает, что данное «неравенство достоинств» будет оценено избирателями в ходе голосования	1. Со стороны оппозиции борьба часто идет не за равенство прав избирателей, а за введение более удобного для нее типа избирательной системы, выгодную корректировку ее основных параметров. 2. Под лозунгом обеспечения равенства прав кандидатов и политических партий нередко звучат требования законодательно нивелировать фактические различия, принудительно уравнивать политический вес кандидатов и избирательных объединений, участвующих в выборах, установить дополнительные ограничения для более ресурсных политических оппонентов. 3. Требуя равного доступа к СМИ, представители оппозиции на практике априори расценивают практически любое публичное выступление оппонента, занимающего государственную должность, как предвыборное выступление

№	Принцип избирательного права	Законодательство	Практика реализации: проблемы и противоречия	Принцип и практика в «кривом зеркале» оппозиции
3	Прямые выборы	Граждане голосуют на выборах и референдумах соответственно за кандидатов (списки кандидатов), а в случаях, предусмотренных законом, – за или против кандидата, за вынесенные на референдумы вопросы или против них непосредственно	Элемент не прямых выборов присутствует в политических системах практически всех государств. Различается только соотношение прямых и не прямых выборов. Так, главу законодательного (представительного) органа обычно избирают из своего состава депутаты. Правительство в парламентских государствах часто возглавляет лидер одной из политических партий, непосредственно за которого большинство населения не голосует. Формирование верхней палаты парламента (в государствах с двухпалатными законодательными собраниями) в значительной части государств происходит также посредством не прямых выборов	В критике не прямых выборов глав регионов оппозиция игнорирует тот факт, что предложения по кандидатурам на должности глав регионов представляет победившая на парламентских выборах парламентская партия, а решение о наделении полномочиями принимают депутаты коллегиального органа. Требуя возврата к прямым выборам глав регионов, оппозиция отказывается своим депутатам в региональных парламентах в праве самостоятельно определять свою позицию по кандидатурам на должность главы региона

Пример

Самый известный образец не прямых выборов – выборы Президента США. Существующая система выборов приводила к тому, что трижды (1876, 1888, 2000) победителем президентских выборов становился кандидат, получивший голосов меньше, чем его оппонент. Это говорит о том, что данный способ избрания президента нарушает принцип равенства голосов избирателей. В Европе не прямые выборы используются как при выборах главы государства – например, в Италии и ФРГ, так и палат законодательного (представительного) органа – как в ФРГ, Франции. В России с 2004 года (законопроект был принят в конце 2004 года, январь 2005 – последние губернаторские выборы в НАО) введена практика не прямых выборов глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Пример

Примеры допустимого отклонения от среднего размера избирательного округа. В ФРГ численность населения избирательного округа не должна отличаться от средней по стране более чем на 25 процентов, во Франции – не более чем на 20 процентов от средней по департаменту, в Российской Федерации допустимое отклонение составляет 10 процентов от средней нормы представительства избирателей (30 % – для труднодоступных или отдаленных местностей). Другой пример – использование на выборах мажоритарной избирательной системы относительного большинства при отсутствии порога явки. Так, результат последних выборов в Палату общин (2010) был для трех ведущих партий следующим:

Партия	Количество проголосовавших (%)	Количество мест в Палате общин (%)
Консервативная партия	36	47
Лейбористская партия	29	40
Либеральные демократы	23	9

Выборы депутатов Палаты общин (2008) Канады: Квебекский блок, выдвигающий своих кандидатов только в одной из десяти провинций, получив всего около 10 процентов голосов избирателей, смог провести 49 своих представителей в Палату общин, а Новая демократическая партия, за которую в целом по стране свои голоса отдали более 18 процентов канадцев, смогла получить только 37 мандатов.

До 1961 года фактически не могли принять участие в выборах Президента Соединенных Штатов Америки жители Федерального округа Колумбия, где находится столица государства – Вашингтон. Лишь XXIII поправка к Конституции США позволила им делегировать трех выборщиков для выборов президента и вице-президента, а посылать своих представителей в Сенат США граждане страны, проживающие на территории федерального округа Колумбия, не могут до сих пор.

Неравенство проявляется и в расположении избирательного участка. Во всех странах средняя явка избирателей, живущих ближе к избирательному участку, выше средней явки избирателей, живущих дальше от избирательного участка



№	Принцип избирательного права	Законодательство	Практика реализации: проблемы и противоречия	Принцип и практика в «кривом зеркале» оппозиции
4	Тайное голосование	Голосование на выборах и референдуме является тайным, исключая возможность какого-либо контроля над волеизъявлением гражданина. Право на тайну голосования является абсолютным и не может быть никоим образом ограничено. Государства должны предпринять все необходимые меры для обеспечения соблюдения принципа тайного голосования	По мере развития новых форм голосования (голосования по Интернету, голосования по почте) обеспечение государством тайны голосования становится затруднительным. В ряде случаев присутствует добровольный отказ от тайны голосования (например, голосование по доверенности, голосование избирателей с ограниченными физическими возможностями с заполнением бюллетеня иным лицом). В ряде государств бюллетени имеют нумерацию, снабжены специальными отрывными корешками. Эта мера применяется для упрощения решения избирательных споров, но фактически позволяет осуществить контроль над волеизъявлением избирателя. Участие избирателей в экзит-полах и социологических опросах также можно расценивать как частичное отступление от принципа тайны голосования (опрос граждан, выходящих с избирательных участков, выявляет предварительную картину электоральных предпочтений еще до того, как голоса будут подсчитаны, а итоги выборов подведены) Участие избирателей в экзит-полах и социологических опросах также можно расценивать как частичное отступление от принципа тайны голосования (опрос граждан, выходящих с избирательных участков, выявляет предварительную картину электоральных предпочтений еще до того, как голоса будут подсчитаны, а итоги выборов подведены)	Представители оппозиции зачастую требуют введения мер, позволяющих установить волеизъявление конкретного гражданина для осуществления «общественного контроля» и «борьбы с фальсификациями» (вплоть до введения нумерации бюллетеней). Некоторые политики отказываются от соблюдения тайны голосования добровольно, заявляя о том, что их голоса, голоса их сторонников неправильно посчитаны (зачастую это сопровождается подачей коллективных жалоб). Установить, так это или нет, в соответствии с требованиями законодательства невозможно, однако подобные действия дискредитируют работу избирательных органов

Пример

На выборах в Великобритании каждый избирательный бюллетень имеет специальный контрольный талон (содержит номер, идентичный номеру бюллетеня). Номер избирателя в списке избирателя проставляется на контрольный талон при получении бюллетеня. Контрольные талоны хранятся в течение года после голосования. В Финляндии избирательный бюллетень на обороте подписывается избирателем и на нем проставляется печать УИК прежде, чем избиратель опускает его в ящик для голосования.
Голосование по доверенности возможно в таких странах, как Бельгия, Нидерланды, Испания, Франция, Швеция и в ряде других стран. Достаточно распространенной является практика оказания помощи при голосовании лицам, которые самостоятельно не могут расписаться в получении бюллетеня, заполнить его и поместить в ящик для голосования. Эта норма действует в Великобритании, ФРГ, Испании. В Финляндии на каждом избирательном участке должен присутствовать назначенный комиссией избирательный помощник, который по просьбе избирателя может оказывать ему помощь при заполнении бюллетеня. Такие функции может осуществлять и член избирательной комиссии по просьбе избирателя.
В Канаде избирателю при выходе с избирательного участка запрещено сообщать, за кого он голосовал.
В ФРГ для избирателей при голосовании по почте существует требование в письменном виде подтвердить, что избирательный бюллетень заполнен лично и в соответствии со своей волей

№	Принцип избирательного права	Законодательство	Практика реализации: проблемы и противоречия	Принцип и практика в «кривом зеркале» оппозиции
5	Честные выборы	Предвыборная конкуренция должна осуществляться цивилизованно, способствовать осознанному и добровольному волеизъявлению граждан, гласности выборов и референдумов. Кандидат, партия несут ответственность перед обществом. Каждый кандидат и политическая партия, участвующие в выборах, должны уважать права и свободы других. Обеспечивается честность голосования путем принятия соответствующих мер, не допускающих многократного голосования одного лица или неправомочных лиц; честный подсчет голосов	Некоторые участники избирательного процесса прибегают к средствам, оказывающим воздействие на эмоции избирателя, используют недобросовестные методы в ведении предвыборной агитации, некорректные формы работы в отношении оппонентов. Образно: абсолютно честных выборов не бывает, поскольку есть «политтехнологии». В большинстве стран более защищены права на свободу тех, кто манипулирует электоральными процессами, права избирателей защищены в меньшей степени	Стремись к формальному равенству доступа к СМИ и другим информационным ресурсам, представители оппозиции сами охотно прибегают к технологическим уловкам
Пример				
Единого подхода к регулированию данной сферы в мире не выработано. Одни страны идут по пути максимальной регламентации порядка агитации, как, например, Франция или Япония, в других странах, наоборот, государство заботится лишь о том, чтобы кандидаты имели возможность доступа ко всем способам агитации при соблюдении равенства условий (США)				

№	Принцип избирательного права	Законодательство	Практика реализации: проблемы и противоречия	Принцип и практика в «кривом зеркале» оппозиции
6	Справедливые выборы	Для того чтобы выборы были справедливыми, государства должны предпринять необходимые меры для обеспечения партиям и кандидатам разумных возможностей для представления своих избирательных платформ. Каждый кандидат и политическая партия, участвующие в выборах, должны согласиться с результатами свободных и справедливых выборов	Справедливость относительна. Что кажется несправедливым одному кандидату (партии), другой кандидат считает справедливым. Так, равный объем эфирного времени для кандидатов (партий), создающих в процессе предвыборной деятельности равное количество информационных поводов, более активным может быть воспринято как ограничение его права	Некоторые представители оппозиционных партий предлагают искусственно вводить квоты для политических партий, например, ограничивая максимальное количество мандатов, которое может получить партия-победитель. Это является искажением результатов выборов. В отличие от большинства демократических государств, в России еще не сформировалась традиция политической конкуренции, нет традиции признавать победу оппонентов, поздравлять их с победой. Вместо этого проигравшие выборы кандидаты и политические партии нередко предпочитают заявлять о масштабных фальсификациях, о нарушениях требований избирательного законодательства. При этом громкие заявления не подкрепляются конкретными юридическими претензиями. Проводится планомерная дискредитация институтов непосредственной демократии
Пример				
В Польше и Сербии партии, представляющие национальные меньшинства, допускаются к распределению мандатов независимо от градительного барьера. Кроме того, в ряде случаев применяются специальные правила для регистрации кандидатов от партий, представляющих интересы национальных меньшинств: например, в ФРГ они в ряде случаев освобождены от сбора подписей. Гендерные квоты существуют в таких странах, как Аргентина, Бельгия, Испания				

№	Принцип избирательного права	Законодательство	Практика реализации: проблемы и противоречия	Принцип и практика в «кривом зеркале» оппозиции
7	Свободные выборы	Участие в выборах и референдуме является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах и референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению. Государства должны предпринять все необходимые меры для того, чтобы избиратели имели возможность голосовать свободно, без страха и не опасаясь запугивания	1. Абсолютной свободы не бывает. В современном мире законодатели часто вынуждены ограничивать политическую конкуренцию с целью ограждения общества от угрозы, исходящей от различных радикальных идеологий. Получение ими власти может привести к негативным последствиям. Кроме того, в большинстве стран присутствуют определенные барьеры и для желающих реализовать свое пассивное избирательное право, не являющихся носителями подобной идеологии. Эти ограничения (например, сбор подписей кандидатами) должны обозначить серьезность намерений этих политических сил. 2. На практике избиратель, подвергшийся воздействию предвыборной агитации, не может быть абсолютно свободен в своем выборе. В выборах всегда присутствует элемент манипуляции электоратом, его настроениями. 3. В большинстве стран участие в выборах является для граждан правом, но не обязанностью. Они сами вправе решать, распоряжаться своим голосом или нет	Чрезмерное смягчение ограничений на реализацию избирательного права ведет к размыванию смысла выборов как эффективного механизма принятия однозначных решений. Более того, неограниченный допуск различных радикальных группировок может просто угрожать правам, свободам, а то и безопасности других граждан. Представители некоторых оппозиционных структур призывают к нарушению права избирателей свободно участвовать в выборах, призывая бойкотировать выборы, нагнетая атмосферу страха и социальной агрессии
Пример				
Законодательство ряда стран, таких как Аргентина, Австралия, Бельгия, Боливия, Бразилия, Демократическая республика Конго, Греция, Египет, Парагвай, Турция, Франция (Сенат), Чили, Эквадор и иных, требует обязательного участия граждан в выборах должностных лиц и представителей, в ФРГ обязательным для граждан является участие в работе участковых избирательных комиссий				

№	Принцип избирательного права	Законодательство	Практика реализации: проблемы и противоречия	Принцип и практика в «кривом зеркале» оппозиции
8	Периодические выборы	Выборы являются обязательными, периодическими и проводятся в сроки, обеспечивающие соблюдение сроков полномочий этих органов или депутатов	В истории любого государства имеют место различные потрясения, не позволяющие строго соблюдать принцип периодической ротации состава представительного органа или выборной должности. Часто это вызвано объективными причинами, например, смертью или болезнью лица, замещавшего выборную должность, но иногда сроки избирательной кампании становятся приемом в политической борьбе, пренебрегая желанием избирателей, делегировавшим кандидата на определенный срок	Обратное явление – стремление вернуть в политическую действительность практику императивного мандата. Однако и эта мера не лишена недостатков – применение императивного мандата может привести к росту давления на избираемых лиц. С одной стороны, возросший прессинг может бросить выборных лиц в дичайший популизм, а с другой – создает целое поле для манипуляций
Пример				
В Италии действующее правительство – 62-е с 1946 года, во Франции во времена Четвертой Республики (в период с 1946 по 1958 г.) сменилось 20 составов правительства. В других случаях партия парламентского большинства, столкнувшись с очевидным падением популярности, пытается закрепить на ближайшее время свое преимущество, распуская парламент и организуя досрочные выборы, как это произошло, например, в Японии в 2009 году или в ФРГ в 2005 году				

№	Принцип избирательного права	Законодательство	Практика реализации: проблемы и противоречия	Принцип и практика в «кривом зеркале» оппозиции
9	Обеспечение доступа к информации, открытость выборов	Деятельность комиссий при подготовке и проведении выборов, референдума, подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, референдума осуществляется открыто и гласно	У информационной открытости также существуют определенные законом границы – это информация, составляющая государственную тайну, а также персональные данные	Тонкая грань между буквой закона и моралью, нравственностью. Никто не станет распространять о себе (в подавляющем большинстве случаев) порочащие сведения, а они, безусловно, помогли бы избирателю в его осознанном волеизъявлении. Степень прозрачности деятельности власти часто выше, чем оппозиции, поскольку регулируется специальным законодательством. Оппозиционные партии не стремятся к подобной регламентации своей деятельности
Пример				
Примером подобного громкого скандала стала проблема с реализацией прав парламентариев на компенсацию части их расходов. В результате публичного скандала выяснилось, что члены Палаты общин как от правящей партии, так и от оппозиционных партий позволяли себе нецелевые расходы из бюджета. В ряде случаев закон формально нарушен не был, однако этичность подобных трат весьма сомнительна. Так, члены партии «Шинн Фейн», регулярно направляющей в британскую Палату общин своих кандидатов от ряда округов Северной Ирландии, не принимают участия в работе парламента, однако пользуются рядом депутатских привилегий, в первую очередь, пособием по компенсации дополнительных расходов (из-за него недавно разразился серьезный скандал, приведший к политическому кризису)				

№	Принцип избирательного права	Законодательство	Практика реализации: проблемы и противоречия	Принцип и практика в «кривом зеркале» оппозиции
10	Хорошо организованные выборы	Задача государства – установление нейтрального, беспристрастного и сбалансированного механизма организации и проведения выборов. Государства должны предпринять все необходимые и соответствующие меры для обеспечения ясности и понятности всего избирательного процесса, осуществляемые, например, через присутствие представителей партий или должным образом аккредитованных наблюдателей. Государства должны предпринять необходимые меры, чтобы партии, кандидаты и их сторонники пользовались равной безопасностью, а государственные органы предпринимали необходимые шаги для предотвращения случаев насилия в ходе выборов	«Совершенству нет предела» – абсолютный идеал недостижим, однако это установка на дальнейшее совершенствование процесса	В результате выборов все довольны быть не могут: кто-то выигрывает, а кто-то проигрывает. Многие стремятся списать свои неудачи на организаторов выборов. Более того, опыт стран, где прошли так называемые оранжевые революции, показывает, что организаторов выборов обвиняют не только ради получения политических очков, но и для намеренной дестабилизации политической обстановки
Пример				
В 2003 году оппозиция не признала результаты парламентских выборов в Грузии. После множества акций протеста, увенчанных силовым захватом оппозиционерами здания парламента, президент республики сложил полномочия и были назначены новые выборы. «Оранжевая» оппозиция не признала результаты президентских выборов на Украине в 2004 году. Прошла кампания протестов, митингов, пикетов, забастовок и иных акций гражданского неповиновения, был назначен так называемый третий тур выборов. По схожему сценарию развивались события и во время «революции кактусов» 2006 года в Мексике, однако суд Мексики признал избрание Фелипе Кальдерона действительным, что позволило ему вступить в должность Президента Мексики				



Ярославского форума, находясь под впечатлением великолепно структурированного выступления Д.А. Медведева, я участвовал в очередном международном ежегодном семинаре по избирательной тематике в ОБСЕ под председательством Казахстана. Темой семинара было электронное голосование на избирательных участках и дистанционное электронное голосование. Количество противников применения электронных средств голосования с каждым годом резко уменьшается. Однако они все еще остаются. И в конце семинара, выслушав мнение некоторых противников электронного голосования, в том числе и сотрудников БДИПЧ ОБСЕ, я понял, в чем суть проблемы.

Наш Президент сказал в Ярославле:

«Очевидно, что впереди нас ждет не только опосредованная, или представительная, демократия, но и непосредственная, или прямая, демократия, которая ведет к тому, что люди путем моментального волеизъявления могут показать, чего они хотят, добиться конкретных результатов. Сегодня через открытые дискуссии, через неформальные голосования и выясняются общественные взгляды по всем важнейшим вопросам. Пока этот процесс, конечно, не институализирован, но он в любом случае рано или поздно приобретет необходимую институализацию. Он станет, по сути, проводником народной воли. И, в конечном счете, это и будет демократия. Прямая и непосредственная, отличная от того, что было тысячу лет назад, во

время прямых референдумов, различного рода вече и собраний, но тем не менее от этого не превращающаяся в представительную».

Внедрение электронных способов голосования как на участках, так и дистанционно, является важным элементом, облегчающим постепенное возвращение непосредственной, или прямой демократии, которая позволяет гражданам государства общаться с государственной властью непосредственно в интерактивном режиме. Но эта форма демократии делает ненужным огромный отряд международных наблюдателей-туристов, чье мнение в основном не только не обобщают пославшие их миссии, но иногда даже и не учитывают, оставляет без работы многочисленных наблюдателей внутри страны, потому что в этом случае наблюдателями становятся все люди, получающие возможность непосредственно наблюдать за выборами и вступать в непосредственный диалог с государственной властью. Это означает, что уменьшается необходимость и в членах избирательных комиссий, в некоторых странах они уже существенно сокращены, например в Венесуэле.

Еще раз подчеркну, что переход на электронные способы голосования уменьшает необходимость в каких-либо посредниках. И это очень важно.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЯМОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ



Артур Меликян,
помощник депутата
Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации,
аспирант Северо-Западной
академии государственной
службы

В современной отечественной конституционно-правовой науке не изучены в полной мере теоретические и практические аспекты осуществления прямого государственного финансирования политических партий в России и иностранных государствах, в связи с чем в настоящей статье уделяется особое внимание анализу правовых норм в области регламентации прямого государственного финансирования политических партий как в России, так и

в зарубежных странах, в том числе с федеративной формой государственного устройства.

В целом в российской юридической науке на сегодняшний день нет единой точки зрения о формах, объемах, способах, методах осуществления прямого государственного финансирования политических партий (с учетом основных принципов избирательного права), целесообразности государственной поддержки всех зарегистрированных избирательных объединений ввиду их малочисленности¹. В частности, Президент Российской Федерации Д.А. Медведев, указывая на возможность осуществления государственного финансирования всех зарегистрированных партий, отмечает, что в нормах о государственном финансировании политических партий, действие которых в настоящее время распространено только на партии, преодолевшие установленный в законодательстве Российской Федерации барьер, «...есть элемент определенной справедливости, потому что парламентские партии все-таки прошли через горнило политической борьбы и в честном поединке завоевали свое право представлять интересы граждан Российской Федерации в нашем парламенте». Однако в то же время Д.А. Медведев сделал оговорку, что «китайская стена» между партиями «тоже не нужна», но подчеркнул: «не уверен, что мы сейчас должны или можем перейти к кон-

струкции государственного финансирования всех партий», хотя «это не отрицается как идея»².

Обобщение, систематизация, сравнительный анализ отечественного и зарубежного опыта правового регулирования прямого государственного финансирования политических партий позволяет сделать выводы как по отдельным формам прямого государственного финансирования политических партий, так и по системе правового регулирования указанных общественных отношений, а также сформулировать конкретные теоретические и практические предложения по теме исследования.

Исторический опыт становления системы государственного финансирования деятельности политических партий

Британские ученые К. Эвинг и С. Иссахаров отмечают, что «...различные формы государственной поддержки могут быть идентифицированы уже с первыми годами деятельности демократических правительств. Идея о том, что политические партии должны финансироваться государством, возникла в северных европейских социальных демократических государствах лишь в 1950–1960-е годы XX века. Это был период расширения бюджетной функции государства, и идея эта была принята на всех континентах мира, где проводятся выборы в либеральной традиции».

¹ По состоянию на 01 января 2010 года в Российской Федерации зарегистрировано 7 политических партий: Всероссийская политическая партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ», Политическая партия «Коммунистическая партия Российской Федерации», Политическая партия «Либерально-демократическая партия России», Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО», Политическая партия «ПАТРИОТЫ РОССИИ», Политическая партия СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ, Всероссийская политическая партия «ПРАВОВОЕ ДЕЛО».

² Ирина Граник. Непарламентские возражения: Дмитрий Медведев ответил на критику «малых» партий // Коммерсант. № 104/П (4159), 15.06.2009. С. 2.

Однако с тезисом о том, что идея о государственном финансировании политических партий возникла именно в северных европейских социал-демократических государствах, как представляется, согласиться нельзя.

Впервые институт государственного финансирования партий был введен в Уругвае в 1928 году с целью оказания содействия созданию многопартийной системы и обеспечения политического равенства. Профессор Оксфордского университета К.Кэзас-Зэмора указывает, что «в Уругвае регулирование политических финансов производилось при долгосрочном участии государства в обеспечении политических партий ресурсами для проведения их избирательных действий». С инициативой о введении данного института выступил бывший Президент Уругвая Жозе Баттл Ордоñez еще в 1924 году. Избирательный Суд Уругвая в соответствии со статьей 30 Закона от 17 октября 1928 года № 8312 производил возмещение затрат политических партий за изготовленные бюллетени и списки кандидатов из расчета оплаты 20 бюллетеней за 1 полученный голос избирателя.

Необходимо подчеркнуть, что в западноевропейской юридической научной литературе факт наличия элементов прямого государственного финансирования партий в 20-е годы XX века был исследован лишь в начале 2000 годов. Однако до сих пор многие ученые ошибочно отмечают, что впервые нормативно государственное финансирование партий было закреплено в Коста-Рике в 1954 году и в Аргентине – в 1955 году, а не в Уругвае.

Известно, что еще в 1905 году в своем выступлении в Конгрессе Президент США Теодор Рузвельт

призвал к осуществлению государственного финансирования кандидатов на федеральных выборах через политические партии, которые они представляли. Эта идея, однако, была реализована в США только почти через 70 лет после знаменитого Уотергейтского скандала – в 1974 году (когда был принят Закон о федеральной избирательной кампании).

В странах Западной Европы институт государственного финансирования партий в соответствии с мнением виднейшего немецкого ученого-юриста К.Х. Нашмахеера прошел через три структурно схожих этапа развития. Первый этап Нашмахер называет «стадий раннего экспериментирования» (1954–1974 гг.), когда элементы государственного финансирования партий получили первое нормативное закрепление (в Западной Германии – в 1959 году, в Австрии – в 1963 году, в Швеции – в 1964 году и в Италии – в 1975 году). Вторая стадия – «стадия расширения» (1967–1982 гг.), когда речь шла уже о системе мер, направленных на эффективную поддержку избирательных объединений (в том числе получили нормативное закрепление различные способы косвенного государственного финансирования партий). Третий этап – «стадия регулирования», в период которой действие системы должно было изменяться в соответствии с особенностями развития страны (например, на третьем этапе была введена индексация выплат политическим партиям).

К концу 1980-х годов институт государственного финансирования политических партий функционировал в 21 государстве мира (Аргентине, Австралии, Бразилии, Канаде, Коста-Рике, Дании, Финляндии, Франции, Израиле, Италии, Японии,

Мексике, Нидерландах, Норвегии, Испании, Швеции, Турции, США, Венесуэле и Западной Германии). К концу 1990-х годов уже 45 государств производили финансовое обеспечение деятельности избирательных объединений.

Правовое регулирование государственного финансирования политических партий в середине 1990-х годов осуществлялось не только в развитых странах западной демократии, но и в 45 странах Африки (Бенине, Габоне, Египте, Зимбабве, Марокко, Мозамбике, Намибии, Танзании, Чаде, Экваториальной Гвинеи, ЮАР и др.), в 17 бывших социалистических государствах (Боснии и Герцеговине, Латвии, Литве, Польше, России, Сербии и др.)³. Исключением до 2007 года был Казахстан до внесения соответствующих изменений в статью 5 Конституции Казахстана⁴.

В середине 1990-х годов в Российской Федерации осуществлялось бюджетное финансирование избирательных фондов и избирательных объединений. Так, на парламентских выборах 1995 года каждое из 43 избирательных объединений получило 115 миллионов рублей на ведение избирательной кампании, а каждый из 2729 кандидатов в депутаты по одномандатным округам получил по 400 тысяч рублей бюджетных средств⁵. Практика бюджетного субсидирования избирательных фондов кандидатов и избирательных объединений оказалась крайне неэффективной, в связи с чем и была прекращена.

Действующая сегодня схема прямого государственного финансирования политических партий получила нормативное закрепление в Федеральном законе от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях»⁶.

В соответствии с первоначальной редакцией данного закона общий объем средств федерального бюджета, выделяемых для государственного финансирования политических партий, не мог быть менее 0,005 минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом на 1 марта года, предшествующего году выделения этих средств, и умноженного на число избирателей, включенных в списки избирателей на ближайших предстоящих выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации либо на выборах Президента Российской Федерации. То есть изначально величина прямого государственного финансирования избирательных объединений была привязана к минимальному размеру оплаты труда. Исходя из положений Федерального закона от 19 июня 2000 года № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда», финансирование за один голос избирателя было равно 50 копейкам. С 1 января 2006 года в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации»⁸, объем государственного финансирования политических партий был увеличен в 10 раз – до 5 рублей за один голос избирателя (более того, законодатель отказался от привязки государственных субсидий партиям к минимальному размеру оплаты труда, установив фиксированную сумму). Однако в 2009 году в связи со вступлением в силу Федераль-

ного закона «О внесении изменений в статьи 30 и 33 Федерального закона «О политических партиях»⁹ размеры государственного финансирования были увеличены еще в 4 раза – до 20 рублей за один голос избирателя.

Следует заметить, что фактически институт прямого государственного финансирования в России начал функционировать в советский период. Однако государством обеспечивалась деятельность исключительно Коммунистической партии. При этом отношения в области финансирования Коммунистической партии СССР и государством законодательно не регулировались. Сама политическая партия имела возможность истребовать из государственного бюджета ту сумму денег, которая была необходима. По сути, наличествовало доминирование статуса политической партии над государством.

Одним из первых документов, подтверждающих осуществление прямого государственного финансирования политической партии в СССР, является опубликованный в официальном печатном органе высшего руководства Компартии – в газете «Известия Центрального Комитета» в 1920 году бюджет Коммунистической партии. Государственное субсидирование РКП(б) на 01 марта 1920 года составляло более 85 процентов от всех поступлений в партийный бюджет.

Говоря об историческом развитии правового регулирования государственного финансирования партий в международном праве, следует отметить, что в 1990-е годы рядом международных правовых актов было установлено,

что нормативное правовое регулирование осуществления государственного финансирования деятельности политических партий определяется исключительно национальным законодательством. Так, часть 4 Декларации о критериях свободных и справедливых выборов, принятая Советом Межпарламентского союза 26 марта 1994 года, устанавливает обязанность государства «способствовать становлению и свободной деятельности политических партий, регулировать по возможности финансирование политических партий и избирательных кампаний»¹⁰, а пункт 2 статьи 12 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств указывает на то, что «государства обеспечивают в случаях и порядке, предусмотренном конституциями и законами, кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, выделение на справедливых условиях бюджетных средств».

В целом до начала XXI века ведущими международными организациями вопросам государственного финансирования партий уделялось незначительное внимание. Однако в последние годы произошел коренной перелом. Такие международные организации, как Всемирный банк, Совет Европы, Организация американских государств, Ассоциация организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы, в начале 2000-х годов выработали важнейшие рекомендации в области государственного финансирования политических партий.

³ Мостовщиков, В.Д. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации и ее финансирования в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1998. С. 114.

⁴ См.: Сабыралы Н. Золото партий // Газета «Экспресс-К». № 150 (16298) от 16.08.2007 г.

⁵ Е.И. Колюшин. Право и финансирование выборов: Научно-практическое пособие. – М.: Юрид. лит., 1998. С. 32.

⁶ О политических партиях. Федеральный закон от 11 июля 2001 года №95-ФЗ // Российская газета. 2001. 14 июля.

⁷ О минимальном размере оплаты труда. Федеральный закон от 19 июня 2000 года // Парламентская газета. № 114. 21.06.2000.

⁸ См.: Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // «Новые законы и нормативные акты» – приложение к «Российской газете». 2005. № 32. С. 3–128.

⁹ Российская газета. № 158. 25.07.2008. Парламентская газета, № 47–49. 31.07.2008. Собрание законодательства Российской Федерации, № 30. 28.07.2008. (ч. 1), ст. 3600.

¹⁰ См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 1999. С. 805.

Так, в 2000 году Всемирный банк выразил следующее мнение:

«...Многие страны установили частичное государственное финансирование политических партий, признавая, что политические партии играют важную роль в общественных интересах: они делают существенный вклад в политическое соперничество и децентрализованное выражение разнообразных ценностей и интересов. Государственное финансирование уменьшает возможность частных интересов «купить влияние» и может также помочь ужесточить пределы расходов из-за сопротивления электората чрезмерным расходам на социальные нужды. [...] Гарантируйте, что государственная служба политически нейтральна и что государственным служащим и не разрешают, и не требуется делать пожертвования в политические партии с целью получения работы в государственном секторе. Это поспособствует прохождению государственной службы лицами, добываемыми всего своими личными способностями, которые будут сопротивляться партийному уклону и способствовать принятию решений в интересах общества».

То есть Всемирный банк впервые в истории международных организаций акцентирует внимание на значимости государственного финансирования партий не столько в сфере антикоррупционной политики, сколько в целях обеспечения равных возможностей физических лиц реализовать их права на участие в управлении государством, получение должностей государственной службы вне зависимости от поддержки той или иной политической партии.

В 2002 году Совет Европы (Венецианская комиссия) выработал следующие позиции.

Во-первых, государства-члены Совета Европы в области государственного финансирования политических партий или избиратель-

ных кампаний должны соблюдать принцип равенства возможностей (так называемое строгое, или пропорциональное равенство);

во-вторых, все партии, представленные в парламенте, должны получить право на государственное финансирование;

в-третьих, государственное финансирование может быть распространено на политические объединения, представляющие большую часть электората и выдвинувшие кандидатов на выборах;

в-четвертых, финансирование политических объединений из государственных средств должно сопровождаться наблюдением определенных государственных органов за партийными счетами.

Таким образом, Венецианская комиссия впервые в истории закрепила обязательность осуществления государственного финансирования партий для государств-участников.

В 2003 году Комитет министров Совета Европы принял общие правила против коррупции в финансировании политических партий и избирательных кампаний, в статье 1 которых указывает: «Государство должно оказывать поддержку политическим партиям. Государственная поддержка должна осуществляться в разумных пределах. Она может быть финансовой. Объективные, справедливые и разумные критерии должны применяться в распределении государственной поддержки. Государства должны гарантировать, что любая поддержка от них и/или от граждан не оказывает вмешательства в независимость политических партий».

Историческая важность указанных правил, принятых Советом Европы, заключается в том, что впервые нормативно закреплена обязательность гарантирования государством невмешательства в деятельность политических партий, несмотря на оказываемую финансовую помощь из средств государственных бюджетов.

Сравнительно-правовой анализ участия государства в финансировании политических партий в зарубежных странах и в России

Исследования иностранных ученых в области правового регулирования финансирования политических партий в зарубежных государствах, безусловно, могут быть полезными для развития нормативной базы в указанной области в Российской Федерации.

Наиболее простая система государственного финансирования партий среди стран общего права функционирует в Австралии, где политические партии в соответствии с Законом о финансировании выборов в случае преодоления четырехпроцентного барьера на выборах получали финансирование, например на период с 1 июля 2009 года по 31 декабря 2009 года, из расчета 224,851 австралийских цента за один голос избирателя с условием индексации этой суммы в соответствии с уровнем инфляции один раз в полгода. Следует отметить, что в Австралии, так же как и в России, размеры прямого государственного финансирования партий были одновременно резко увеличены (в Австралии более чем в два раза – в 1996 году, в России в четыре раза – в 2008 году).

В Канаде государственное финансирование было введено в 1974 году Законом о расходах на выборах также с целью частичного покрытия расходов избирательных кампаний. С 1983 года зарегистрированные политические партии в Канаде были наделены правом на получение компенсаций в размере 22,5 процента от задекларированных избирательных расходов при условии получения не менее 2 процентов действительных голосов избирателей на последних выборах либо 5 процентов действительных голосов избирателей в избирательных округах, где были выдвинуты кандидаты от той или иной политической партии.



В США на федеральном уровне прямое государственное финансирование политических партий было введено в 1971 году Законом о федеральной избирательной кампании, когда Конгресс ввел возможность осуществления физическими лицами перевода 3 долларов США из уплачиваемого подоходного налога в избирательный фонд кандидата на пост Президента США, выдвинутого тем или иным избирательным объединением.

В настоящее время политические партии, выдвинувшие кандидатов на посты Президента и вице-президента США, получают также специальные гранты от государства (в 2008 году Республиканская и Демократическая партии США получили по 16,8 миллиона долларов США каждая). Помимо этого партии получают так называемые гранты по всеобщим выборам (general election grants), которые покрывают все их расходы на ведение избирательных кампаний по выборам Президента США.

Например, в 2008 году по указанному гранту Республиканская партия получила от государства финансирование в размере более 84 миллионов долларов США.

В целом можно констатировать, что способы и методы прямого государственного финансирования партий в странах англосаксонской правовой семьи значительно отличаются друг от друга. Общим является лишь то, что государственное финансирование выделяется непосредственно на проведение избирательных кампаний с целью возмещения избирательных расходов.

Страны Африки в значительной степени отстают от государств других континентов мира во введении прямого государственного финансирования политических партий. В 2002 году прямое государственное финансирование осуществлялось лишь в 14 странах Африки: Бенине, Буркина-Фасо, Габоне, Египте, Зимбабве, Малави, Марокко, Мозам-

бике, Намибии, Сейшелах, Танзании, Чаде, Экваториальной Гвинее и ЮАР. При этом только в четырех из перечисленных государств объемы государственного финансирования избирательных объединений можно назвать достаточными для обеспечения деятельности оппозиционных партий (в Марокко, Сейшелах, ЮАР и Зимбабве). Например, в ЮАР в соответствии с подсчетами Мунго Соггота 5 крупнейших политических партий получают 43 миллиона южноафриканских рэнда (более 167 миллионов рублей) против 64 миллионов южноафриканских рэнда (почти 250 миллионов рублей), полученных правящей партией ЮАР – Африканским национальным конгрессом в период 1998–2000 годов.

В Зимбабве Закон о финансировании политических партий 1992 года, который разрешил производство прямого государственного финансирования политических партий, по сути, формализ-

зовал то, что существовало с 1980 года. Африканский национальный союзно-патриотический фронт Зимбабве получал ежегодно финансирование в размере 32 миллионов зимбабвийских долларов (это составляло примерно 21 миллион долларов США). С 1992 года любая политическая партия Зимбабве, получившая более 10 процентов мандатов в парламенте (15 мест из 150), наделяется правом на получение прямого государственного финансирования.

Учитывая наличие высокого градительного барьера, оппозиционные партии не получали государственное финансирование, в то время как Африканский национальный союзно-патриотический фронт Зимбабве получал колоссальные субсидии. Например, правящая партия Зимбабве по одному из расчетов должна была получить к концу 2000 года в общей сложности субсидии от государства в размере 312 миллионов долларов Зимбабве (примерно 33 миллиона долларов США), то есть ее ежегодное финансирование превышало 40 миллионов долларов Зимбабве (примерно 4,2 миллиона долларов США). Оппозиция решила в связи с нарушениями основных принципов равенства, справедливости оспорить конституционность Закона о финансировании партий и, в частности, порог в 15 мест. Верховный суд Зимбабве признал обоснованность правовой позиции оппозиции и снизил указанный порог до 5 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Однако правительство попыталось свести на нет эффект решения Верховного суда, трактуя положения решения суда в пользу правящей партии в связи с неясностью методики исчисления пятипроцентного барьера.

В Ботсване (одном из немногих африканских государств, где имеется многолетняя история проведения многопартийных выборов) неравенство в государственном

финансировании между правящей и оппозиционными партиями привело к весьма критическим комментариям в научной литературе о состоянии демократии в этой стране.

В странах Латинской Америки имеется иная тенденция в функционировании системы государственного финансирования партий. Она заключается в том, что предпринимаются попытки разработать такую структуру прямого государственного финансирования партий, которая обеспечит покрытие расходов партий и на ведение избирательной кампании, и на финансирование текущей деятельности партий.

В 15 странах Латинской Америки по состоянию на начало 2010 года обеспечивается прямое государственное финансирование политических партий (Аргентина, Боливия, Бразилия, Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Колумбия, Коста-Рика, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Сальвадор, Уругвай, Эквадор). В большинстве этих стран государственное финансирование покрывает расходы партий как в период избирательных кампаний, так и в межвыборный период (Аргентина, Бразилия, Гватемала, Доминиканская Республика, Коста-Рика, Колумбия, Мексика, Панама, Парагвай, Эквадор). В остальных странах (Боливии, Гондурасе, Никарагуа, Сальвадоре и Уругвае) ограничивается прямое государственное финансирование партий в период избирательных кампаний.

Другой особенностью развития института государственного финансирования партий в странах Латинской Америки является введение государственного финансирования исследовательской работы, расходов на институциональное развитие партийных групп, на просветительные кампании граждан и их обучение (например, в Аргентине, Боливии, Бразилии, Коста-Рике, Мексике и Пана-

ме). Финансирование последних видов деятельности политических партий, безусловно, оказывает существенное влияние на укрепление роли политических партий в обществе и содействует развитию связей избирательных объединений с избирателями.

Таким образом, анализ практики осуществления государственного финансирования политических партий в государствах Латинской Америки, а также в ряде других государств позволяет выделить четыре основных метода осуществления прямого государственного финансирования политических партий:

а) в зависимости от количества голосов, полученных партией на общенациональных (парламентских и президентских) или муниципальных выборах;

б) в равных долях между всеми зарегистрированными политическими партиями;

в) сочетание двух способов: часть государственного финансирования распределяется в зависимости от количества полученных голосов избирателей, а часть направляется политическим партиям в равных долях;

г) в зависимости от количества голосов избирателей и мандатов в Парламенте: часть государственного финансирования распределяется в зависимости от количества полученных голосов избирателей, а часть направляется политическим партиям, допущенным к распределению депутатских мандатов пропорционально их представительству.

Наиболее распространенным является первый метод, который используется в Боливии, Бразилии, Гватемале, Гондурасе, Колумбии, Коста-Рике, Никарагуа, Сальвадоре и Уругвае.

В некоторых из этих стран Латинской Америки для политических партий установлен так называемый порог в голосах избирателей для получения прямого государственного финанси-

рования. В 12 из 15 стран Латинской Америки, в которых действует институт прямого государственного финансирования партий, законодательно регламентирован избирательный барьер (Аргентина, Боливия, Бразилия, Гватемала, Доминиканская Республика, Колумбия, Коста-Рика, Мексика, Никарагуа, Панама, Уругвай, Эквадор). В 7 из указанных стран установлена необходимость получения минимального процента голосов избирателей – обычно от 2 до 5 процентов от всех голосов избирателей, отданных на выборах.

В трех странах Латинской Америки (Гондурасе, Сальвадоре, Парагвае) единственным условием для получения государственного финансирования для политических партий является участие партии в избирательном процессе с условием, что партия будет заре-

гистрирована на выборах (вне зависимости от полученных избирательным объединением голосов избирателей).

Особое внимание следует уделить сравнительно-правовому анализу аспектов осуществления прямого государственного финансирования партий в странах Восточной Азии.

Наиболее развито государственное финансирование партий (среди стран Восточной Азии) в Японии, где в соответствии с Законом «О контроле политических фондов» 1994 года все политические партии получают государственное финансирование в связи с дороговизной избирательных кампаний. В соответствии с поправками в указанный закон в 2002 году уровень субсидирования политических партий в Японии был доведен до размера пря-

мого государственного финансирования партий в странах Западной Европы с учетом принципа пропорциональности финансирования в соответствии с количеством полученных голосов избирателей (из расчета 250 японских иен за один голос избирателя)¹¹. Более того, оценка стоимости одного голоса избирателя в абсолютном исчислении является самой высокой в мире.

Аналогично японскому закону в Южной Корее был принят Закон «О политических фондах», в соответствии с которым было также установлено прямое государственное финансирование партий в размере 800 корейских вон (примерно 20 российских рублей) за один голос избирателя, что в четыре раза меньше японского максимума.

В 2002 году закон, предусматривающий государственное финан-



¹¹ Примерно 81 рубль за 1 голос избирателя (по курсу на 1 августа 2009 г.). В настоящее время размер государственного финансирования партий в Японии значительно превысил размеры государственного финансирования партий в европейских странах в связи с значительным укреплением курса иены в период международного экономического и финансового кризиса.

сирование политических партий соразмерно полученной поддержке на выборах, был принят в Тайване (финансирование производится из расчета 30 тайваньских долларов (примерно 30 российских рублей) за один голос избирателя).

В Индонезии в период существования режима Сухарто только три политические партии получали государственное финансирование, в том числе две оппозиционные партии. Однако финансирование последних предполагало осуществление государственного контроля их деятельности.

В целом можно констатировать, что в странах Азии уровень прямого государственного финансирования партий определяется прежде всего развитостью экономики той или иной страны (за исключением Китая).

Отсутствует прямое государственное финансирование политических партий в 45 государствах мира: Антигуа и Барбуда, Армении, Багамах, Бангладеш, Барбадосе, Белизе, Ботсване, Вануату, Венесуэле (несмотря на то что действующая редакция избирательного закона предусматривает прямое государственное финансирование политических партий, в абзаце 1 статьи 67 Конституции Венесуэлы 1999 года содержится прямой запрет на осуществление государственного финансирования избирательных объединений), Гане, Гаяне, Гренаде, Доминике, Индии, Замбии, Кипре (греческой части), Кирибати, Латвии, Лесото, Мадагаскаре, Малазии, Мальте, Маршалловых островах, Маврикии, Микронезии, Молдове (за исключением возможности получения беспроцентного кредита от государства, что можно отнести к прямому государственному финансированию), Новой Зеландии, Палау, Папуа-Новой Гвинеи, Перу, Сенегале, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Невисе, Сент-Лусии, Сингапуре, Сьерра-Леоне, Соломоновых островах, США, Тринидаде и Тобаго, Тувалу, Уганде, Фид-

жи, Чили, Центральной африканской республике, Ямайки.

Из приведенного сравнительно-правового анализа осуществления государственного финансирования партий в более чем 100 странах мира можно сделать вывод, что институт прямого государственного финансирования политических партий в разных государствах имеет одну из трех целевых направленностей. Законодательство одних стран фокусирует внимание на поддержке политических партий в период проведения избирательных кампаний. В этих государствах политические партии получают прямое финансирование или финансовую компенсацию за понесенные расходы только во время выборов. Вторую группу государств объединяет целе-

В 15 странах Латинской Америки по состоянию на начало 2010 года обеспечивается прямое государственное финансирование политических партий (Аргентина, Боливия, Бразилия, Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Колумбия, Коста-Рика, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Сальвадор, Уругвай, Эквадор). В большинстве этих стран государственное финансирование покрывает расходы партий как в период избирательных кампаний, так и в межвыборный период (Аргентина, Бразилия, Гватемала, Доминиканская Республика, Коста-Рика, Колумбия, Мексика, Панама, Парагвай, Эквадор). В остальных странах (Боливии, Гондурасе, Никарагуа, Сальвадоре и Уругвае) ограничивается прямое государственное финансирование партий в период избирательных кампаний.

вая направленность осуществления государственного финансирования в предоставлении политическим партиям необходимых ресурсов для участия в парламентской деятельности. Третья группа стран одновременно реализует первые две цели, то есть государство обеспечивает финансирование партий как в выборный, так и в межвыборный период.

Большинство систем прямого государственного финансирования политических партий пытаются обеспечить баланс принципов пропорциональности и справедливости в распределении бюджетных средств. Принцип пропорциональности обычно преобладает при осуществлении бюджетного финансирования избирательных объединений. Однако принцип справедливости также играет важную роль в большинстве стран. В большей степени принцип справедливости распределения средств обеспечивается в государствах, где функционирует система распределения в пользу небольших или новых политических партий. Принцип справедливости также в большей степени реализуется, когда преимущества в

бюджетном финансировании отдаются оппозиционным партиям. Тем не менее каждая страна должна выбрать именно тот вариант соотношения указанных принципов, который определяется особенностями генезиса государства и права.

(Окончание следует.)

ИНФОРМИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЕЙ КАК СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ

В Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (далее – Федеральный закон) вопросы информирования избирателей отражены в главе «Гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах». Включение в современное избирательное законодательство отдельных статей, посвященных информированию, – значительное достижение в развитии избирательного законодательства, в том числе института информационного обеспечения выборов. Вместе с тем обращает на себя внимание тот факт, что вопросам информирования избирателей законодатель уделит несопоставимо меньше внимания, чем регулированию другого субинститута выборов – предвыборной агитации.

Цели и задачи информирования избирателей

Законодатель не дает определения понятия «информирование избирателей», что является пробелом в действующем избирательном законодательстве. Ряд специалистов предлагают различные варианты понятия «информирование избирателей».

Как отмечают Р.Т. Биктагиров и Б.И. Кинзягулов, информирование избирателей можно рассматривать в двух аспектах: как совокупность правовых норм, регламентирующих порядок информирования граждан о выборах и референдуме, а также как информационную дея-

тельность определенных законом субъектов, осуществляемую в ходе избирательной кампании, кампании референдума¹.

С.В. Большаков полагает, что информирование избирателей – это осуществляемая в рамках информационного обеспечения избирательных кампаний деятельностью определенных законом субъектов избирательного процесса по реализации прав граждан и общественных объединений на получение информации о дне голосования, о кандидатах (о списке кандидатов), их программах, о сроках и порядке совершения избирательных действий, о ходе избирательной кампании, об итогах голосования и результатах выборов².

По мнению А.Г. Головина, информирование избирателей – это осуществляемая в период избирательной кампании систематическая деятельность по доведению до сведения избирателей объективной и достоверной информации, связанной с выборами, не носящей агитационного характера³.

По нашему мнению, информирование избирателей – это деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью распространение нейтральной по отношению к кандидатам, избирательным объединениям объективной информации, касающейся выборов и не содержащей признаков агитации.

Цель информирования – доведение до сведений избирателей всей полноты информации о выборах, в том числе о дате и месте голосова-



Таисия Нечипоренко,
заместитель начальника
Управления общественных
связей и информации
Аппарата ЦИК России

ния, о кандидатах и избирательных объединениях, об итогах голосования и др.

Предметом информирования является широкий круг информации, связанной с подготовкой и проведением избирательной кампании, в том числе информация о начале избирательной комиссии по подготовке и проведению выборов, о выдвижении кандидатов в депутаты, на иные выборные должности, об их регистрации, о поступлении и расходовании средств избирательных фондов кандидатов, о числе избирателей, принявших участие в голосовании, о результатах выборов, иная информация.

¹ См.: Биктагиров Р.Т., Кинзягулов Б.И. Курс современного избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика. Т.1. Уфа: ГУП РБ «Уфимский полиграфкомбинат». 2007. С. 201.

² Большаков С.В. Правовое регулирование участия средств массовой информации в избирательном процессе. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С.57.

³ См.: Головин А.Г. Избирательное право России: курс лекций. М.: Норма, 2007. С. 291.

Разновидностью информирования избирателей законодатель считает опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами (п. 1.ст. 46 Федерального закона). Законодатель выделяет данный вопрос в отдельную статью, по-видимому, исходя из особого правового режима регулирования этого вида информирования избирателей. Так, в соответствии с избирательным законодательством при опубликовании (обнародовании) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами и референдумами, редакции средств массовой информации, граждане и организации, публикующие (обнародующие) эти результаты, обязаны указывать организацию, проводившую опрос, время его проведения, число опрошенных (выборку), метод сбора информации, регион, где проводился опрос, точную формулировку вопроса, статистическую оценку возможной погрешности, лицо (лиц), заказавшее (заказавших) проведение опроса и оплатившее (оплативших) указанную публикацию (обнародование) (п.2. ст. 46 Федерального закона).

ЦИК России принял постановление от 18 декабря 2007 года № 77/618-5 «О Разъяснениях установленного законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах порядка опубликования (обнародования) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами и референдумами»⁴. В Разъяснениях, в частности, отмечается, что требования об указании необходимых сведений об опросе, предусмотренных п. 2 ст. 46 названного Федерального закона, должны

соблюдаться редакциями средств массовой информации, гражданами и организациями в полном объеме, в том числе в случае, если результаты опроса взяты ими из иных источников (информационных агентств, официальных выступлений, других средств массовой информации и т.п.), поскольку несоблюдение указанных требований не входит в перечень нарушений, от ответственности за которые редакции, главные редакторы, журналисты освобождаются в случаях, предусмотренных ст.57 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»⁵. В Разъяснениях подчеркивается, что «в случае цитирования в средствах массовой информации результатов опросов, размещенных в других средствах массовой информации, информационно-телекоммуникационных сетях, включая сеть «Интернет», озвученных кем-либо в публичном выступлении, распространенных иным способом без указания всех необходимых согласно п.2. ст. 46 Федерального закона данных, журналистам следует, руководствуясь ст. 47 и 49 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», запрашивать, уточнять недостающую информацию о проведенных опросах»⁶.

Важным положением документа является запрет размещения результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов, иных исследований, связанных с выборами, в периодических печатных изданиях, начало распространения которых запланировано на период, когда действует предусмотренный Федеральным законом (п. 3 ст. 46) запрет на опубликование (обнародование) указанной информации – в течение

пяти дней до дня голосования, а также в день голосования. В то же время, как разъясняется в документе, из сети «Интернет» не удаляется соответствующая информация, ранее размещенная в соответствии с требованиями избирательного законодательства, в период действия правовой нормы о запрете опубликования (обнародования) данной информации⁷.

Задачи информирования заключаются в обеспечении получения избирателем объективной и максимальной по объему информации о ходе избирательной кампании, которая способствовала бы осознанному волеизъявлению избирателя.

Одной из наиболее актуальных проблем информационного обеспечения выборов является разграничение понятий «информирование» и «предвыборная агитация». Трудности разграничения предвыборной агитации и информирования избирателей явились причиной большинства жалоб участников избирательных кампаний по вопросам информационного обеспечения выборов, которые рассматривались в ходе федеральных избирательных кампаний на заседаниях рабочих групп по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов, а также в судах различных уровней.

Вопросы отличия информирования избирателей от предвыборной агитации являются предметом широких дискуссий среди правоведов. Наиболее распространенную позицию по этому вопросу сформулировали Р.Т. Биктагиров и Б.И. Кинзягулов, которые полагают, что это отличие заключается в нейтральном характере информации, которая не связана ни с положительной, ни с

отрицательной оценкой кандидата и партий⁸.

Несколько иной точки зрения на эту проблему придерживаются И.Б. Борисов и С.Е. Заславский, которые полагают, что «учитывая разъяснения Конституционного Суда, в случае распространения призывов голосовать «за» или «против» кандидатов, списков кандидатов об отсутствии агитационной цели можно говорить только в случае, если такие призывы не исходят непосредственно от журналиста, а представляют собой описание реально происходивших агитационных мероприятий»⁹.

Позволим себе высказать точку зрения, отличную от общепринятого мнения, по вопросу периода действия правового режима информирования. Хотя в избирательном законодательстве четко не обозначен указанный временной период, принято считать, что информирование, осуществляемое органами государственной власти, органами местного самоуправления, избирательными комиссиями, иными субъектами информирования, осуществляется начиная с официального опубликования решения о назначении выборов и заканчивается с представлением избирательной комиссии, организующей выборы, отчета о расходовании бюджетных средств. Фактически же указанные субъекты информирования распространяют информацию, в той или иной степени связанную с выборами, и в межвыборный период, что не регулируется избирательным законодательством. Мы предлагаем привести данную информацию в правовое поле, к примеру, регулируя ее с помощью указанного Закона РФ «О средствах массовой информации».

Подытоживая вышесказанное, необходимо отметить, что информирование не должно содержать признаки предвыборной агитации, указанные в п.2.ст.48 Федерально-

го закона. Информационный материал не должен способствовать созданию положительного или отрицательного образа кандидата на выборные должности или в целом политической партии, участвующей в выборах, не может содержать призывы, предпочтения, информировать о негативных или позитивных последствиях в случае избрания (или неизбрания) того или иного кандидата (списка кандидатов).

Формирование информационных материалов, связанных с выборами

В Федеральном законе отмечено, что «содержание информационных материалов, размещаемых в средствах массовой информации или распространяемых иным способом, должно быть объективным, достоверным, не должно нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений» (п.2. ст. 45).

Требование закона к объективности материала означает, что информационный материал должен содержать конкретные факты, а не предположения или домыслы. Пользователь информации должен видеть четкие различия между представленной информацией и комментариями к ней. Задача четко разграничить информационной текст и авторские комментарии возлагается на журналистов, готовивших данный материал. Достоверность информации предполагает опубликование (обнародование) материалов, содержащих конкретную информацию о фактах, имевших место в действительности. Журналист не должен представлять непроверенную информацию, содержащую ошибки и фактические неточности. Принцип соблюдения равенства кандидатов, избирательных объединений заключается в обязанности СМИ информировать в одинаковом

объеме (по количественным и качественным показателям эфирного времени и печатной площади) об участии всех кандидатов, избирательных объединений в избирательных кампаниях.

В п.4 ст.45 Федерального закона подчеркивается, что деятельность организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, по информированию избирателей, участников референдума осуществляется свободно. Вместе с тем императивным требованием является размещение сообщения о проведении предвыборных мероприятий исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев, в информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях. В п.5 ст.45 отмечается, что в данных сообщениях не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению, в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности, объему печатной площади, отведенной для таких сообщений.

Необходимо еще раз подчеркнуть важность соблюдения принципов информирования – объективности, достоверности, беспристрастности, особенно для СМИ, так как от них во многом зависит, насколько полную информацию получит избиратель. Принципы формирования и обнародования информационных материалов, связанных с выборами, остаются неизменными вне зависимости от видов информирования.

Целесообразно выделить виды информирования. По мнению ряда юристов¹⁰, информирование может быть официальным, а также носить неофициальный характер. Необходимо подчеркнуть, что законодатель не делит информирование на официальное и неофициальное.

⁴ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.2008.№ 3. С. 210.

⁵ Разъяснения установленного законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах порядка опубликования (обнародования) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами и референдумами. п.2.

⁶ Там же.

⁷ См.: Разъяснения установленного законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах порядка опубликования (обнародования) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами и референдумами. (п.4).

⁸ См.: Биктагиров Р.Т., Кинзягулов Б.И. Указ.соч., т.1.С.205.

⁹ Борисов И.Б., Заславский С.Е. Партии на выборах. М.: Издательство «Европа». 2007. С.81.

¹⁰ См.: например, Биктагиров Р.Т., Кинзягулов Б.И. Указ.соч., т.1. С. 202.

С.В. Большаков и А.Г. Головин справедливо полагают, что юридическая значимость информации является основным критерием, отличающим официальное информирование от неофициального¹¹.

На наш взгляд, в зависимости от видов информирования различается и предмет информирования, и субъекты права, которые осуществляют указанное информирование.

К официальному информированию необходимо, по нашему мнению, отнести информацию, распространяемую избирательными комиссиями, в частности, о ходе выборов и результатах голосования. В свою очередь, официальное информирование можно разделить на обязательное информирование и информирование, носящее необязательный характер. К обязательному информированию следует отнести распространение информации, оглашение которой предусмотрено законом, к примеру, сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов кандидатов. Причем обязательное информирование должны осуществлять не только избирательные комиссии, но и другие субъекты права.

К информированию, носящему необязательный характер, относится, на наш взгляд, распространение информации, обязательность обнаружения которой законодательно не закреплена. Таким образом, информация о выпуске различных сборников по избирательной тематике, не касающихся текущих выборов, не может быть отнесена к информированию избирателей о ходе подготовки и проведения выборов и поэтому, на наш взгляд, хотя и распространяется избирательной комиссией, но не является информацией, подлежащей обязательному обнаружению.

К информированию, которое носит неофициальный характер, на наш взгляд, относится редакционный текст, размещенный в СМИ, со-

державший информацию о регистрации кандидатов.

Информирование может делиться на виды также в зависимости от объектов информирования, то есть его можно разделить на общее и специальное – касающееся всех участников избирательного процесса или узкого круга лиц.

Общее информирование охватывает практически весь вышеуказанный предмет информирования, к специальному информированию относится, на наш взгляд, информирование, направленное на конкретный объект информирования. Спецификой такого информирования, которое, как правило, дополняет общее информирование, является представление информации, необходимой только для определенной категории объектов информирования. К примеру, информация о назначении выборов рассчитана на широкий круг участников избирательного процесса и касается практически каждого. В то же время обязанность избирательных комиссий информировать кандидатов, избирательные объединения о перечне специальных мест для размещения печатных агитационных материалов рассчитана лишь на узкий, названный круг объектов информирования.

К специальному информированию также относится информирование избирателей, находящихся за пределами территории Российской Федерации. Для этой цели, к примеру, был создан специальный раздел на сайте ЦИК России «Голосование граждан России за рубежом», включающий, в частности, телефоны и адреса дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации.

На наш взгляд, следует также выделить виды распространения (обнародования) информации в зависимости от действия по времени. Так, один вид информации имеет неограниченное распростране-

ние по времени, а другой вид информации запрещен или ограничен к распространению в определенный промежуток времени. Например, информация о проведении заседания избирательной комиссии может свободно распространяться и в день выборов, в то же время данные об итогах голосования о результатах выборов не могут быть опубликованы (обнародованы), в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования (включая «Интернет»), в день голосования до момента окончания голосования на территории соответствующего избирательного округа.

Наиболее труднорегулируемым остается порядок распространения информации о выборах через информационно-телекоммуникационные сети общего пользования (включая сеть «Интернет»). Если данные субъекты зарегистрированы в качестве СМИ, то на них распространяется соответствующий правовой режим. В случае если указанный информационный ресурс не зарегистрирован как СМИ, то его деятельность регулируется Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Федеральным законом от 7 июля 2003 года № 126-ФЗ «О связи». В соответствии со ст.37 и ст. 39 Федерального закона «О связи» в случае нарушения законодательства указанными субъектами применяются меры ответственности вплоть до аннулирования лицензии.

На наш взгляд, необходимо расширять меры ответственности за нарушения установленного законом порядка информирования избирателей, в том числе важно законодательно предусмотреть ответственность за незаконное вмешательство в работу интернет-сайтов избирательных комиссий.



¹¹ Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации. Издание 3-е. М.: Ассоциация НКО по защите избирательных прав «Гражданский контроль», 2007.

ИЛЛЮСТРИРОВАННАЯ ЛЕТОПИСЬ ВЫБОРОВ В РЕСПУБЛИКЕ КОМИ

История – это картинная галерея, где мало оригиналов и много копий.

А. Токвиль

Знание прошлого, как известно, определяет наличие будущего, а знание истории выборов формирует политическую грамотность, которая играет важную роль в духовно-нравственном воспитании, передает опыт от старшего поколения к младшему. Именно поэтому в работе по повышению правовой культуры Избирательная комиссия Республики Коми особое внимание уделяет изучению и популяризации истории выборов в родной республике.

Подготовка выставки «История выборов в Республике Коми на рубеже XX–XXI веков» стала очередным этапом в реализации долгосрочного масштабного проекта по восстановлению истории выборов на территории Респуб-



Елена Шабаршина,
председатель Избирательной комиссии Республики Коми



Ольга Кирушева,
главный специалист-эксперт Аппарата Избирательной комиссии Республики Коми

ки Коми, осуществляемого Избирательной комиссией Республики Коми совместно с Национальным архивом и Национальным музеем Республики Коми, а также ведущими учеными региона. Была проделана огромная работа по выявлению экспонатов для оформления

выставки, на которую были отобраны самые важные материалы, ярко отражающие основные вехи истории выборов.

Открытие выставки было приурочено ко Дню молодого избирателя. Первыми об истории выборов в родном Коми крае из уст опытного экскурсовода, начальника отдела истории Национального музея Республики Коми Елены Морозовой, услышали студенты Сыктывкарского торгово-экономического колледжа. Они ознакомились с общественно-политическими плакатами, агитационными листовками кандидатов, уникальными фотографиями и газетными статьями, представленными на стендах выставки.

Окунуться в историю выборов нашего края предлагаем и вам, уважаемые читатели «Журнала о выборах». Представленные на выставке экспонаты – копии страниц летописи истории края, ярко и красочно отражающие историю выборов региона с начала XX века до современности, передающие атмосферу раз-



ных исторических периодов в жизни России и республики.

Первая Дума

Первая часть выставки посвящена XX веку и начинается со сложного, переломного времени в истории нашей страны – периода революций. Для нас период 1905–1917 годов важен с точки зрения организации и проведения выборов в Государственную Думу Российской империи. Как известно, рескрипт о необходимости создания высшего представительного законодательного органа власти был подписан Николаем II 18 апреля 1905 года. Манифест 17 октября 1905 года даровал населению страны гражданские права и свободы, что форсировало процесс идеологического самоопределения, возникновения и организационного оформления политических партий. Кроме того, именно к началу века сложился новый тип общественного деятеля, прошедшего через огромное количество избирательных процедур и осознававшего огромную ответственность перед своими избирателями.

Одним из таких деятелей был Степан Николаевич Ключков – первый избителель Коми края, ставший депутатом Государственной Думы Российской империи. В 1907 году он был избран депутатом Второй Государственной Думы.

«С равной сердобольностью»

Другим депутатом законодательного органа от Коми был экономист, священник и политик Дмитрий Яковлевич Попов, уникальное портретное фото которого представлено на стенде. Дмитрий Яковлевич – депутат Государственной Думы IV созыва. В роли народного избранника он многое сделал для Коми края, как отмечают современники, «с равной сердобольностью заботясь о сиротских приютах и строительстве железных дорог».

Выдержка из Вологодских губернских ведомостей 1912 года

уточняет финансовые вопросы организации выборов: «...издержки на проведение выборов относятся на счет земств и городов».

«Каждая кухарка должна управлять!»

В ходе Февральской революции 1917 года начала складываться уникальная советская система представительной власти, призванная обеспечить реальное участие трудящихся масс в управлении государством. Яркий черно-красный плакат с динамичным и энергичным лозунгом «Каждая кухарка должна научиться управлять государством!» лучшим образом подтверждает это. Конституция



РСФСР, принятая в 1918 году, провозгласила власть Советов рабочих и солдатских депутатов, предполагая через их деятельность вовлечь в непосредственное управление страной все ее трудовое население. Отличительной чертой Советов должна была стать их близость к избирателям, для чего предусматривалась довольно частая переизбирательность их состава (по Основному Закону РСФСР 1918 года срок полномочий депутатов составлял всего 3 месяца), право отзыва депутатов и публичный, открытый характер работы Советов. Плакат с изображением работниц и крестьянок с лозунгом «Под красный

стяг в ряду с мужчиной! Буржуазии страх несем!» выражает презрительное отношение к власти эксплуататоров, то есть тех граждан, кто владел капиталом.

Несколько слов о плакате

Следует сказать, что именно в плакатной графике, которая в большом количестве представлена на экспозиции, наилучшим образом нашла отражение та эпоха.

Плакат человечеству известен с давних времен. Еще в Древнем Египте, Греции и Риме его широко использовали для сообщения о спектаклях и коммерческих сделках. Советский социально-политический плакат выполнял задачи наглядной агитации и пропаганды. Изобразительные средства плаката, на первый взгляд, бесхитростны и малохудожественны. Но он обладает особой силой обобщения и эмоционального воздействия. Просмотр плакатов советского периода напоминает чтение художественной летописи. В чем же загадка? Искусство плаката доступно широким массам, его образы понятны каждому, а короткий энергичный текст – лозунг – запоминается и призывает к действию. Кроме того, простые граждане, особенно в сельской



местности, были неграмотны и не могли читать прессу, не понимали газетного слова, лексики, используемых аббревиатур. Плакаты же, размещавшиеся на стенах клубов, отправляемые по почте в виде почтовых открыток, давали человеку повод для размышления и ощущение сопричастности к общественно-политической жизни страны. Действовал принцип: «понимаю – значит, участвую».

«Один кандидат – один депутат»

В 1936 году была принята так называемая Сталинская конституция. Она провозгласила высшим органом власти Верховный Совет СССР. Тогда же провозглашалась идея блока коммунистов и беспартийных, чтобы в каждом округе от блока был выдвинут один кандидат. Так сложилась система «один кандидат – один депутат», которая просуществовала до 1980-х годов. Конституция 1936 года декларировала предоставление гражданам широкого круга прав и свобод, что делало ее самой демократичной конституцией своего времени. Основным законом вводил новую избирательную систему – впервые избирательное право становилось всеобщим и равным.

Коми автономная область была преобразована в Коми Автономную Советскую Социалистическую Республику. 23 июня 1937 года была принята Конституция Коми АССР, которая явилась правовой основой для формирования законодательной власти нашей республики. 26 июня 1938 года со-



стоялись первые выборы депутатов Верховного Совета Коми АССР. В разные годы деятельности законодательной власти республики количество депутатов изменялось:

от 79 депутатов Верховного Совета первого созыва до 180 депутатов Верховного Совета 12 созыва.

«За партию нашу, за родину нашу мы все как один голоса отдадим!»

Депутатами первых трех созывов Верховного Совета республики избирались руководители советского государства самого высокого ранга – Иосиф Виссарионович Сталин, Вячеслав Михайлович Молотов, Георгий Максимилианович Маленков и Андрей Александрович Жданов. На фото запечатлена демонстрация, проходив-



шая 27 мая 1938 года в Сыктывкаре в честь их согласия баллотироваться в депутаты Верховного Совета Коми АССР. Депутатом Верховного Совета Коми АССР I–III созывов стал известный в России летчик Михаил Сергеевич Бабушкин, в честь которого в Сыктывкаре названа улица.

В качестве экспонатов представлены избирательные листовки кандидатов в депутаты Верховного Совета Коми АССР. Скупые сведения из биографии, написанные в третьем лице, наличие наград – вот что могли узнать о своих кандидатах избиратели.

Выдержка из газеты «За новый Север» отражает настроение народных масс и их отношение к выборам. Достаточно прочитать заголовки статьи «Проведем выборы так, чтобы партия и тов. Сталин сказали – «хорошо!».

Или другой пример: «За партию нашу, за Родину нашу мы все, как один, голоса отдадим», – призывает на выборы обычная коми семья на агитационном плакате.

«Новыми победами встретим выборы!»

Великая Отечественная война 1941–1945 годов и участие СССР во Второй мировой войне чрезвычайно укрепили международный авторитет страны как державы-

победительницы, но победа наделила культ Сталина новой аурой. Вся полнота власти по-прежнему оставалась в руках партийного руководства. Изменения в структурах власти все же произошли: Совет народных комиссаров в мае 1946 года был преобразован в Совет Министров. Прошли выборы в верховные советы республик и Верховный Совет СССР, обновился депутатский корпус. Представленные на выставке плакаты 1930–1940-х годов призывают участвовать в выборах. Выпускались плакаты и на коми языке, потому что на нем говорила большая



часть населения Коми АССР. Один из плакатов – наглядное пособие по процедуре голосования на выборах депутатов Верховного Совета РСФСР и Коми ССР 1947 года.

«Новыми победами встретим выборы в Верховный Совет!» – утверждают двое рабочих на одном из плакатов, призывая все трудящееся население страны работать не покладая рук. В газетной статье читаем: «... в честь выборов ворчанцы завершили сезонный план лесозаготовок!». Тогда выполнение планов приурочивали к выборам. В другой газете статья о встрече кандидата в депутаты Рязанова с избирателями начинается так: «Зал клуба Сыктывкарского лесозавода был переполнен». О празднике в день выборов и трепетном отношении народа к своему руководству свидетельствует фото, на котором запечатлено выступление струнного оркестра перед избирателями под руководством известного коми художника Валентина Викторовича Полякова 26 июня 1937 года и демонстрация в честь праздника 1 мая.

«Всенародное торжество»

«Всенародное торжество» в день выборов нашло отражение и в других плакатах. Вот на нас смотрят молодой человек и девушка, призывающие молодежь на вы-



боры. Голосующий товарищ Сталин, опуская избирательный бюллетень в ящик для голосования, словно изрекает: «За народное счастье!». С грузового автомобиля люди с транспарантами скандируют: «День выборов – всенародный праздник!». Газеты пестрили фотографиями и статьями, которые показывают близость будущих избранников с народом: тут и фото со встречи кандидата с оленеводами колхоза Ижемского района, и дружеские посиделки за большим столом в поселении Воркута.

Следует сказать, что быть депутатом в то время было очень непросто. Чтобы добраться из отдаленных уголков Коми в Сыктывкар на сессию, нужно было порой провести в пути около двух недель, а по возвращении – не только изучать проблемы избирателей,

решать их, но и трудиться на своей основной работе – на заводе, в школе, в научном центре, при этом быть примером для других, передовиком производства.



Патриот земли Коми

Центральным событием 1960–1980-х годов стало принятие новой Конституции СССР 1977 года. Конституция закрепляла всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании. На агитационных плакатах того времени изображены призывающие на выборы семейные пары, рабочие, студенты. Для каждой целевой аудитории разрабатывались специальные плакаты.

1970–1980-е годы для Коми – период экономического расцвета. На стенде агитационная листовка кандидата в депутаты Верховного Совета РСФСР Зосимы Павловича Панева. В свое время он трудился в должности Председателя Совета Министров Коми АССР, председателя Президиума Верховного Совета Коми АССР, восемь раз избирался депутатом Верховного Совета Коми, четыре раза – депутатом Верховного Совета России. Это человек, который был настоящим патриотом Коми земли, искренне «болеющим» за республику. Именно при нем начиналось строительство многих объектов, сыгравших огромную роль в развитии региона.

На представленных фото запечатлена подготовка к выборам в Верховный Совет РСФСР 1971 года и выборы в городской совет народных депутатов 1977 года.

Сергей ШОЙГУ
Александр КАРЕЛИН
Александр ГУРОВ



МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЕ ДВИЖЕНИЕ
ЕДИНСТВО

СБОР ПОДПИСЕЙ

Еще один интересный экспонат – буклет «Народный депутат» – информация о депутате Верховного Совета Коми АССР I–III созывов, Герое Советского

16 июня - выборы Президента России



В будущее - к Великой и свободной России!

Верховный Главнокомандующий *Б.Ельцин* Б.Ельцин

Союза, летчике Михаиле Сергеевиче Бабушкине.

Тернистый путь к демократии

К началу 1980-х становится очевидной потребность в реформировании государственного устройства страны. Президент СССР Михаил Сергеевич Горбачев делает ставку на реформы, способствовавшие развитию демократии: вводились альтернативные выборы, система выборов руководителей предприятий и учреждений. Шло фор-

Верховный Совет. Подобная система создавалась во всех республиках, краях и областях.

На стенде, посвященном периоду перестройки, представлены газетные фото Михаила Сергеевича Горбачева, Юрия Владимировича Андропова, а также фото, на котором запечатлен приезд в Республику Коми в 1990 году Председателя Верховного Совета РСФСР Бориса Николаевича Ельцина.

12 июня 1990 года о своем государственном суверенитете объявила РСФСР – ядро и основа СССР. Информационная листовка, посвященная референдуму 1991 года о статусе СССР, призывает граждан решить судьбу страны.



мирование многопартийности. Число народных депутатов СССР начало расширяться, на один мандат стали претендовать несколько кандидатов. В 1990 году в Конституцию были внесены поправки, положившие конец однопартийности.

Высшим органом власти объявляется Съезд народных депутатов СССР, избиравшийся на 5-летний срок. Для решения повседневных вопросов законодательной деятельности Съезд избирал из своего состава постоянно действующий парламент –

В поиске оптимальной политической системы

Начало 1990-х годов прошлого столетия – особый период отечественной истории, когда общество постоянно находилось в поиске оптимальной политической системы. В 1993 году Президент России Борис Ельцин издает Указ «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации». В соответствии с этим указом Съезд народных депутатов Российской Федерации и Верховный Совет Российской Федерации досрочно распускались и учреждалось Федеральное Собрание Российской Федерации. С этого года в стране стартует масштабная политическая и кон-

ституционная реформа, создается современная система избирательных комиссий.

12 декабря 1993 года всенародное голосование по проекту Конституции Российской Федерации и выборы в Федеральное Собрание Российской Федерации стали условием стабильности в обществе и заложили основы гражданского мира.

Выборы депутатов нижней палаты российского парламента состоялись 17 декабря 1995 года. На выставке представлен плакат избирательных объединений, участвовавших в выборах.

датов на должность Президента Российской Федерации и Главы Республики Коми. Это уже не те скромные, черно-белые однотипные листовки советского периода, когда действовал принцип «один депутат – один кандидат». Листовки девяностых – яркие, выразительные, разнообразные, отражают программу политической партии, от которой выдвигается кандидат. Сергей Шойгу призывает собирать подписи



КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Г. А. Зюганов, Н. И. Кондратенко, Н. М. Харитонов

«В будущее, к Великой и свободной России!»

В 1994 году была принята Конституция Республики Коми, а 11 января 1995 года проведены выборы 50 депутатов в Государственный Совет Республики Коми первого созыва. Затем Конституция Республики Коми утвердила меньшее количество народных избранников законодательного (представительного) органа республики. Со 2 марта 2003 года народных избранников становится 30.

Агитационные листовки выборов рубежа столетий отражают предвыборную борьбу канди-

датов на должность Президента Российской Федерации и Главы Республики Коми. Это уже не те скромные, черно-белые однотипные листовки советского периода, когда действовал принцип «один депутат – один кандидат». Листовки девяностых – яркие, выразительные, разнообразные, отражают программу политической партии, от которой выдвигается кандидат. Сергей Шойгу призывает собирать подписи

Несостоявшийся референдум
Информационная листовка, призывающая к участию 12 декабря 1993 года в референдуме о введении поста Президента Республики Коми, отражает интересную веху в истории Коми. Референдум тогда не состоялся, так как в голосовании приняли участие лишь 47,84 процента избирателей.





В 1994 году на выборах Главы Республики Коми победу одержал Председатель Президиума Верховного Совета Коми АССР Юрий Алексеевич Спиридонов. На выставке представлены его агитационная листовка, список кандидатов на должность Главы Республики Коми.

Юрий Алексеевич проработал на этом посту два срока до 2001 года, в 2002 году его сменил Владимир Александрович Торлопов. В настоящее время Главой Республики Коми является Вячеслав Михайлович Гайзер, вступивший в должность 15 января 2010 года.

Новое столетие

Период выборов, проводившихся на рубеже столетий, представлен на выставке информационно-разъяснительными плакатами, изданными ЦИК России и Избирательной комиссией Республики Коми.

В заключительной части выставки – фото и обращения Президента Российской Федерации Дмитрия Анатольевича Медведева и бывшего президента, а ныне – премьер-министра Российской Федерации Владимира Владимировича Путина. Выборы 2 марта 2008 года отмечены рекордной явкой избирателей в Респуб-

ке Коми, показатель электоральной активности региона составил 71,9 процента.

Послесловие

Конечно, это лишь малая часть того, что можно рассказать об экспозиции по увлекательной истории выборов в Республике Коми, а печатный текст не заменит живой и эмоциональный язык экскурсовода. За время работы выставки с материалами ознакомились общественные и государственные деятели, представители политических партий и средств массо-



вой информации, преподаватели и студенты вузов столицы, школьники, представители молодежных общественных организаций. Выставка - передвижная, это позволяет ей путешествовать по городам и районам нашей большой Республики Коми.

Проект продолжается

В Республике Коми работа по изучению истории выборов продолжается. Впервые в этом году в рамках проекта на Всероссийской научной конференции – конкурсе учащихся, студентов, аспирантов и молодых ученых «Проблемы материальной и духовной культуры народов России и зарубежных стран» и XIII Республиканской конференции «Отечество – земля Коми» для школьников Коми были организованы и проведены подсекции по истории выборов. Эту практику Избирательная комиссия Республики Коми планирует продолжать ежегодно. В настоящее время ведется работа по подготовке серии книг по истории выборов в Коми крае. Первая книга, посвященная выборам в Государственную Думу Российской империи на территории нашей республики, выйдет в этом году.



ПЕРВОЕ АВТОМАТИЗИРОВАННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ В ЮГО-ВОСТОЧНОЙ АЗИИ

В течение десятилетий филиппинский народ участвовал в избирательных процессах, нередко омраченных манипуляциями с результатами и многдневными задержками в объявлении официальных результатов выборов. В связи с этим, а также для обеспечения прозрачности избирательного процесса в 2007 году Конгресс Филиппин принял закон об автоматизации голосования на всех местных и национальных выборах.

В мае 2010 года в Республике Филиппины прошли первые в Юго-Восточной Азии выборы с полностью автоматизированным голосованием. В целях изучения опыта автоматизации избирательных процедур при проведении голосования с 7 по 12 мая 2010 года на Филиппинах находилась делегация Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в составе секретаря ЦИК России Н.Е. Конкина, главного советника Управления внешних связей Аппарата Комиссии В.Н. Перевозчикова, руководителя Федерального центра информатизации при ЦИК России М.А. Попова и начальника отдела развития ГАС «Выборы» ФЦИ при ЦИК России М.Б. Пономаренко.

Избирательная система Филиппин: к истории вопроса

Выборы на Филиппинах проводятся с 1940 года. На экспериментальной основе использование сканеров избирательных бюллетеней на Филиппинах началось на региональных выборах в 1996 году, а также на общенациональных и местных выборах 1998 года.

Начиная с 2004 года ведущую роль в оказании консалтингового содействия по выборам на Филиппинах стал играть Международный фонд избирательных систем (США), который осуществлял программу, включавшую оказание содействия по внесению поправок в национальное избирательное законодательство, а также программы обучения и повышения культуры участников избирательного процесса, усиления мер общественного контроля за выборами, совершенствования методик и организационных процедур проведения голосования. Данные программы в том числе подразумевали использование современных информационных методик и систем обеспечения выборов и проведения голосования.

Даже с учетом опыта частичной автоматизации выборов на Филиппинах накануне принятия решения



Николай Конкин,
секретарь Центральной избирательной комиссии Российской Федерации



Михаил Попов,
руководитель Федерального центра информатизации при ЦИК России

о полной автоматизации избирательных процедур в филиппинских СМИ развернулась дискуссия по вопросу об обосновании общественной «необходимости» полной автоматизации выборов. В качестве первичных причин необходимости автоматизации были выдвинуты политические требования о сокращении сроков объявления итогов выборов. На Филиппинах по традиции этот период затягивался на несколько недель, а при передаче данных и

документов, как разъяснили наблюдателям из России в филиппинской ЦИК, часто «терялись нули» в итоговых протоколах низовых комиссий, что становилось причиной общественных беспорядков. В результате ЦИК обвиняли в избирательном подлоге, а вся совокупность обстоятельств приводила к насилию в день публикации итоговых данных и человеческим жертвам. В особенности это относилось к результатам местных выборов.



Таким образом, перечисленные выше причины явились обоснованным общественной необходимостью, оформленной в 2007 году филиппинским парламентом в виде принятия закона об обязательной автоматизации всех процедур голосования на всех последующих местных и всеобщих выборах. В июле 2009 года филиппинский парламент выделил необходимые средства, а уже к маю 2010 года филиппинская ЦИК должна была принять некое технологическое решение, организовать необходимый отбор и внедрить на практике такую избирательную технологию, которая позволяла бы «производить подсчет голосов по окончании голосования быстро (в течение 36–48 часов после закрытия избирательных участков) и надежно, а также обеспечивать последующий достоверный аудит полученных данных».

Предыдущие президентские выборы, проведенные на Филиппинах, сопровождалась массовыми обвинениями в избирательном подлоге, а подведению итогов голосования сопутствовали массовые беспорядки и уличные столкновения сторонников различных кандидатов. Ожидалось, что современное, «инновационное» решение, с учетом островного характера избирательной территории, а также прочих социально-политических, этногеографических и правовых факторов местных выборов позволят решить главную задачу развития национальной избирательной системы: обеспечить надежное и незамедлительное получение и публикацию обоснованного результата выборов. По оценке, высказанной при встрече в самой ЦИК, «общественная цена данного решения

для Комиссии – это цена спасения человеческих жизней».

Также в целях обеспечения надежного подведения итогов голосования было образовано два центра документации, в которых дублировались передаваемые в ЦИК электронные данные о результатах.

Выборы 10 мая должны были знаменовать избранием 15-го по счету Президента Республики, предполагали неизбежную смену действующего политического руководства страны. Положения Конституции страны и законодательство о выборах устанавливают, что Президент Республики Филиппины может избираться только на один срок, после чего он слагает свои полномочия. Аналогичное ограничение по переизбранию распространяется и на лиц, занимающих иные выборные посты со сроком полномочий более трех лет. Впоследствии такие канди-

даты не могут регистрироваться для участия в выборах на посты на том же уровне власти.

Начиная с 1992 года проведение всех общенациональных и местных выборов в обязательном порядке совмещается, а голосование по ним проводится в единый день.

10 мая 2010 года, то есть в единый филиппинский день голосования, избиратели проголосовали за Президента Республики и вице-президента, выбрали членов Сената¹, депутатов Палаты представителей, губернаторов, вице-губернаторов, представителей законодательных органов соответствующих провинций, мэров и иных руководящих лиц органов местного самоуправления и муниципальных образований.

зачастую получает себе в качестве второго лица представителя собственной оппозиции.

Помимо двух высших государственных постов, потенциальные кандидаты на выборные должности 10 мая могли претендовать на 12 кресел в Верхней палате парламента, 230 мандатов членов Палаты представителей, 57 депутатских мандатов Палаты представителей, избираемых по партийным спискам, а также на 80 постов губернаторов и вице-губернаторов, на 766 депутатских мандатов в законодательных органах провинций, на 137 позиций мэров городов, а также 1524 поста в городских собраниях, 1497 постов руководителей муниципальных образований (столько же их заместителей), на 11 980 по-

кампаниях. В 2010 году всего зарегистрировалось 50 262 кандидата.

Организация и проведение выборов на Филиппинах возложены на ЦИК, которая существует с 1940 года, является одной из трех имеющихся на Филиппинах конституционных комиссий, не находящихся в подчинении у иных государственных органов. В составе Комиссии – 7 членов, включая Председателя и заместителя Председателя, назначаемых Президентом Республики по согласованию с парламентом. В структуре ЦИК в Маниле имеется один исполнительный директор с двумя заместителями (по административной части и по профильной работе), 9 управлений, 17 региональных директоров по выборам (всего 60 сотрудников), а также 81 ответственный по выборам в провинциях, ответственные по выборам, работающие в городах и муниципальных образованиях, что составляет всего пять тыс. сотрудников, работающих на постоянной основе по территории всей страны.

За многолетнюю историю своего существования, по оценкам международных источников, филиппинская ЦИК приобрела весьма своеобразные национальные правовые очертания, которые позволяют ее детерминировать в качестве «квазизаконодательного и «квазиправового» органа, отвечающего за организацию и проведение выборов.

Автоматизированное голосование: насущная необходимость или жажда новизны?

Первые национальные выборы с автоматизированным голосованием на Филиппинах – масштабная, с учетом географических особенностей страны, задача, продемонстрировавшая перспективу получения надежных, быстрых и законных

Основные преимущества применяемой технологии:

- Несколько проверок на каждом этапе процесса голосования.
- Резервные хранения избирательных данных.
- Быстрый и эффективный подсчет избирательных бюллетеней, заполненных вручную.
- Расширенные механизмы восстановления данных.
- Новейшие стандарты цифровой безопасности.
- Безопасная передача (прямая или сводная) данных на три сервера: один – муниципальный, один – национальный и один – для членов политических партий, международных наблюдателей и прессы.

Своеобразно на Филиппинах регулируется ситуация, связанная с организацией переизбрания на посты губернаторов и мэров, а также вице-губернаторов и вице-мэров. Выдвижение кандидатов на последние из вышеперечисленных постов происходит одновременно с выдвижением в губернаторы и мэры. Вместе с тем регистрация имен данных лиц в избирательных бюллетенях производится в отдельном разделе. Таким образом, избиратель голосует за них в рамках отдельных избирательных процедур. Кандидат, ставший губернатором или мэром,

стос в муниципальных советах. Таким образом, общее число избираемых должностей на всеобщих выборах 10 мая на Филиппинах составило 17 999.

Процедуры регистрации кандидатов накануне проведения очередных всеобщих выборов на Филиппинах регулировались постановлением филиппинской ЦИК, а местное законодательство не требует от выдвигающихся кандидатов ни сбора подписей в свою поддержку, ни внесения какого-либо избирательного залога для регистрации с целью участия в избирательных

¹ Конгресс Республики Филиппины – двухпалатный. Сенат (Верхняя палата филиппинского парламента, состоящая из 24 членов) избирается простым большинством голосов на 6-летний срок. 230 депутатов Нижней палаты парламента – Палаты представителей избираются по одномандатным округам в рамках мажоритарной системы, а 57 членов избираются по пропорциональной системе на основе партийных списков закрытого типа. Расчет числа мандатов производится на основе 2-процентной квоты от общего числа зарегистрированных избирателей (но не более 3 мест).



Ручная система подведения итогов голосования



Электронное голосование

результатов. Ключевым фактором в этом процессе выступила простота проверки результатов голосования. Уже в 2008 году в провинцию Магинданао Республики Филиппины была поставлена технология электронного голосования в качестве пилотного проекта, который преду-

лидация/подсчет голосов, точность, безопасность и надежность системы, были внесены необходимые уточнения. Полевые испытания продемонстрировали быструю и надежную передачу результатов голосования с отдельных избирательных участков на вышестоящие центры подсчета го-

электронного голосования и систем консолидации и подсчета голосов. Процедура была структурирована точно так же, как в день выборов, и охватывала все этапы: фактическое голосование, подсчет голосов, передачу результатов, а также консолидацию результатов по отдельным центрам голосования на всех уровнях.

«Пробные» выборы прошли успешно и показали готовность системы электронного голосования к предстоящим выборам, включая проверку бюллетеней, маркеров для отметки в бюллетене, конфигурации системы, устройств резервного копирования и хранения данных, принтеров и чернил/тонеров, бумаги для распечатки результатов выборов, статистических отчетов и журналов событий.

Что мы увидели?

Накануне голосования наблюдатели от ЦИК России провели встречу в манильском офисе компании «Смартматик» – поставщика технологии автоматизированного голосования для подробного ознакомления с конфигурацией оборудования, требованиями к нему, а также со сценарием функционирования системы автоматизации выборов на Филиппинах. Они встретились с руководством Избирательной комиссии Республики Филиппины (Comelec), побывали в информационном центре по распространению данных о выборах, в офисе Международного фонда избирательных систем (США), в муниципальной (территориальной) избирательной комиссии города Субик-Бэй, а также в образованных этой комиссией центрах по проведению автоматизированного голосования.

В день выборов делегация ЦИК России наблюдала за ходом голосования на тринадцати избирательных участках, расположенных на территории одного из избирательных центров, где также располагался пункт «горячей линии» связи с избирателями, обустроенный мест-

Ключевые преимущества применения новой технологии

- Обеспечивает точность свыше 99,9999%.
- Поддерживает любой тип отметок в избирательном бюллетене (круг, крест, галочка т.д.), однако по решению Избирательной комиссии Филиппин минимальная заштрихованная область овала должна быть 50%, и таким образом избирателю рекомендовано заполнять его полностью.
- Обе стороны избирательного бюллетеня могут быть прочитаны одновременно.
- 100%-я прозрачность, оптический сканер записывает цифровое изображение каждого избирательного бюллетеня и добавляет к ней запись в журнале с четким указанием, каким образом был обработан данный бюллетень, тем самым уменьшая возможную погрешность.
- Сканер может читать обе стороны избирательного бюллетеня одновременно.
- Бюллетени могут быть вставлены любым способом, что оптимизирует время голосования.
- Техническое устройство электронного голосования работает на 220V переменного тока и имеет резервный аккумулятор, который гарантирует непрерывность работы в случае отключения электроэнергии.
- Простота обслуживания.

смастривал развертывание 3050 машин для голосования с необходимым дополнительным оборудованием, 274 серверов для обработки избирательных данных и подсчета голосов, более 600 полевых операторов, а также развертывание центров поддержки для решения непредвиденных обстоятельств и управления избирательным процессом. Проект оказался весьма успешным, положительно повлияв на принятие избирательными органами решения о полной автоматизации предстоящих выборов.

В дальнейшем преимущества новой технологии были подтверждены путем полевых испытаний, в ходе которых проводилась комплексная проверка и отработка решений по таким аспектам автоматизации избирательного процесса, как го-

лосов через комбинацию спутниковых и общественных телекоммуникационных сетей.

Помимо полевых испытаний были проведены полномасштабные «пробные» выборы, являющиеся частью информационной работы с населением и просветительской кампанией, с прохождением всей автоматизированной избирательной процедуры. Они состоялись 6 февраля 2010 года и использовали финальное специализированное программное обеспечение и все те компьютерные системы, сети и методы передачи данных и оборудование, которые будут использоваться в день выборов.

Поскольку это мероприятие было официально объявлено, то участниками «пробных» выборов стали реальные избиратели, реальные операторы технических устройств

ной секцией сетевой неправительственной организации.

Право на участие в выборах имеет каждый гражданин Филиппин, достигший 18-летнего возраста, который проживал на Филиппинах не менее одного года, а также по месту регистрации не менее чем за 6 месяцев до дня голосования. Списки избирателей закрываются за 6 месяцев до дня голосования, и никакие изменения в них не допускаются.

Предложенная на Филиппинах система автоматизации с учетом наличия электронных баз данных и реестров избирателей почему-то не решала задачи автоматизированной идентификации избирателей на избирательных участках. Таким образом, в данном сегменте обеспечения достоверности выборов на Филиппинах путем автоматизации процедур голосования «человеческий фактор» сохранялся, а процедуры голосования средствами автоматизации не ускорились.

На Филиппинах избирательные участки открываются в 7.00 утра и закрываются в 18.00 вечера, разрешается продление голосования решением участковой избирательной комиссии вплоть до выхода с участка последнего избирателя. С учетом использования нового оборудования для голосования решением ЦИК время работы УИК было продлено на один час. Подсчет голосов начался сразу после окончания голосования и носил непрерывный характер вплоть до передачи данных в вышестоящие избирательные органы, участникам выборов, НПО и в иные инстанции.

Все процедуры, связанные с открытием участков, голосованием, закрытием участков и подведением итогов, на территории наблюдения обеспечивались полностью. В помещениях для голосования постоянно находились не менее 5–7 представителей участников выборов, которые активно контролировали, осу-

ществляли фотографирование, получали копии распечатанных протоколов УИК, а также принимали активное участие в заверении распечатанных протоколов.

Тайна волеизъявления на участках соблюдалась только условно, так как предусмотренные специальные папки для отправки бюллетеней в оптические устройства использовались далеко не всегда. В отдельных случаях, когда участию в голосовании лично препятствовали сбои в работе оборудования, уже заполненные бюллетени за избирателей «загружались» в сканирующее устройство персоналом УИК, а кабинок для тайного голосования в помещениях УИК предусмотрено не было.

Неприспособленность помещений голосования для публичного доступа и сложность бюллетеней явились основными причинами для образования очередей из голосующих, которые сохранялись на протяжении всего периода выбо-



ров. В двух случаях на наблюдаемой территории сканирующие устройства выходили из строя. На данных участках многие избиратели лишились возможности проголосовать.

Вызванное автоматизацией голосования укрупнение избирательных участков в местных обстоятельствах привело к образованию больших скоплений участников выборов, ожидавших голосования. В подобных условиях значительно упростилась задача участвующих в выборах конкурирующих кандидатов. Они подвергли избирателей массовой агитационной «обработке» и их подкупу в местах скопления людей при входе на участки. Здесь открыто осуществлялась раздача рекламных материалов и «шпаргалок» по заполнению весьма сложных бюллетеней, а также за деньги производилось заблаговременное маркирование пальцев избирателей в целях воспрепятствования их голосованию.

Нельзя было не обратить внимания на то, что, несмотря на автоматизацию процедур, голосование на Филиппинах не приобрело свободного характера, а выбор избирателей, осуществлявшийся с использованием оборудования автоматизации, оказался не защищенным от

воздействия внешних факторов.

В ходе наблюдения в день голосования наблюдатели отметили только два случая отбраковки бюллетеней сканирующими устройствами. Бюллетени были автоматически признаны недействительными в связи с наличием непредусмотренных знаков вне полей для волеизъявления или знаков неустановленного формата непосредственно на полях.

Однако ошибившись при заполнении бюллетеня по одному типу выборов, данные избиратели автоматически были лишены возможности принять участие во всех иных выборах, волеизъявление по которым было оформлено правильно. Предусмотренные автоматизированные протоколы сканирующих устройств не предоставляли в распоряжение наблюдателей статистических данных по этой позиции.

Техническая процедура сканирования бюллетеня не занимала более 5–7 секунд, однако на процедуру голосования одного избирателя с учетом сложности всех процедур идентификации, проверки бюллетеня, его заполнения и голосования на практике в среднем уходило не менее 10–15 минут. Несмотря на

автоматизацию либо в силу композитности заполняемого бюллетеня и сложности процедур идентификации, многие избиратели не проголосовали.

По итогам наблюдения в день голосования в целом можно сделать заключение о том, что заложенные в основу автоматизации технологические условия способствовали решению поставленных задач по обеспечению честных выборов, но не смогли обеспечить в полной мере, как минимум, двух требований: о равенстве возможностей избирателей принять участие в голосовании и о свободе волеизъявления.

Автоматизация выборов: проблемы и поиск решений

Автоматизация голосования в период, предшествовавший выборам 10 мая, потребовала от ЦИК поиска путей наиболее экономичного использования оборудования, что привело к объединению «традиционных» небольших филиппинских избирательных участков с численностью по 250–300 человек в более крупные центры для голосования. Таким образом, в каждом из центров голосования в единый список оказались объединены по три-четыре традиционных списка избирателей. Подобное технологическое решение, в особенности в сельских районах, затруднило участие избирателей в голосовании из-за больших расстояний между территориями их традиционного проживания и местами голосования.

Помимо единого требования общего формата бюллетеня для выборов всех типов и по каждой территории автоматизация также потребовала специальных характеристик качества бумаги и самой печати. Следовательно, внедрение нового оборудования потребовало дополнительных затрат не только на высококачественные печать и сырье, но и на развозку бюллетеней на избирательные участки по всей стране из единого центра.

В типографском центре на оборудовании, поставленном «Смарт-



матик», бюллетени были напечатаны в 1631 варианте по различному числу участников местных выборов и в двух форматах (длина бюллетеня для проведения голосования в автономной исламской области Минданао была выше стандартной на 5 см, так как имена кандидатов по требованию местного закона были переведены на арабский язык). При подобном совмещении выборов различного уровня в Российской Федерации количество избирательных бюллетеней на каждом избирательном участке достигло бы 11.

Автоматизация также потребовала установления единообразия по количеству бюллетеней, направляемых на каждый участок. Изначально расчет необходимого общего тиража избирательных бюллетеней для голосования производился по новой формуле «один бюллетень на одного зарегистрированного избирателя с учетом одной попытки проголосовать» (т.е. вследствие автоматизации избиратель лишился права на ошибку при оформлении волеизъявления). Техническое задание по оборудованию также содержало требование об обязательной штрихкодовой защите бюллетеней с обязательной его припиской к номеру конкретного избирательного участка.

Вместе с тем даже после «укрупнения» прежних участков число избирателей на них отличалось в среднем на 100–150 человек. Таким образом, в целях унификации условий проведения автоматизированного голосования было решено для каждого избирательного участка отпечатать ровно по одной тысяче бюллетеней, и Комиссия была вынуждена завязать общий тираж заказанных бюллетеней. С учетом фактической явки в день голосования до 75 процентов более половины бюллетеней, развешенных по участкам, оказались там неиспользованными.

На взгляд наблюдателей, решения по автоматизации голосования не снимают ответственности за его ход, однако существенно сужают возможности членов УИК по обе-

спечению текущих коррективов. То же относится и к сужению роли или значения сообщества наблюдателей и доверенных лиц кандидатов в помещениях для голосования и при суммировании результатов в вышестоящих комиссиях.

Полная автоматизация голосования и подведения его итогов на прошедших всеобщих выборах на Филиппинах, по крайней мере, по целому ряду показателей (помимо собственно стоимости оборудования, его обслуживания, амортизации, доставки и хранения) не исключила обычных расходов, но скорее, наоборот, привела к их росту.

Проблемы с оборудованием автоматизации возникли как накануне, так и в ходе голосования. Так, за шесть дней до выборов более чем 60 тысяч сканеров не смогли пройти формальной процедуры предвыборного тестирования.

С учетом специфических условий современных филиппинских реалий, где на многочисленных островах и иных избирательных территориях присутствуют «вооруженные частные армии», а также сохраняются традиционные клановые представления о справедливости, безработица, не ликвидирована неграмотность, обоснованность ре-

шения ЦИК об автоматизации, подкрепленного требованием о сохранении человеческих жизней, вполне убедительна.

Предложенные на Филиппинах новые технологические решения с учетом имеющихся обстоятельств также выглядят вполне убедительными, уже хотя бы по той причине, что они привлекли внимание локальных сообществ участников голосования, выступив своеобразным препятствием для манипулирования выборами на местах. В данных обстоятельствах филиппинский ЦИК весьма умело сбалансировал такие моменты, как возможное влияние человеческого фактора и обеспечение общественного доверия к итогам голосования, предложив свои инновационные решения по части автоматизации изби-

ли бюллетени в целом в «разрешительном» порядке, так что данные моменты не стали предметом общественного внимания. Остается прояснить уровень допусков на Филиппинах в отношении «разрешительных» требований оборудования. Официальных статистических данных по общему числу «отбраковки» бюллетеней сканерами в УИК (эти данные содержатся в рукописных протоколах) ЦИК не обнародовала, а в формате автоматизированного протокола, который является официальным «продуктом» для оценки итогов голосования для всех организаторов и участников выборов, подобной строки не предусмотрено.

Поскольку факты, в том числе и копии «отбракованных» в УИК

возможность решением УИК «поправить» сканер и признать автоматически «непринятый» бюллетень действительным. Конечным оценщиком на Филиппинах выступает сканирующее устройство. Не учитывается тот момент, что устройство может быть «не вполне в порядке», хоть и работать, а также случаи, когда кто-нибудь в помещении УИК может нанести невидимые повреждения еще не использованным бюллетеням.

Вышеперечисленные моменты вызывают беспокойство в связи с повышенными рисками автоматического лишения избирателя права голоса, в частности с учетом жестких требований по заполнению овала «за» кандидата по разным типам выборов, совмещенным в одном бюллетене. Ошибившись в одном голосовании, как уже было отмечено, избиратель может быть лишен права голоса и по другим выборам. Данный фактор повышенного риска не может быть отнесен к исключительной ответственности разработчиков оборудования. Его причины носят комплексный характер.

Также наблюдатели обратили внимание, что инструкция ЦИК Филиппин требует от УИК отчетности по существенно более широкому кругу данных, чем те, что отображаются на бумажных носителях и передаются в электронном виде с помощью автоматизированного устройства голосования. Впрочем, и нельзя ожидать получения многих из требуемых данных от автоматизированного устройства для голосования. Таким образом, филиппинские решения автоматизации не заменяют, а частично сужают ответственность, однако существенно ограничивают возможности УИК по внесению коррективов (в том числе конструктивных) как в ход голосования, так и в подведение его итогов. То же относится и к сужению роли сообщества наблюдателей и доверенных лиц кандидатов.

В отношении отчетности: в частности, автоматизация не исключила требования к УИК о пересчете неис-

Порядок проведения выборов «Филиппины–2010»

1. Конфигурирование системы. До начала выборов производится оценка качества применяемого решения через внутренний аудит, функциональные и эксплуатационные испытания.

2. Конфигурирование оборудования. Технические устройства электронного голосования настраиваются в соответствии со всей необходимой для проведения выборов информацией, полученной от ЦИК Филиппин.

3. Проверка (Аудит). После настройки технических устройств электронного голосования проводится моделирование процесса голосования, для оценки функционирования и точности работы системы. Предварительно осуществляются проверки программного обеспечения, аппаратных средств и платформы передачи данных (в том числе проверка кода и инженерные испытания).

4. Голосование. Избиратель заполняет избирательный бюллетень в соответствии с его предпочтениями и вставляет его в сканер (техническое устройство электронного голосования). После того как голос был учтен, устройство сохраняет его. Для обеспечения тайны голосования запись имеет случайный номер, хранится одновременно и надежно защищена. В качестве дополнительных опций Smartmatic представит ЦИК Филиппин специализированное ПО – Election Day Management Platform (EDMP), предназначенное для контроля с помощью операторов и техников в реальном времени процесса установки, открытия, закрытия, передачи и проверки кабины для голосования, а также поддержки возможных инцидентов, зафиксированных в день выборов.

5. Передача протоколов. В соответствии с требованиями ЦИК Филиппин обеспечивается передача избирательных протоколов надежно и однонаправленно, без необходимости вмешательства человека. Там, где передача данных по каналам связи невозможна, информация переносится на компактные устройства флеш-памяти, на которых она передается в систему подсчета голосов.

6. Подсчет голосов. Система обеспечивает получение результатов голосования в течение 48 часов после закрытия избирательных участков, гарантируя отсутствие численных несоответствий.

7. Завершение работы. По окончании выборов все технические устройства электронного голосования (SAES1800) демонтируются и транспортируются с избирательных участков к местам хранения.

Филиппины – островное государство в Юго-Восточной Азии.

Население – 90 млн. человек.

Площадь – 300,000 км.

Представляет собой архипелаг из 7107 островов, собранных в три группы.

Территория разделена на 17 областей, 81 провинцию, 131 город и 1497 муниципалитетов.

Столица – город Манила на острове Лусон является вторым по величине городом Филиппин после Кессон-Сити.

рательных процедур.

В опубликованных отчетах по итогам предварительных проверок и рассмотрения жалоб в течение первой недели после выборов было официально признано, что итоги голосования на 195 избирательных участках «в силу человеческого фактора» были искажены.

Примечательно, что, пойдя на автоматизацию голосования, ЦИК наняла для обслуживания оборудования госслужащих. Подобное сочетание работников по найму и оборудования по автоматизации можно было бы обоснованно квалифицировать как признак концентрации административного ресурса.

С учетом небольшого числа отбракованных бюллетеней, которое было отмечено на территории наблюдения в день выборов, можно предположить, что автоматизированные устройства оценива-

ются, у наблюдателей имеются, возникает вопрос, по каким критериям сканер идентифицирует бюллетени как «недействительные». В соответствующей публичной инструкции ЦИК для УИК приводятся три основные причины автоматического «непринятия» бюллетеней, а также даются разъяснения, как с этим бороться. Однако других объяснений не дается, а установленных кем-либо критериев для автоматизированной оценки качества бюллетеня нигде не представлено. В образцах «отбракованных» бюллетеней, полученных наблюдателями в УИК в день выборов, имеются пометки вне овала для голосования.

В данном контексте в связи с автоматизацией процедуры голосования заслуживает внимания тот факт, что инструкцией ЦИК также не предусматривается воз-

пользованных бюллетеней (их погашение производится путем продольного разрезания в присутствии наблюдателей и последующей раздельной упаковки полученных половинок для передачи в вышестоящую инстанцию), о пересчете бюллетеней перед началом голосования. Имеется требование об обязательной передаче проголосованных и неиспользованных погашенных бюллетеней вместе с документацией УИК в печатанном виде. Те же данные включаются в рукописный протокол УИК. Однако статистические данные о количестве неиспользованных бюллетеней, также как о числе бюллетеней, признанных недействительными, в автоматизированном протоколе не отражаются.

В связи с автоматизацией голосования в контексте потребовавшихся для этого затрат наблюдателям также не вполне понятно, почему на Филиппинах сохранено требование к бюллетеням о том, что каждый из них должен иметь нанесенную на него бумажку с отметкой невидимыми чернилами, специальную кодированную отметку ЦИК и оригинал подписи избирателя. Данные требования по обеспечению защиты бюллетеня не проверяются в автоматическом режиме. Значит ли это, что оборудование несовершенно или что оборудование тоже должно быть окружено мерами дополнительного общественного контроля?

В плане технических решений подпись избирателя на бюллетене и кодовая отметка ЦИК, определенно, могли бы считываться оборудованием. Однако ЦИК Филиппин по какой-то причине не закладывает данного требования в техническое задание производителю. Вместе с тем в инструкции для УИК почему-то устанавливается, что отсутствие подписи избирателя на бюллетене является нарушением, но не ведет к признанию бюллетеня недействительным. Кому устанавливается такое требование?

Также в инструкции ЦИК всем УИК предоставляются полномочия разрешать голосование изби-

рателей на соседних избирательных участках в тех случаях, если на участке, к которому они приписаны, избирательные бюллетени заканчиваются. С учетом требований по автоматизации процедур голосования, предусматривающих штрихкод участка на бюллетене, а также лишние права замены бюллетеня избирателем такое возможно только в случае отказа оборудования «принимать» заранее испорченные бюллетени. Можно предположить, что ЦИК в данном случае боится от возможных манипуляций с выборами, обусловленных «узкими местами» автоматизации голосования. Однако таким образом открываются новые возможности для манипуляции, даже несмотря на автоматизацию в том виде, в каком она предлагается на Филиппинах.

В ходе первой встречи в ЦИК наблюдателям сообщили следующее: важным аргументом в пользу автоматизации были не только и не столько подозрения в массовой фальсификации хода и итогов голосования на прошлых президентских выборах. В ЦИК, в частности, подтвердили, что на разных этапах передачи документов от одних комиссий к другим «в силу человеческого фактора» в разных регионах на Филиппинах традиционно «пропадали» бюллетени и протоколы, а также нули в итоговых протоколах о подсчете голосов;

главным фактором для принятия решения о необходимости автоматизации явилась оценка реальной возможности предотвратить человеческие жертвы непосредственно после окончания голосования по итогам проведения местных выборов на территориях. При оценке правильности решения об автоматизации следовало учитывать специфический фактор «сохранения» человеческих жизней, особенно с учетом специфических условий современных филиппинских реалий, когда на различных островах и территориях реально присутствуют «вооруженные частные армии», а также действуют клановые пред-

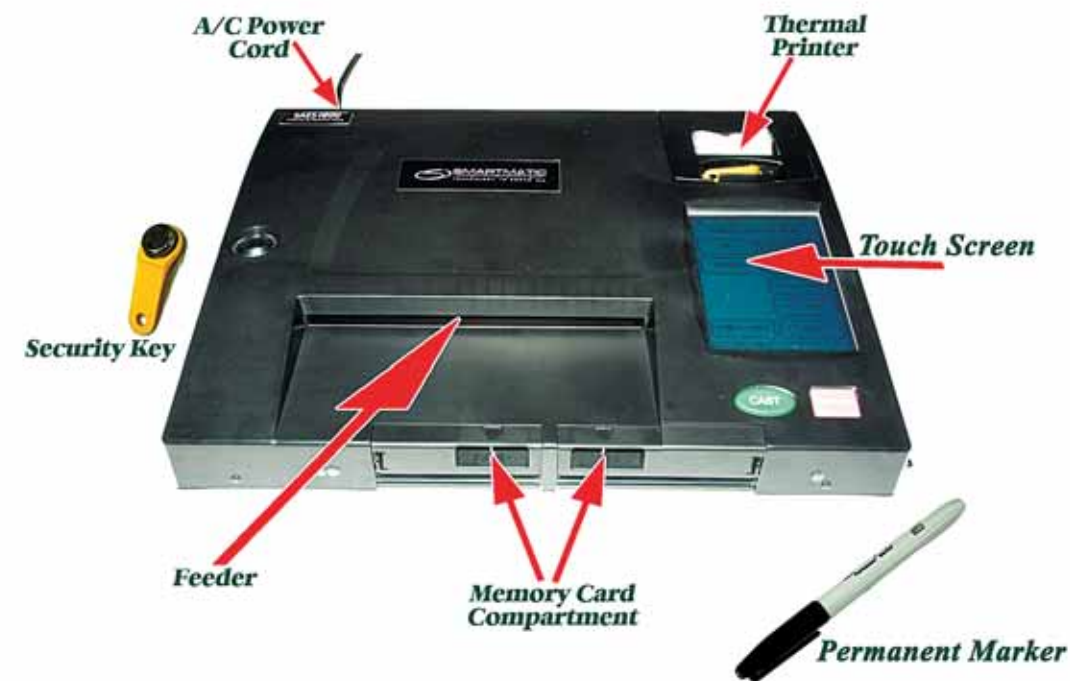
ставления о справедливости, которым сопутствуют безработица, неграмотность населения и коррумпированность властей.

Единообразие условий для работы оборудования было соблюдено полностью, однако непригодность данных помещений к публичному доступу и сложность бюллетеней способствовали образованию очередей из голосящих, которые сохранялись на протяжении всего периода голосования. В двух случаях сканирующее устройство выходило из строя (одно было «починено, другое заменено»). На нескольких участках, где оборудование выходило из строя на длительный период времени или заменялось, очереди при входе продолжали сохраняться и после закрытия участков. Избиратели лишились права на голосование.

По итогам наблюдения в день голосования в целом можно сделать заключение о том, что заложенные в основу автоматизации процедур технологические условия способствовали решению поставленных задач по обеспечению честных выборов, но не смогли обеспечить в полной мере, как минимум, двух требований: о равенстве возможностей избирателей проголосовать и о свободе волеизъявления.

Также в ходе наблюдения в день голосования сложилось впечатление, что фактически в зоне ответственности и контроля персонала УИК по выборам остались только процедуры идентификации и учета избирателей, приходящих для участия в голосовании, исключению повторного голосования, а также формальная функция по «заверению» правильности автоматизированных протоколов.

Автоматизация процедур голосования существенно сузила рамки организационных возможностей Комиссии и системы избирательных органов как по части осуществления голосования, так и по контролю за подведением его итогов. Даже инструкции для работников низовых комиссий, выпу-



щенные ЦИК, и обучение по ним, по сути, стали лишь воспроизведением или перечислением тех процедур, которые предусмотрены в инструкции по эксплуатации оборудования автоматизации голосования и передачи данных.

Справедливость данного утверждения подтверждается оценкой руководителя программ Фонда избирательных систем (США) на Филиппинах, прозвучавшей в беседе с нами, даже с учетом самой широкой вовлеченности МФИС (США) в оказание содействия по выборам. Он весьма иронично охарактеризовал предстоящее 10 мая голосование как находящееся в частной собственности.

С учетом лизингового характера имевшихся с ЦИК официальных соглашений, главной фигурой проведения голосования и «хозяйном» его итогов (во всяком случае, информации по итогам выборов) фактически оказалась компания – изготовитель оборудования. Это относится как к периоду нака-

нуне голосования, так и в ходе голосования, а также при передаче данных и подведении итогов в том понимании, что «гарантом» выборов все-таки выступала ЦИК.

В развитие данного тезиса собеседник также поставил вопрос о нечетком технологическом и правовом разграничении ответственности и полномочий, а также о неясной схеме, по которой ЦИК и местное сообщество могут осуществлять контроль за работой используемого оборудования.

Филиппинский опыт в оценке международных и национальных наблюдателей

Если первоначально автоматизированные выборы на Филиппинах были оценены позитивно самой многочисленной группой международных наблюдателей от США (120 человек) – руководителем делегации Евросоюза на Филиппинах, лично наблюдавшим за выборами, а также послом Испании, местными НПО, то подозрения и «недоразумения», связанные

с оборудованием, вызвали последующую негативную реакцию.

По истечении недели со дня голосования международные наблюдатели, в частности миссии, одна из которых представляла международную организацию Азиатской сети за свободные выборы², а другая – Народную международную миссию по наблюдению (PIOM) в составе 86 наблюдателей – 11 ведущих демократий мира³, отметили, что, несмотря на технический прогресс, в качестве характерных черт выборов на Филиппинах были отмечены следующие моменты:

оказание давления на избирателей, покупка голосов, коррупция и насилие, подлог, подстрекательство и многократное голосование в день выборов, которые едва ли могут быть компенсированы применением автоматизированных систем;

факты оказания давления и подкупа избирателей непосредственно в центрах для голосования, а также перед входом на участки, нарушение тайны волеизъявления, массо-

² Сеть представляет 16 неправительственных организаций из 13 азиатских государств преимущественного распространения ислама. 40 наблюдателей проводили мониторинг в исламском автономном регионе Минданао.

³ Австралия, Канада, США, Великобритания, Япония, Франция, Германия, Дания, Нидерланды и Аргентина.

вое распространение агитационных материалов перед входом в помещения для голосования, а также заполнение бюллетеней за избирателей.

По мнению Народной международной миссии по наблюдению (PIOМ), «сконцентрировавшись на автоматизации, ЦИК потеряла из сферы своего внимания людей на выборах. Выборы не оказались мирными и ненасильственными. Также выборы не смогли стать честными и справедливыми», – отметили наблюдатели данной миссии из развитых демократий.

Динамика поствыборной ситуации

В свете поствыборных разбирательств было высказано требование об обязательном проведении аудита 76 475 флеш-карт использованных ЦИК сканеров. Впоследствии в ходе парламентских слушаний по вопросам проверки оборудования также было объявлено, что в некоторых из распечатанных в УИК протоколов со сканеров вследствие манипуляций с флеш-картами обнаружилось, что голосование на Филиппинах происходило 28 апреля, а в некоторых УИК – 4 мая вместо 10 мая. В свете возникших подозрений до окончательного подведения итогов выборов в Маниле были проведены парламентские слушания.

В ходе слушаний их участники предостерегли правительство Филиппин от поспешной выплаты «частным подрядчикам по проведению автоматизированного голосования» причитающихся им сумм за поставленное ими оборудование до тех пор, пока все собранные жалобы на качество техники не будут подвергнуты должному анализу.

9 июня парламентская Комиссия по подведению итогов голосования по выборам Президента и вице-президента в Республике Филиппины провозгласила официальные результаты первых всеобщих автоматизированных выборов, состоявшихся 10 мая 2010 года. Филиппинская Конституция предоставляет парламенту тридцатидневный

срок со дня голосования для проведения собственных проверок данных о подлинности итогов, подготовленных ЦИК Филиппин, прежде чем вынести окончательный вердикт по результатам голосования на главные посты в государстве на рассмотрение парламента.

По итогам окончательного подсчета голосов, данные которого после продолжительного обсуждения были утверждены Конгрессом Республики Филиппины, в выборах на пост Президента победил Н. Акино, набрав 15 208 678 голосов избирателей (на 5,7 миллионов больше своего конкурента Ж.Эстрада). В выборах на пост вице-президента Филиппин с перевесом в 727 084 голоса победил Дж. Биней, набравший почти столько же, сколько победивший кандидат на пост Президента – 14 645 574 голоса. К 4 июня парламентская комиссия должна была произвести дополнительную проверку и подсчет голосов по данным 278 протоколов, поступивших из различных провинций, городов, посольств и консульств за рубежом. В частности, отмечалось, что по итогам проведенных проверок к данным автоматизированного подсчета у лидирующего кандидата на пост вице-президента должно прибавиться до 200 000 голосов.

Утвердив окончательные результаты выборов, Конгресс Филиппин своим специальным определением вынес вердикт в пользу продолжения проведения автоматизированного голосования, впрочем, оговорив требование об усовершенствовании имеющейся системы в части повышения уровня достоверности получаемых результатов и надежности в передаче данных.

Таким образом, получило подтверждение как справедливое решение Верховного суда Республики от 7 мая, отказавшего в удовлетворении иска с требованием о переносе сроков проведения всеобщих выборов в связи со сбоем в работе и ненадежностью оборудования. Вердикт Конгресса поставил точку в публичной дискуссии по вопросу о досто-

верной проверке надежности имеющейся автоматизированной системы и предполагаемой возможности преднамеренного технологического подлога в ходе прошедших всеобщих выборов. Парламентские слушания по данным вопросам были инициированы председателем Нижней палаты. Они предшествовали формированию парламентской Комиссии по подведению итогов и передаче ей данных по выборам из ЦИК. По итогам слушаний было выдвинуто требование о наложении ареста на оборудование, ящики для голосования с избирательными бюллетенями и флеш-карты, использованные в ходе голосования и передачи данных, полной перепроверке данных на разных носителях. Возможность утверждения автоматизированных итогов выборов была поставлена под сомнение. Также был вынесен запрет на передачу каких-либо данных о выборах в Конгресс до опубликования ЦИК результатов «случайного» ручного пересчета голосов избирателей по всем типам выборов с пяти смежных избирательных участков, расположенных в 222 регионах по всей избирательной территории.

Завершение избирательного цикла, связанного с проведением первого в истории Юго-Восточной Азии полностью автоматизированного голосования на всеобщих выборах, разумеется, оставляет открытым множество проблем, связанных с организацией голосования, регламентацией отдельных избирательных процедур, обеспечением контроля за соответствием результатов автоматизированного голосования реальному волеизъявлению избирателей. Однако полученный на филиппинских выборах опыт является крайне ценным. По сути, состоявшаяся избирательная кампания с применением автоматизированных средств подсчета голосов стала экспериментальной площадкой, на которой можно было объективно оценить все преимущества и риски технологической модернизации выборов.



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ, ПРИМЕНЯЕМЫХ НА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРАХ. ОБЗОРНЫЙ АНАЛИЗ

Вопрос о виде избирательной системы, применяемой на выборах в конкретном муниципальном образовании, остается до сих пор дискуссионным, сопровождаемым периодическими попытками ввести в практику выборов представительных органов муниципальных образований всех типов если не пропорциональную, то, по крайней мере, смешанную (мажоритарно-пропорциональную) избирательную систему. Намерения перевести выборы представительных органов местного самоуправления на избирательные системы, по которым формируются федеральные и региональные законодательные органы, направлены на укрепление единства государственного руководства через каналы партийного влияния на деятельность местного самоуправления. Однако это слабо согласуется с конституционным принципом самостоятельности местного самоуправления, предполагающим и организационную самостоятельность муниципалитетов.

Согласно части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, а согласно пункту 4 части 1 статьи 44 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) порядок формирования представительных органов муниципальных образований



Всеволод Васильев,
главный научный сотрудник
отдела конституционного
права Института
законодательства
и сравнительного
правоведения при
Правительстве Российской
Федерации, доктор
юридических наук, профессор

определяется уставами муниципального образования.

Тем не менее Президентом Российской Федерации на одном из заседаний Государственного Совета поставлена задача развития политической конкуренции на муниципальном уровне². Однако местное самоуправление вряд ли можно считать политической организацией. Оно не занимается политической деятельностью. Как и местное самоуправление в подавляющем большинстве зарубежных стран, оно ведает местны-

ми хозяйственными и коммунальными делами, обеспечивает социальную поддержку определенных слоев населения (во Франции, например, законом прямо запрещалось муниципалитетам принимать какие-либо политические декларации или заявления). Это, конечно, не означает, что нужно отторгать политические партии от муниципалитетов, но логичнее всего, с нашей точки зрения, было бы участие этих партий в соревновании кандидатов на выборах в мажоритарных округах, особенно в муниципальных образованиях с небольшим числом избирателей.

1. В принципиальном плане муниципальным выборам больше подходит мажоритарная избирательная система. Пропорциональная система отдаляет депутатов от избирателей, ослабляет их прямые контакты, которые в наибольшей мере обеспечиваются выборами депутатов именно по мажоритарной системе, поскольку в этих условиях можно полнее учитывать настроения, волю, мнения, нужды, потребности конкретных людей и их малых групп. Пропорциональная система выборов подходит больше к крупным муниципальным образованиям, особенно к крупным городским округам, где депутаты сравнительно отдалены от избирателей и избиратели практически не знают их в лицо.

В небольших по численности населения муниципальных образованиях с малым числом избирателей и депутатов практически невозможно распределение мандатов согласно количеству голосов,

¹ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

² Независимая газета. 2010. 9 февраля.

полученных партийными списками. Широко известен случай проведения выборов в представительный орган сельского поселения Хомутино (Увельский район Челябинской области), насчитывающий 10 депутатов, по пропорциональной избирательной системе. Это была явная пародия на выборы, когда 1262 избирателя голосовали за списки «ЕДИНОЙ РОССИИ», КПРФ и ЛДПР, составленные под диктовку местного «хозяина» – директора санатория, от воли которого зависело получение работы многими избирателями. Только в ячейку «ЕДИНОЙ РОССИИ» за один день было набрано 260 человек – пятая часть взрослого населения села. В депутаты прошли все «нужные» люди и не прошел ни один из «оппозиционеров» – критиков директора санатория³.

В отличие от федеральных и региональных выборов, на муниципальных выборах согласно подпункту 25 статьи 2 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁴ избирательными объединениями выступают не только политические партии и их структурные подразделения, но и иные общественные объединения, уставы которых предусматривают возможность их участия в выборах. Однако в соответствии с новой редакцией указанной статьи Федерального закона они могут участвовать в выборах депутатов представительных органов муниципальных образований только в одномандатных и (или) многомандатных избирательных округах, то есть в тех случаях, когда на муниципальных выборах применяется мажоритарная система⁵. Выдвигать свои списки кандидатов при пропорцио-

нальной системе и соревноваться с политическими партиями они не вправе. Таким образом, продвижение на муниципальный уровень пропорциональной системы существенно ограничивает возможность участия общественников в избирательном процессе. Это отнюдь не способствует развитию демократии на муниципальном уровне, где она больше всего нужна и адекватна природе местного самоуправления.

Конечно, не следует забывать положение указанного федерального избирательного закона о том, что, если законом субъекта Российской Федерации предусмотрено, что в представительном органе муниципального образования все депутатские мандаты распределяются между списками кандидатов пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков, законом субъекта Российской Федерации должны быть предусмотрены гарантии права реализации гражданами Российской Федерации, не являющимися членами избирательных объединений, быть избранными депутатами представительных органов муниципального образования (пункт 3.1 статьи 32 указанного Федерального закона). К сожалению, правоприменительная практика показывает, что это положение Федерального закона фактически остается на бумаге. Причина тому – не только его декларативность, но и нежелание региональных органов ее преодолевать. Данное положение содержится только в небольшом числе законов субъектов Российской Федерации. Например, в Законе Карачаево-Черкесской Республики от 3 июля 2006 года № 44-РЗ «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований и иных выборных

должностных лиц местного самоуправления в Карачаево-Черкесской Республике» установлено, что в случае, если уставом городского округа или муниципального района будет предусмотрено, что выборы депутатов представительного органа проводятся по пропорциональной системе, избирательные объединения вправе выдвинуть в составе списков кандидатов граждан Российской Федерации, не являющихся членами данного избирательного объединения, причем указанные граждане могут составлять не более 50 процентов от числа кандидатов, включенных в список кандидатов.

В Законе о муниципальных выборах в Рязанской области от 12 сентября 2007 года № 127-ОЗ (в редакции от 3 декабря 2009 года № 136-ОЗ) определено, что зарегистрированные в соответствии с законом общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, и их структурные подразделения вправе предлагать кандидатуры для включения их в списки кандидатов, выдвигаемых избирательными объединениями. Причем избирательное объединение вправе выдвигать в составе муниципального списка кандидатов лиц, не являющихся членами избирательных объединений, числом не более 25 процентов от количества кандидатов, включенных в муниципальный список кандидатов.

Касаясь порядка включения кандидатов-общественников в списки кандидатов, выдвигаемых политическими партиями, законы субъектов Российской Федерации обычно отсылают к Федеральному закону «О политических партиях». В некоторых случаях этот порядок подробно описывается в самом законе субъекта Российской Федерации. Например, в Законе о муниципальных выборах в Республи-

ке Ингушетия от 28 мая 2009 года № 24-РЗ содержится статья «Гарантии граждан на право выдвижения в составе единых списков кандидатов», в которой говорится:

- каждый гражданин Российской Федерации, обладающий пассивным избирательным правом, в течение трех дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов представительного органа муниципального образования вправе обратиться в лю-

бое местное (первичное) отделение политической партии с предложением включить его в единый список кандидатов, выдвигаемый этой политической партией. В случае поддержки этой кандидатуры не менее чем десятью членами (участниками) политической партии она должна быть рассмотрена на общем собрании местного (первичного) отделения политической партии при решении вопросов, связанных с участием политической партии в муниципальных выборах, с выдвижением единого списка кандидатов (если этот вопрос отнесен к их компетенции) наравне с иными кандидатурами, которые предлагаются к включению в единый список кандидатов;

Местное самоуправление вряд ли можно считать политической организацией. Оно не занимается политической деятельностью. Как и местное самоуправление в подавляющем большинстве зарубежных стран, оно ведает местными хозяйственными и коммунальными делами, обеспечивает социальную поддержку определенных слоев населения (во Франции, например, законом прямо запрещалось муниципалитетам принимать какие-либо политические декларации или заявления). Это, конечно, не означает, что нужно отторгать политические партии от муниципалитетов, но логичнее всего, с нашей точки зрения, было бы участие этих партий в соревновании кандидатов на выборах в мажоритарных округах, особенно в муниципальных образованиях с небольшим числом избирателей.

- в случаях, предусмотренных уставом политической партии, кандидатура, поддержанная общим собранием или конференцией регионального отделения политической партии, подлежит рассмотрению на съезде (конференции) политической партии при решении вопросов, связанных с участием политической партии в муниципальных выборах, с выдвижением единого списка кандидатов наравне с иными кандидатурами, которые предлагаются к включению в единый список кандидатов;
- отсутствие обращений, предусмотренных частью 1 настоящей статьи, не препятствует

ми кандидатурами, которые предлагаются к включению в единый список кандидатов;

- в случаях, предусмотренных уставом политической партии, кандидатура, поддержанная общим собранием или конференцией регионального отделения политической партии, подлежит рассмотрению на съезде (конференции) политической партии при решении вопросов, связанных с участием политической партии в муниципальных выборах, с выдвижением единого списка кандидатов наравне с иными кандидатурами, которые предлагаются к включению в единый список кандидатов;
- отсутствие обращений, предусмотренных частью 1 настоящей статьи, не препятствует

принятию избирательным объединением по собственной инициативе и в соответствии с его уставом решения о включении гражданина Российской Федерации, не являющегося членом (участником) данной политической партии, в выдвигаемый единый список кандидатов при наличии письменного заявления этого гражданина о согласии баллотироваться в составе единого списка кандидатов. При этом указанные граждане не могут составлять более 50 процентов от числа кандидатов, включенных в единый список кандидатов.

Но независимо от того, подробно или коротко говорится в законах субъектов Российской Федерации о гарантиях граждан на право выдвижения в составе единых списков кандидатов политических партий, соответствующих обязанностей партий ни федеральное, ни региональное законодательство не содержит. Поэтому говорить о реальных возможностях граждан выдвинуть свою кандидатуру на выборах, которые проводятся по пропорциональной системе, весьма проблематично. Между тем реализация в соответствующих формах указанной нормы Федерального закона позволила бы на муниципальном уровне сочетать решение как общих задач данного муниципального образования, так и более конкретных, приближенных к непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения. Но для этого надо, чтобы в указанном Федеральном законе шла речь не о «праве» избирательного объединения включать или не включать в списки кандидатов граждан, не состоящих в рядах данного объединения, но об обязанности делать это.

Не стоит забывать при этом о статье 19 Конституции Российской Федерации, где говорится, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от его принадлежности к обществен-

³ Местное самоуправление № 9 (192). 2009.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2002. № 24, ст. 2253.

⁵ Федеральный закон от 5 апреля 2009 года № 42-ФЗ «О внесении изменений в статьи 25 и 26 Федерального закона «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Собрание законодательства РФ. 2009. № 14, ст. 1577.

ным объединениям, а право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления отнесено Конституцией Российской Федерации к основным правам и свободам человека и гражданина.

2. Проблемы применения пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах почти однозначно связаны с проблемами использования смешанной избирательной системы, в которой сочетаются элементы пропорциональной и мажоритарной избирательных систем. 17 октября 2008 года Государственная Дума приняла в первом чтении Федеральный закон «О внесении 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 в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы О.В. Шейным, А.М. Бабаковым и С.П. Горячевой. Законом, принятым в первом чтении, указанные федеральные законы дополнены положением, в соответствии с которым не менее 50 процентов депутатов представительных органов муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями.

21 октября 2008 года в Государственную Думу поступил несколько запоздалый официальный отзыв на законопроект, уже принятый в первом чтении в качестве закона, от Правительства Россий-

ской Федерации, в котором этот законопроект критиковался и не поддерживался Правительством. В нем отмечалось, что не все политические партии имеют региональные и местные отделения. Кроме того, указывалось, что принятие законопроекта приведет к возникновению ряда внутренних противоречий между нормами Федерального закона № 131-ФЗ. Так, в данном законе предусматривалась возможность отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления (пункт 5 части 1 статьи 17, части 1, 2 и 7 статьи 24, часть 1 статьи 39, пункт 8 части 10 статьи 10), которая могла быть реализована исключительно при применении мажоритарной избирательной системы. Институт отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления не может быть использован в отношении депутатов, избранных по пропорциональной или смешанной избирательной системе.

Частью 4 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов этих поселений, что не согласуется с предлагаемым в законопроекте избранием данного органа исключительно на основании выборов с использованием смешанной избирательной системы. Принятие предлагаемых изменений приведет к необходимости отказа от одного из способов формирования представительного органа муниципального района.

Кроме того, введение смешанной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований потребует пересмотра редакции частей 6–8 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ, в частности в отношении повыше-

ния минимальной численности депутатов представительных органов в целях соблюдения принципа пропорциональности при распределении депутатских мандатов.

С этими замечаниями трудно было не согласиться, и, хотя критикуемый законопроект стал уже законом в первом чтении, дальнейшая его судьба туманна – принятие его в окончательном виде отложено до лучших времен.

Пожалуй, самый существенный недостаток данного законопроекта заключался в том, что он предлагал применять смешанную избирательную систему к выборам представительных органов всех районных муниципальных образований и городских округов, не учитывая чрезвычайного разнообразия этих муниципальных образований и по численности населения, и, соответственно, по численности избирателей, и по их территориальным размерам, а также по многим другим основаниям.

3. Надо иметь в виду, что еще до того, как в Государственной Думе приняли в первом чтении указанный закон, в Федеральный закон № 131-ФЗ были внесены поправки Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации»⁶, предусматривающие возможность применения пропорциональной и смешанной избирательных систем при выборах представительных органов местного самоуправления. Но при этом упор сделан на необходимости учета особенностей каждого муниципального образования при введении той или иной избирательной системы. В части 3 измененной статьи 23 Федерального закона № 131-ФЗ говорится, что в соответствии с установленными законами субъектов Российской Федерации видами избирательных систем

муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании. Этими поправками вышеуказанные противоречия некоторых статей Федерального закона № 131-ФЗ отнюдь не были преодолены. Например, вопрос о том, как быть с правом отзыва депутата, если применяется пропорциональная или смешанная избира-

ями Федерального закона № 131-ФЗ о применении на выборах различных видов избирательных систем. Однако, сохраняя приверженность традиционной мажоритарной системе выборов, законы о выборах 18 субъектов Российской Федерации определяют, что на муниципальных выборах применяется только эта система⁷. Поскольку по смыслу Федерального закона № 131-ФЗ законами субъектов Российской Федерации для муни-

ципальных образований должен быть определен перечень возможных видов (а не одного вида) избирательных систем числом не менее двух, некоторые субъекты Федерации (Магаданская и Орловская области) называют в качестве различных систем мажоритарную систему относительного большинства и мажоритарную систему абсолют-

ного большинства, хотя обе они являются разновидностью одной и той же избирательной системы. В общем можно констатировать, что у значительной части субъектов Федерации наблюдается тенденция сопротивления прямым установлениям Федерального закона № 131-ФЗ с целью сохранения на муниципальных выборах мажоритарной избирательной системы как наиболее приемлемой и подходящей при формировании представительных органов муниципалитетов всех видов. В то же время многие субъекты Российской Федерации приняли законы, которыми устанавливается, что, кроме мажоритарной (абсолютного и относительного большинства), на муниципальных выборах могут применяться пропорциональная и смешанная – мажоритарно-пропорциональная (с различной долей кандидатов, баллотирующихся по спискам избирательных объединений) избирательные системы, причем более чем в двух третях субъектов Российской Федерации (исключая те, где оставлена мажоритарная система) возможно применение всех трех избирательных систем – мажоритарной, пропорциональной и смешанной, а примерно в одной трети – двух избирательных систем – мажоритарной и смешанной.

(Окончание следует.)

Введение смешанной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований потребует пересмотра редакции частей 6–8 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ, в частности в отношении повышения минимальной численности депутатов представительных органов в целях соблюдения принципа пропорциональности при распределении депутатских мандатов.

ципальных образований должен быть определен перечень возможных видов (а не одного вида) избирательных систем числом не менее двух, некоторые субъекты Федерации (Магаданская и Орловская области) называют в качестве различных систем мажоритарную систему относительного большинства и мажоритарную систему абсолют-

тельная система, не решен. Однако субъектам Российской Федерации ничего не оставалось делать, как следовать новациям Федерального закона № 131-ФЗ.

К 1 июня 2010 года большинство субъектов Российской Федерации внесло изменения в свои законы о муниципальных выборах в соответствии с новыми положи-

⁷ См.: Закон Республики Алтай от 07.06.2005 № 32-РЗ в ред. от 03.07.2009 «О муниципальных выборах в Республике Алтай»; «Кодекс Республики Башкортостан о выборах» от 06.12.2006 № 380-з; Закон Республики Карелия от 27.06.2003 № 683-ЗРК в ред. от 10.11.2009 «О муниципальных выборах в Республике Карелия»; Закон Республики Тыва от 10.07.2003 № 325 ВХ-1 в ред. от 31.12.2009 «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Республике Тыва»; Закон Чувашской Республики от 25.11.2003 № 41 в ред. от 19.10.2009 «О выборах в органы местного самоуправления в Чувашской Республике»; Закон Еврейской автономной области от 29.03.2006 № 663-ОЗ в ред. от 27.05.2009 «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований и выборных должностных лиц муниципальных образований в Еврейской автономной области»; Закон Камчатского края от 07.07.2008 № 91 в ред. от 28.10.2009 «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Камчатском крае»; Закон Санкт-Петербурга от 14.11.2008 № 681-118 в ред. от 19.03.2010 «О выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга»; Закон Амурской области от 26.06.2009 № 222-ОЗ в ред. от 18.11.2009 «О выборах депутатов представительных органов и глав муниципальных образований в Амурской области»; Закон Вологодской области от 30.04.2003 № 897-ОЗ в ред. от 04.12.2009 «О выборах депутатов представительных органов муниципального образования»; Закон Иркутской области от 11.12.2003 № 72-оз в ред. от 19.11.2009 «О муниципальных выборах в Иркутской области»; Закон Кемеровской области от 12.12.2005 № 147-ОЗ в ред. от 01.03.2010 «О выборах в органы местного самоуправления в Кемеровской области»; Областной закон Ленинградской области от 13.10.2006 № 113-оз в ред. от 08.05.2009 «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области»; Закон Магаданской области от 05.12.2006 № 772-ОЗ в ред. от 03.11.2009 «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования»; Закон Орловской области от 30.11.2005 № 553-ОЗ в ред. от 13.08.2009 «О выборах депутатов представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления Орловской области»; Закон Пензенской области от 26.02.2006 № 976-ЗПО в ред. от 27.02.2010 «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования в Пензенской области»; Областной закон Ростовской области от 19.12.2005 № 414-ЗС в ред. от 01.10.2009 «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Ростовской области»; Закон Ярославской области от 02.06.2003 № 27-з в ред. от 24.11.2009 «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области».

⁶ Собрание законодательства РФ, 2005, № 30 (ч. 1), ст. 3104.

РЕСПУБЛИКА ИРАК: ВЫБОРЫ ДЕПУТАТОВ ПАРЛАМЕНТА

На основании распоряжения Председателя ЦИК России В.Е. Чурова от 1 марта 2010 года № 43-Р с 5 по 9 марта 2010 года делегация Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в составе члена ЦИК России С.М. Шапиева и председателя Избирательной комиссии Кабардино-Балкарской Республики В.М. Гешева находилась в Республике Ирак для наблюдения за выборами депутатов в Парламент Ирака. Предлагаем вниманию читателей статью о впечатлениях российской делегации от прошедших выборов в Ираке.

6 декабря 2009 года Парламент Республики Ирак после долгих дискуссий и обсуждений принял третью, окончательную, версию закона, согласно которой численность депутатов была увеличена с 275 до 325 человек, из которых 310 мест должны принадлежать представителям 18 провинций, а 15 являют собой так называемые компенсационные места (8 – для национальных меньшинств, 7 – для победивших списков, из которых 3 места зарезервированы для курдов). Кроме того, было законодательно закреплено, что 25 процентов от общего числа мандатов должны получить депутаты-женщины. Количество парламентских мест опреде-

лено исходя из расчета 1 мандат на 100 000 человек. При общей численности населения в 32 млн человек количество избирателей оценивается в 19 млн человек.

По решению Президентского совета Ирака выборы нового состава Парламента были назначены на 7 марта 2010 года.

За проведение и организацию выборов на территории Ирака отвечали Миссия Организации Объединенных Наций по Ираку (МООНИ) и Высшая независимая избирательная комиссия Ирака (ВНИК).

В соответствии с избирательным законодательством кандидат в депутаты должен быть иракцем, обладающим полным пассивным избира-



Сиябшах Шапиев,
*член Центральной
избирательной комиссии
Российской Федерации,
доктор юридических
наук, заслуженный юрист
Российской Федерации*

тельным правом, и отвечать следующим требованиям: быть не моложе 30 лет; не привлекаться к юридической ответственности; не обладать богатством, нажитым нелегальным путем или путем использования ресурсов страны либо государственных фондов; не обвиняться в преступлении за позорные деяния и иметь хорошую репутацию; иметь сертификат об окончании средней школы или его эквивалент; все кандидаты должны быть представлены во ВНИК для получения свидетельства об их утверждении.

Наши наблюдения

В ходе пребывания в Ираке в качестве международных наблюдателей мы посетили 23 избирательных участка в городе Эрбиле, присутствовали на открытии избирательного участка, расположенного в Резиденции Президента Республики



Курдистан Масуда Барзани, где он голосовал, а также при подведении итогов голосования на избирательном участке № 120–109.

В ходе наблюдения российская делегация общалась с представителями политических партий на избирательных участках, имели беседы с избирателями, с членами участковых комиссий, пользовались информационными плакатами и иными региональными средствами массовой информации и агитации избирателей.

5 марта 2010 года нам довелось стать свидетелями большой агитационной кампании. Во-первых, весь город Эрбиль был заполнен агитационными плакатами. Во-вторых, с помощью индивидуального автотранспорта на эмоционально вы-

соком уровне демонстрировалось огромное число транспарантов, портретов кандидатов, плакатов и агитационных материалов с целью оказания максимального воздействия на избирателей.

6 марта 2010 года на встрече аташе Генерального консульства России в Республике Ирак Александра Редина с Председателем Избирательной комиссии Курдистанской Республики госпожой Тарой Абдулой Мидией обсуждались особенности избирательных кампаний в Ираке, вопросы взаимодействия избирательных систем наших стран, а также возможность оказания помощи со стороны ЦИК России в совершенствовании информационной и технической части избирательной системы Ирака.

В ходе наблюдения за выборами наше внимание привлекли масштабные меры безопасности, принятые на время выборов: было закрыто воздушное пространство страны, перекрыто автомобильное движение внутри населенных пунктов и между провинциями, в боевой готовности находился практически весь личный состав силовых структур. Каждый избиратель, пришедший голосовать, подвергался тщательному досмотру. Женщин и мужчин досматривали отдельно. В Эрбиле за безопасность отвечала Служба безопасности Ирака, состоящая из курдов, прошедших подготовку у американских военных инструкторов.

Несмотря на строжайшие меры безопасности, выборы в Ираке были омрачены взрывами, минометными и ракетными обстрелами, которые унесли жизни 38 человек и привели к ранению более 100 человек.

Но несмотря на сложную ситуацию, наблюдалась высокая активность избирателей, явка которых составила от 60 до 70 процентов. В голосовании принимали активное участие как люди старшего поколения, так и молодежь. Было приятно видеть, как молодежь, члены семьи проявляли заботу и уважение к старшему поколению.

Перед каждым избирательным участком были вывешены списки избирателей. Комиссия опиралась на самые последние статистические данные министерства торговли, используя продовольственную карточку для установления регистрации избирателей и определения числа мест в округе. Но вместе с тем одно из самых распространенных нарушений, которое мы зафиксировали, – отсутствие в списках имен пришедших на участки избирателей. Местная избирательная комиссия в качестве причины такого положения назвала наличие большого числа внутренне перемещенных лиц (а это около 2,5 млн человек, многие из которых были в списках по постоянному месту жительства, а не там, где они реально проживают).





ле учета избирателей. Те, чьи имена нет в зарегистрированном в журнале учета избирателей, могут голосовать, но только если они докажут, что их имя будет вписано в представленную форму.

Избирательные участки, как правило, размещались в школах. Внутри здания одной школы находилось по 4–5 избирательных пунктов. Всего было зафиксировано 50 тысяч избирательных пунктов для голосования, на которых в качестве организаторов выборов было задействовано около 300 тысяч человек.

Центры голосования в Ираке размещаются в соответствующих местах по всей территории страны, каждый из которых возглавляет координатор (управляющий), обладающий способностью организовать работу всего центра и его штаба и координировать эту работу со службой безопасности для защиты этого центра. Каждый пункт голосования возглавляет один член независимой окружной избирательной комиссии, который контролирует работу избирательного штаба этого пункта.

В ходе общения с председателями участковых избирательных комиссий выяснилось, что достаточно большое количество избирателей, пришедших голосовать, не смогли воспользоваться правом голосования, так как не были включены в списки избирателей внутри участка, хотя иногда в общих списках, вывешенных на улице (перед избирательным участком), они значились как избиратели. Следует отметить, что не все избиратели использовали право заранее ознакомиться со списками избирателей, подать жалобу о невключении в список.

Количество избирателей на одном участке, как правило, не превышало 400 человек, каждый из которых должен был быть зарегистрирован в журнале учета избирателей в одном из пунктов голосования.

Избиратель имеет право проголосовать только один раз. Избиратель, зарегистрированный в пункте голосования центра голосо-

вания, должен голосовать лично. Голосование по доверенности или по уполномочию запрещено. Избиратель должен представить фото в дополнение к своему имени в журна-



Каждый избиратель должен обмакнуть свой палец в несмываемые чернила, чтобы исключить повторное голосование. Избирательные ящики – полупрозрачные, каби-



ны для голосования – картонные, складывающиеся. Фото- и видеосъемку на избирательных участках можно было провести только с разрешения должностных лиц и избирателей. В бюллетени были внесены 15 партий и 16-я графа – независимый кандидат. Хотелось бы отметить, что согласно закону в списках политических партий каждый третий кандидат – женского пола. Нас удивил очень высокий процент неграмотного числа избирателей – около 40 процентов. Неграмотные избиратели оставляли отпечаток указательного пальца в списке избирателей о получении бюллетеня.

Подведение итогов голосования отвечало всем требованиям закона. Так, на избирательном участке № 120–109, где мы находились, кроме нас, были наблюдатели из Франции (в том числе Генеральный консул Франции в Ираке). Подведение итогов проводилось пятью членами комиссии, а пять представителей политических партий могли беспрепятственно ознакомиться с заполненным избирателем бюллетенем.

Особенности голосования заключались в том, что избиратель вначале голосовал (делал отметку) за партию, а затем указывал номер

кандидата, за которого он проголосовал (открытые списки).

Избранную кандидатуру от партии избиратель должен был для себя заранее определить из агитационного списка, так как списка кандидатов от политических партий на избирательном участке не было. Думаем, что это является информационным недостатком. Процесс подсчета голосов и сортировки происходил в том же пункте, где проходило само голосование, сразу же после окончания процесса голосования,



за исключением случаев, когда имелось решение ВНИК относительно специальных списков и отсутствующих избирателей.

Процессом подсчета голосов и сортировкой управлял руководитель пункта голосования, а весь штаб пункта оказывал ему всевозможную помощь. По завершении процесса голосования координатор пункта подсчитывал бюллетени, использованные избирателями, и комплектовал действительные голоса за каждый список и каждого кандидата. Все решения, касающиеся действительности подсчитанных бюллетеней, принимались руководителем пункта голосования, который применил процедуры, установленные ВНИК. Его решения считались окончательными, но могли быть оспорены кем-либо из представителей штаба сортировки.

Когда руководитель окружной независимой избирательной комиссии убеждался в правильности подсчета голосов и сортировки, он объявлял первые результаты присутствующим внутри пункта голосования, а затем эти результаты передавались в центральное место сбора результатов.

Координатор центра подсчета и сортировки объявлял первые результаты выборов, которые будут



внесены в базу данных в Национальном центре статистики. После получения окончательных результатов общего количества голосов на выборах они будут распределены в соответствии с регулированием прилагаемых мест. Подведение итогов – через две недели после проведения голосования. Итоги утверждаются Верховным судом Ирака.

К чему мы пришли по итогам выборов в Ираке

На наш взгляд, избирательное законодательство и практика его применения в Республике Ирак соответствуют международным стандартам. Жалоб и заявлений в ходе нашего пребывания от кандидатов и от представителей политических партий не поступало. Вместе с тем необходимо существенно совершенствовать учет и регистрацию избирателей, в чем ЦИК России может оказать методическую помощь иракским организаторам выборов.

Сотрудничество между Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Высшей независимой избирательной комиссией Ирака, начатое нами как международными наблюдателями от России на выборах в Ираке в марте 2010 года, продолжила поездка организаторов выборов Республики Ирак в Российскую Федерацию.

С 7 по 10 июня 2010 года делегация ВНИК в составе Председателя Комиссии Фараджа Мирзы Латифа, членов Комиссии Усама Абдельмаджида Абдельхамида и Касема Хасана Саджита посетила Москву с рабочим визитом, целью которого было установление прямых контактов между избирательными органами России и Ирака, изучение российского опыта организации и проведения выборов, в том числе по использованию технических средств и работе с различными группами избирателей.

Члены делегации встречались с Председателем ЦИК России В.Е. Чуриковым и членами ЦИК России, ознакомились с практикой работы российских коллег по направлениям деятельности ЦИК России и в качестве почетных гостей посетили заседание Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

По итогам встречи была достигнута договоренность о развитии сотрудничества между избирательными ведомствами двух стран, намечены конкретные направления взаимодействия между ЦИК России и ВНИК Ирака, в том числе обмен опытом по повышению правовой и гражданской культуры избирателей и других участников выборов, регистрации (учету) избирателей, составлению списков избирателей, внедрению технических средств в практику организации и проведения выборов.



ОТ СЛОВ К ДЕЛУ. МИССИЯ ОБСЕ НА ВЫБОРАХ НА УКРАИНЕ

ЦИК Украины 14 февраля 2010 года объявила официальные результаты второго тура выборов Президента (Янукович – 48,95%, Тимошенко – 45,47%), 15 февраля штаб Тимошенко попытался оспорить результаты выборов в Высшем административном суде, заявив, что голосование 7 февраля было проведено с многочисленными нарушениями, что делает невозможным определение результатов волеизъявления избирателей. 20 февраля Юлия Тимошенко отозвала свое исковое заявление, и суд удовлетворил ее просьбу. Таким образом, можно говорить, что выборы Президента Украины–2010 завершились и пришло время показать, как работала международная миссия наблюдения ОБСЕ на этих выборах.

В целом международные наблюдатели признали эти выборы и заявили, что выборы Президента Украины были честными и прозрачными, что доказывает развитие демократии в стране. Конечно, были и нарушения, но они, по оценкам специалистов, не

носили массового характера и на результаты выборов не повлияли.

С 24 ноября 2009 года была развернута Миссия БДИПЧ ОБСЕ на президентских выборах на Украине во главе с послом Хэиди Таглиавини (Heidi Tagliavini) из Швейцарии. В состав основной рабочей группы вошли 24 представителя из разных европейских стран (Швейцарии, Дании, Канады, Германии, США, Румынии, России, Болгарии, Финляндии, Англии, Франции, Польши, Сербии, Грузии, Молдовы, Швеции, Нидерландов, Армении). Хотелось бы отметить, что все члены основной рабочей группы являются специалистами в электоральной сфере, которые не просто интересуются странами постсоветского пространства, а имеют за плечами большой опыт работы в этой сфере и в той или иной степени владеют русским или украинским языком.

В миссии присутствовали 60 долгосрочных наблюдателей, которые являлись представителями 21 государства, пять из



Алеся Халяпина,
заместитель
исполнительного директора
Российского общественного
института избирательного
права

них были представителями России. Согласно существующим рекомендациям по наблюдению БДИПЧ ОБСЕ долгосрочные наблюдатели должны провести полный анализ выборов во всех регионах страны. Долгосрочные наблюдатели должны решать в регионах большинство задач, которые члены основной команды осуществляют на общенациональном уровне. Они проводят встречи в областных избирательных комиссиях, встречаются с представителями политических партий и с кандидатами. Наблюдатели также несут ответственность за развертывание миссии краткосрочных наблюдений в области и руководят командами наблюдателей в период нахождения их в данном районе.

Количество краткосрочных наблюдателей, прибывших на Украину, составило 600 человек. Это число было определено мисси-



ей по оценке потребностей. При этом остался неясным вопрос, неоднократно поднимавшийся на разных уровнях, о критериях определения числа наблюдателей, так как в разные страны направляется разное количество наблюдателей независимо от состояния избирательной системы государства (от 10, как это было на парламентских выборах в Греции в 2009 году, до 1300, как в третьем туре выборов Президента Украины в 2004 году). Министр иностранных дел Российской Федерации С.В. Лавров на встрече с журналистами заявлял об определении принципов формирования миссий: «Бюро... не может далее существовать в том виде, в котором оно сейчас существует, поскольку оно действует на основании инструкций, изобретенных собственными чиновниками этого бюро и не прошедших никакой межправительственной экспертизы». Министр сформулировал несколько простейших вопросов, на которые сегодня еще нет ответов: «Кто в итоге, к примеру, принимает решения о направлении наблюдателей в ту или иную страну? Почему в одну страну наблюдатели направляются, а в другие – нет? Кто решает, сколько наблюдателей должно направиться на мониторинг выборов в одну или другую страну? Кто будет возглавлять эти группы? Какие полномочия у руководителя этих групп? Как в его оценках должны учитываться мнения всех региональных подгрупп?»¹.

При этом надо отдать должное логистам БДИПЧ ОБСЕ, работавшим на Украине: наблюдение в регионах было организовано достаточно профессионально, что позволило собрать довольно обширный материал. Как представляется, собранные долгосрочными наблюдателями материа-

лы в целом объективно отражали картину выборов и избирательного процесса. В предварительном докладе, озвученном сразу после выборов, было указано, что 95 процентов наблюдателей ОБСЕ подсчет голосов оценили «хорошо» либо «очень хорошо»; 7 процентов заявили, что результаты не были вывешены на всеобщее обозрение; действительными бюллетени признавались в общепринятом порядке; процесс подсчета голосов был прозрачен; отказов в получении копий протоколов на избирательных участках не было.

При сопоставлении форм наблюдения краткосрочных наблюдателей, проникновении в их сущностное наполнение каждый раз возникает вопрос: насколько компетентны наблюдатели в избирательных процессах, кто и как проводил их обучение и подготовку к наблюдению, или «арбитра выборов» можно подготовить на двухдневном брифинге?

Государства-участники ОБСЕ, в том числе и Россия, неоднократно высказывались за то, чтобы ОБСЕ установила единые подходы и принципы организации

международных миссий наблюдения, в том числе и по критерию определения количества наблюдателей и их профессиональной подготовки. Председатель ЦИК России В.Е. Чуров неоднократно в своих интервью говорил о критериях и принципах международного наблюдения. «Это – критерии прозрачности. Очень важно понимать, как работает миссия, очень важно, чтобы миссия с точки зрения ее финансирования и деятельности работала максимально прозрачно, чтобы люди, читающие отчетный доклад этой миссии, были уверены в том, что учтены мнения всех членов миссии...»².

Определенные шаги в этом направлении сделаны новым руководством БДИПЧ ОБСЕ. Однако создается впечатление, что дальнейшее развитие международного института наблюдения продолжает наткаться на чье-то осознанное сопротивление. Не пора ли российским специалистам, прежде всего профессионалам из ЦИК России, ведущим правоведом и общественникам, самим начинать разработку унифицированных стан-

дартов наблюдения, взяв за основу, например, принципы, утвержденные в Декларации МПА СНГ³. В рамках этой работы можно создать и электронную учебно-подготовительную базу, наполнив ее информацией по сравнительному анализу избирательного законодательства, полным обзором деятельности миссий наблюдения, вариантами методологий мониторинга электоральных процессов. Более того, пилотный вариант можно реализовать даже без участия западных партнеров, оперевшись на многочисленных НПО, работающие в электоральной сфере. В дальнейшем эти концепции могут быть предложены БДИПЧ ОБСЕ для широкого обсуждения и использования в работе.

В соответствии с существующей методологией БДИПЧ ОБСЕ обоснованную оценку выборов можно сделать только исходя из комплексного наблюдения, в том числе до дня голосования. Поэтому мониторинг должен осуществляться в течение всего периода избирательной кампании. А уже после окончания выборов может

Опросные формы краткосрочных наблюдателей

Форма	Количество вопросов	
	I тур выборов Президента на Украине 17.01.2010	II тур выборов Президента на Украине 07.02.2010
A (открытие)	27	26
B (голосование)	66	65
C (закрытие участка и подсчет голосов)	71	71
D (передача документов УИК в ОИК)	33	33
E (наблюдение в ОИК)	31	31
F (исключительно наблюдение/комментарии)	---	---
Общее число вопросов в формах	228	226

быть дана их оценка и составлены рекомендации для дальнейшего совершенствования национального избирательного законодательства и правоприменительной практики.

Еще несколько лет назад российские исследователи поднимали вопрос об отсутствии методов оценки электоральных процедур и закрепления их в соответству-

ющих международных актах, что приводит к неразберихе и перекосам в международных отношениях, связанных с защитой политических прав граждан. Этот правовой пробел порой вызывает «сильное политическое напряжение и становится искрой для осуществления «бархатных революций» в государствах с неустоявшейся демократией методами и способами, далекими от правовых»⁴, как это было на примере президентских выборов в Украине в 2004 году. «Отсутствие единых подходов к организации миссии наблюдения априори складывает различные оценки результатов мониторинга международными миссиями. Даже миссии одной и той же организации применяют разные подходы, технологии и критерии наблюдения в зависимости от региона наблюдения»⁵.

Последняя миссия по наблюдению за выборами ОБСЕ на Украине была седьмой. Мониторинг выборов на Украине ОБСЕ начала проводить с 1998 года (парламент-



³ Декларация МПА СНГ «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах – участниках Содружества Независимых Государств», принята в ноябре 2008 г.

⁴ Борисов И.Б. «Международная защита избирательных прав: от обычаев к международным нормам» // «Конституционное и муниципальное право». №12. 2006 г.

⁵ Там же.

¹ Интервью Министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова // Российская газета. №5101 (22). 4 февраля 2010 г.

² Интервью Председателя ЦИК России В.Е. Чурова «Россия готова к выработке единых критериев в оценке выборов» «Deutsche Welle» 21 июня 2008 года.



ские выборы), далее – 1999 год (президентские выборы), 2002 год (парламентские выборы), 2004 год (президентские выборы) – первый, второй и повторный второй туры, 2006 год (парламентские выборы) и 2007 год (досрочные парламентские выборы).

С приходом нового руководства БДИПЧ ОБСЕ были принесены новшества в методологию наблюдения. Краткосрочные миссии стали продолжительнее. Если ранее краткосрочная миссия присутствовала в регионе 5–6 дней, то сейчас – в полтора-два раза дольше. Больше времени стало уделяться проведению информационного совещания

(брифинга), где подробно рассказывается о работе миссии, о методах мониторинга, об избирательном процессе в целом, о политической ситуации в стране, о кандидатах, дается краткий курс работы краткосрочных наблюдателей и т.д.

Задачи наблюдателям ставятся устно на брифингах и письменно – в розданных документах. Последние детально прописываются и потому, как правило, без сбоев выполняются участниками миссии.

Положительной следует признать практику приложения к опросным формам, изготовленным на английском языке, пере-

водов вопросов на один из языков страны пребывания. Это способствует корректному заполнению опросных форм, а также единообразному и правильному пониманию вопросов через переводчиков и представителей избирательных комиссий. И это является прогрессом в реализации предложений России об использовании в работе миссий языков государств, в которых проводится наблюдение.

Также краткосрочные наблюдатели стали проводить мониторинг подсчета голосов и установления результатов выборов в вышестоящих комиссиях, чего раньше не было. Таким образом, стало заметно, что с приходом нового руководства БДИПЧ начала меняться и методика наблюдения этой организации. Это может свидетельствовать об определенной «зависимости» БДИПЧ от взглядов руководителей организации, а при отсутствии четкой регламентации ее деятельности со стороны ОБСЕ выводит организацию из-под коллегиального руководства государств-участников.

Возможность высказать мнения и оценочные позиции были предоставлены всем наблюдателям ОБСЕ во время региональных брифингов и дебрифингов (здесь это было удобнее и эффективнее всего), однако некоторые из них проходили уже после оглашения предварительного заявления миссии в Киеве. Данный аспект в работе миссии помимо ухода от коллективной выработки решений еще и снижает достоверность и объективность итоговых выводов.

Вопросы в формах, которые заполняли краткосрочные наблюдатели, позволяли объективно и всесторонне отразить основные аспекты избирательных процедур. В.Е. Чуров отмечал, что «анкета БДИПЧ все еще позволяет более точно оценить процедуру выборов. Однако ее заполнение требует тщательной под-

готовки наблюдателя, что сужает возможность участия в миссии в качестве краткосрочных наблюдателей лиц политического уровня – парламентариев и высокопоставленных государственных служащих»⁶.

В то же время, как и ранее, они были акцентированы на стандартных нарушениях – давление на избирателей, вмешательство властей и т.д. Также в них присутствовали не вполне корректные для политического обычая постсоветских государств позиции, например, связанные с участием в управлении женщин, присутствием представителей правоохранительных органов на участке и т.п.

Удачным форматом для выражения позиций краткосрочных наблюдателей следует признать формы «F» в вопросниках. Приходилось широко их использовать для отражения тех моментов, которые не попали в основные формы вопросника. Например, для описания случаев уточнения протоколов участковых избирательных комиссий в ночь подсчета голосов (в связи с техническими ошибками), для описания ситуаций с дополнительными списками избирателей и голосованием на дому и т.д.

Следует отметить и появившуюся динамику в ходе работы миссии, которая заключается в корректировке вопросов в опросных формах в зависимости от развития ситуации. Например, после первого тура основная миссия учла мнения и пожелания краткосрочных наблюдателей, что отразилось в опросных формах для наблюдателей: в первом туре были проблемы с избирательными списками – желающие проголосовать не находили себя там, и комиссия не хотела самостоятельно принимать решение по поводу включения в списки, при



этом избирателей отправляли в суд. Во втором туре миссия, рассмотрев прошлый опыт, включила дополнение к вопросу.

Немаловажным изменением в работе миссии является и факт получения копии протокола как в участковой комиссии, так и в вышестоящих комиссиях, которые могут подтвердить или опровергнуть реальные результаты выборов, опираясь на цифры, что не может не являться положительной тенденцией в работе БДИПЧ ОБСЕ. Однако интегральные данные краткосрочных наблюдателей миссии БДИПЧ ОБСЕ являются «закрытыми сведениями» и ни разу за период деятельности этой организации не обнародовались. Реализация предложений о «кодификации избирательных стандартов, которые способствовали бы распространению действия принципов представительной демократии, гарантий избирательных прав и свобод, обеспечила бы защиту от необоснованного вмешательства во внутренние дела государств»⁷, является, на наш взгляд, единственным правильным направлением в разрешении проблем, с которы-

ми в последнее время сталкивается международный институт наблюдения.

Если сегодня демократия – единственная цивилизованная форма организации власти, то главным элементом ее страховки должен стать институт международного мониторинга, основанный на четких согласованных международных критериях демократических процедур и принципах, кодифицированных и закрепленных в международном договоре.

Основываясь на полученных выводах, нельзя не отметить положительную динамику в изменении методики наблюдения, но необходимо продолжать работу в этом направлении и принять на высшем уровне в рамках ОБСЕ четкие документы, регулирующие деятельность международных миссий по наблюдению за выборами, что, несомненно, увеличит прозрачность и объективность их работы в целях развития демократии, соблюдения общепризнанных международных принципов и стандартов, избирательных прав и свобод.



⁶ Интервью Председателя ЦИК России В.Е. Чурова «Российской газете». Федеральный выпуск. № 4329. 30 марта 2007 г.

⁷ Борисов И.Б. Указ. соч.

НА БАЗЕ НОВОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: юридическое руководство по избирательному процессу (методическое пособие) / Под ред. С. В. Кабышева, Г. В. Минха. – М.: Формула права, 2009. – 386 с.
Выборы Президента Российской Федерации: юридическое руководство по избирательному процессу (методическое пособие) / Под ред. С.В. Кабышева, Г.В. Минха. – М.: Формула права, 2009. – 438 с.

Избирательная кампания представляет собой совокупность множества правовых, политических, организационных, финансовых и других отношений, и их грамотная реализация является довольно трудной задачей как для отдельных кандидатов, так и для политических партий и их многочисленных представителей.

Авторы предложенных методических пособий постарались охватить все ключевые моменты избирательного процесса. Структура сборников состоит из двух разделов: первый – методические рекомендации для участников избирательной кампании, второй – рекомендуемые формы договоров.

Методические пособия построены на базе нового избирательного законодательства (с учетом изменений на начало 2009 года). Во введении авторы выделяют наиболее существенные новации, а именно увеличение сроков полномочий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации соответственно до пяти и шести лет, введение исключительно пропорциональной избирательной системы при формировании депутатского корпуса Государственной Думы, отказ от института избирательного залога, запрет на обра-

зование избирательных блоков, на агитацию и голосование «против всех кандидатов» и другие.

Авторам удалось довольно кратко и емко изложить основные требования избирательных законов, предъявляемые к участникам стадии выдвижения политическими партиями федеральных списков кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Учтены требования, содержащиеся в соответствующей главе закона, а также различные условия и ограничения выдвижения по текстам избирательных законов в целом.

В методических рекомендациях по выборам Президента Российской Федерации также четко и достаточно подробно изложен порядок выдвижения кандидатов на должность Президента Российской Федерации политической партией, а также порядок самовыдвижения гражданина, поддерживаемого группой избирателей, включая правила сбора подписей в его поддержку. В сборниках содержатся формы документов, заполняемых на этой стадии для представления в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Безусловно, особый интерес вызывают у организаторов выборов разделы о типичных ошибках, до-

пускаемых при сборе подписей избирателей.

Значительная часть обоих сборников посвящена вопросам, вызывающим наибольшие трудности при применении избирательных законов и требующим специальной подготовки лиц, особенно уполномоченных по финансовым вопросам. Это порядок создания избирательного фонда политической партии, открытия специального избирательного счета, контроля за поступлением пожертвований и расходованием полученных средств, а также предоставления отчетов. В сборнике о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации каждый этап соответствующих избирательных действий сопровождается образцами форм документов, обязательных для составления уполномоченным по финансовым вопросам.

Поскольку финансовые нарушения в ходе избирательной кампании расцениваются законодателем как наиболее тяжкие, авторы уделили значительное внимание вопросам юридической ответственности за эти нарушения, включая конституционно-правовую, административную и уголовную ответственность.

Значительную часть текста сборников авторы посвятили

ключевому моменту предвыборной борьбы – агитации. Применительно к выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации авторы сосредоточились в основном на рекомендациях о порядке изготовления, распространения и размещения предвыборных печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов, а также проведении массовых агитационных мероприятий. Часть бо-

оплаты, допустимое время и место проведения.

Вполне обоснованно большое внимание уделено предусмотренным законодательством различным ограничениям при проведении агитации, а также ответственности за их нарушения. Достаточно подробно изложены требования закона к использованию средств массовой информации для проведения агитации при выборах Президента Российской Федерации, порядок предо-

В методических рекомендациях по выборам Президента Российской Федерации также четко и достаточно подробно изложен порядок выдвижения кандидатов на должность Президента Российской Федерации политической партией, а также порядок самовыдвижения гражданина, поддерживаемого группой избирателей, включая правила сбора подписей в его поддержку. В сборниках содержатся формы документов, заполняемых на этой стадии для представления в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Безусловно, особый интерес вызовут у организаторов выборов разделы о типичных ошибках, допускаемых при сборе подписей избирателей.

лее общих вопросов проведения агитации раскрывается в методических рекомендациях для PR-отдела штаба партии.

Более подробно вопросы содержания и видов предвыборной агитации изложены в методических рекомендациях по выборам Президента Российской Федерации. Авторы разъясняют различие между информированием избирателей и предвыборной агитацией, подчеркивая такие требования закона к информационным материалам, как объективность, достоверность и обеспечение равенства кандидатов. В тексте также приведено законодательное определение агитации и ее форм, правила ее

ставления бесплатного и платного эфирного времени, печатной площади кандидатам.

Особенностью сборника о выборах Президента Российской Федерации является наличие в нем раздела об использовании Интернета в избирательной кампании, анализ специфики и проблем, связанных с этим информационным ресурсом.

Практическая востребованность рецензируемых изданий усиливается наличием в них разделов, адресованных сотрудникам избирательных штабов и другим активистам и организаторам выборов.

Так, в сборнике о выборах депутатов Государственной Думы

Федерального Собрания Российской Федерации содержатся методические рекомендации общего характера для сотрудников избирательного штаба, а также отдельно для руководителя штаба, для PR-отдела, для ответственного за мониторинг средств массовой информации и агитационных материалов, для журналистов, для отдела обеспечения безопасности избирательного штаба, рекомендации по обеспечению конфиденциальности в работе сотрудников избирательного штаба.

В сборнике, адресованном организаторам выборов Президента Российской Федерации, памятка для активистов дополнена информацией о системе и полномочиях избирательных комиссий. Полезен материал с рекомендациями членам избирательных комиссий с правом совещательного голоса, агитаторам. Обстоятельно составлен рабочий блокнот наблюдателя, помогающий этому участнику избирательного процесса эффективно осуществлять свои полномочия как на этапе голосования, так и на этапе подсчета голосов и составления протокола избирательной комиссией.

Оба сборника содержат разделы о рекомендуемых формах договоров, включающие по четырнадцать образцов различных договоров (на выполнение работ, на изготовление агитационных материалов, на предоставление эфирного времени, печатной площади, аренды помещения, оборудования, транспортных средств и другие). Использование таких образцов договоров, безусловно, значительно облегчит, а также сделает более юридически грамотной и эффективной работу многочисленных организаторов выборов.

Весьма положительно оценивая рецензируемые издания, нельзя не высказать и некоторые критические замечания.

Во-первых, трудно согласиться со способом подачи материала о «косвенной» агитации в сборнике о выборах Президента Российской Федерации. Понимая и правильно указывая на то, что избирательное законодательство не предусматривает такого вида агитации и даже говоря о возможной ответственности за проведение косвенной агитации, авторы тем не менее утверждают, что она может проводиться, причем без учета ограничений, установленных для

агитация, «прямая» она или «косвенная». По существу, авторы рекомендуют незаконный способ агитации, прикрывая ее якобы информированием. На практике, к сожалению, так часто и происходит, особенно при участии в избирательной кампании лиц, занимающих высокие должности и обладающих мощным административным ресурсом. Тем не менее вряд ли нужно, по нашему мнению, в публичных изданиях, написанных в основном учеными-правоведами, легали-

обязанность участковой избирательной комиссии до подписания протокола провести итоговое заседание, на котором рассматриваются жалобы (заявления) о нарушениях при голосовании и подсчете голосов. Только после этого подписывается протокол об итогах голосования и выдаются его копии (п. 26 ст. 68 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Методически вряд ли было целесообразно в издании 2009 года указывать конкретные календарные даты избирательных действий, осуществленных на выборах депутатов Государственной Думы в 2007 году. Ведь к будущим выборам нормы закона, а особенно инструктивно-рекомендательные документы претерпят определенные изменения.

В целом же оба сборника производят очень благоприятное впечатление. В отличие от трудночитаемого и понимаемого рядовыми правоприменителями текста избирательных законов они написаны ясным, понятным языком, материалы поданы лаконично и емко. Подобные методические издания полезны для организаторов выборов и способствуют более грамотному и эффективному проведению избирательной кампании.

Хочется пожелать коллективу авторов при последующих изданиях аналогичных сборников, во-первых, увеличить тираж, во-вторых, издавать их не после, а до соответствующих выборов. В этом случае методические пособия принесут максимальную пользу тем, кому они адресованы.

Татьяна Зражевская,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист
Российской Федерации

Ольга Застрожная,
кандидат юридических наук,
доцент, заслуженный юрист
Российской Федерации



предвыборной агитации. Авторы даже дают понятие косвенной агитации как информационной деятельности, не содержащей признаков предвыборной агитации, но формирующей то или иное отношение избирателей к тем или иным кандидатам. Представляется, что это, в принципе, неправильная постановка вопроса, поскольку законодательство четко разделяет два вида информационного обеспечения выборов: информирование избирателей и предвыборная агитация. Агитация – всегда

зовать и рекомендовать технологии избирательной борьбы, не соответствующие закону.

Другое замечание касается содержания в целом очень добротного документа о рекомендациях наблюдателю. В части, относящейся к наблюдению за ходом подсчета голосов и составлении протокола об итогах голосования, упущен такой момент, как

ВСТРЕЧА С ПОСЛОМ МЕКСИКИ



17 августа 2010 года по инициативе Председателя ЦИК России Владимира Евгеньевича Чурова состоялась его встреча с Чрезвычайным и Полномочным Послом Мексиканских Соединенных Штатов в Российской Федерации господином Альфредо Пересом Браво, в ходе которой стороны обсудили вопросы электорального сотрудничества между двумя государствами и перспективы его дальнейшего развития.

Как отметил В.Е. Чуров, профессиональное взаимодействие между ЦИК России и Федеральным избирательным институтом Мексики осуществляется на основе Протокола о сотрудничестве, подписанного в Москве в марте 2010 года. Он подчеркнул, что в ходе двусторонних контактов был намечен круг вопросов и тем для обмена опытом по организации и проведению выборов. К ним, в частности, относятся такие проблемы, как повышение правовой культуры участников избирательно-

го процесса, прежде всего молодежи, партийное строительство и вопросы контроля за финансовой деятельностью политических партий, за их избирательными фондами, а также обеспечение участникам избирательного процесса равного доступа к средствам массовой информации. Как подчеркнул В.Е. Чуров, ЦИК России намерена также в ближайшее время изучить опыт мексиканских коллег относительно ключевых этапов избирательного процесса: составление списков избирателей, регистрация избирателей, подсчет голосов и составление итоговых протоколов, их передача в вышестоящие избирательные комиссии.

Председатель ЦИК России, кроме того, отметил, что у российской стороны имеется интерес к тому, как в Мексике решается вопрос с переходом на электронные системы голосования, и подробно рассказал мексиканскому Послу о мероприятиях по подготовке предстоящего единого дня голосования 10 октября 2010 года.

В свою очередь Перес Браво заявил, что электоральная тематика – одно из наиболее динамично развивающихся направлений двусторонних межгосударственных связей России и Мексики. Он также отметил, что сотрудничество между ЦИК России и ФИИ Мексики не только имеет межведомственное и профессиональное значение, но и позитивным образом содействует укреплению демократии в наших странах.

Председатель ЦИК России и Посол Мексики обсудили вопросы, связанные с предстоящим ответным визитом В.Е.Чурова в Мексику по приглашению руководителя ФИИ Леонардо Вальдеса Зуриты.

На встрече присутствовали сотрудник политического отдела Посольства Мексики в Москве Ауденсио Контрерас и начальник отдела Мексики Латиноамериканского департамента МИД России Евгений Юрьевич Нешумов.



ПЕРВОЕ ЗАСЕДАНИЕ ПРЕЗИДИУМА ОБЩЕСТВЕННОГО НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКОГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО СОВЕТА ПРИ ЦИК РОССИИ

2 июля 2010 года в ЦИК России состоялось первое заседание Президиума Общественного научно-методического консультативного совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (ОНМКС при ЦИК России). Этот общественный орган был создан 23 июня 2010 года и стал преемником Научно-методического совета при ЦИК России. Сопредседателями Общественного совета стали Председатель ЦИК России Владимир Евгеньевич Чуров и президент Фонда социально-экономических и интеллектуальных программ Сергей Александрович Филатов. Руководство ОНМКС при ЦИК России осуществляет Президиум. В целях эффективного осуществления функций, возложенных на совет, образованы секции по основным направлениям его деятельности.



Заседание Президиума открыл В.Е. Чуров. В мероприятии приняли участие члены ЦИК России, С.А. Филатов и руководители секций ОНМКС при ЦИК России – доцент кафедры государственного строительства и права РАГС при Президенте Российской Федерации Раиф Терентьевич Биктагиров, кандидат юридических наук Сергей Владимирович Большаков, директор Московского Бюро по правам человека, член Общественной палаты Российской Федерации Александр Семенович Брод, главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор Всеволод Иванович Васильев, профессор кафедры

национальной безопасности РАГС при Президенте Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации Олег Валерьевич Дамаскин, старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права России МГЮА им. О.Е. Кутафина, кандидат юридических наук Алексей Геннадьевич Головин, научный руководитель ВЦИОМ, председатель Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по вопросам развития гражданского общества, доктор экономических наук Иосиф Евгеньевич Дискин, президент Фонда правовых проблем федерализма и местного самоуправления, кандидат юридических наук Сергей Владимирович Кабышев, президент МГТУ им. Н.Э. Баумана, академик РАН Игорь Борисович Федоров, проректор Московского открытого государственного университета, доктор экономических наук Валентина Павловна Фомина.

ОНМКС при ЦИК России создан в целях обеспечения экспертного, научно-методического и консультативного взаимодействия ЦИК России с научным и экспертным сообществом, общественными объединениями, участниками избирательных кампаний, референдумов, наиболее полного учета общественного мнения, позиций экспертов и специалистов в сфере избирательного права и избирательного процесса.

ТОРЖЕСТВЕННОЕ ВРУЧЕНИЕ СВИДЕТЕЛЬСТВ ВЫПУСКНИКАМ СПЕЦКУРСА МГУ



8 июля 2010 года в Зале заседаний Центральной избирательной комиссии Российской Федерации состоялось торжественное вручение свидетельств об обучении на спецкурсе «Избирательные системы, избирательные процессы и технологии» студентам и аспирантам факультета политологии МГУ им. М.В. Ломоносова. Данный курс впервые был проведен в 2009–2010 учебном году на факультете политологии МГУ им. М.В. Ломоносова в рамках программы по по-



вышению квалификации по заказу ЦИК России и РЦОИТ при ЦИК России.

Обучение по программе спецкурса прошли 45 человек, из которых 21 слушатель по итогам курса был аттестован на «отлично» и «хорошо». Председатель ЦИК России В.Е. Чуров и и.о. декана факультета политоло-

гии МГУ им. М.В. Ломоносова профессор А.Ю. Шутов вручили слушателям соответствующие свидетельства.

Открыл церемонию Председатель ЦИК России, который тепло поприветствовал выпускников курса, обозначил перспективные направления в деятельности ЦИК России, где усилия студентов и аспирантов ведущего вуза страны могут быть востребованы, а также пожелал им успехов в дальнейшей про-

фессионализации. Программа церемонии включала выступления членов ЦИК России, принимавших участие в организации и проведении спецкурса, а также выступления руководителя РЦОИТ при ЦИК России.

С ответным словом к участникам мероприятия обратился А.Ю. Шутов, который поблагодарил Центральную избирательную комиссию Российской Федерации за помощь в организации проведения курса и выразил надежду на дальнейшее плодотворное сотрудничество. Он также довел до сведения присутствующих, что с нового учебного года в МГУ на факультете политологии объявлен набор на магистратурную программу по специализации «Избирательная система, избирательный процесс и технологии».

С благодарностью за проведенный курс к присутствующим обратились сами слушатели. В заключение мероприятия выпускникам курса был показан фильм о работе ГАС «Выборы», а затем организована экскурсия по зданию ЦИК России.



Марина Крымчанинова,
доцент факультета
политологии
МГУ им. М.В. Ломоносова,
кандидат психологических
наук

МЕЖДУНАРОДНАЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ В ВОЛГОГРАДЕ

14 мая 2010 года в Волгограде состоялась Международная научно-практическая конференция с участием организаторов выборов Российской Федерации «Актуальные вопросы развития органов государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: политические и правовые аспекты». Конференция проходила на научной площадке Волгоградской академии государственной службы.

Основными участниками форума стали ученые из Будапештского университета имени Л. Этвеша, Архивного института при Культурном, научном и информационном центре Венгерской Республики в Москве, Северо-Кавказской академии государственной службы, Волгоградской академии государственной службы и Волгоградского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России».

Среди приглашенных на конференцию были представители Избирательной комиссии Волгоградской области. Они представили участникам конференции доклад на тему «Законодательство о выборах и его роль в формировании региональных и муниципальных органов власти».

Секретарь Избирательной комиссии Волгоградской области Д.Н. Куц отметил, что демократичность и эффективность функционирования государственного механизма и системы местного самоуправления в государстве в целом во многом обусловлены правовой базой для формирования органов государственной власти, органов местного самоуправления. Избрание органов государственной власти, органов местного самоуправ-

ления непосредственно населением свидетельствует о подлинно демократическом и правовом характере отношений, сложившихся между государством и гражданским обществом.

Анализ прошедших избирательных кампаний показывает явный рост активности политических партий как представительных институтов гражданского общества в процессе формирования государственных органов власти, органов местного самоуправления.

Активность политических партий в первую очередь зависит от возможностей, которые предоставляет региональное законодательство о выборах. В то же время определенные правовые нормы, напротив, способствуют ликвидации номинально существующих, но не участвующих в выборах политических партий.

В настоящее время как на региональном, так и на местном уровне идет процесс укрепления и развития института выборов по спискам избирательных объединений (политических партий).

Участники форума сделали вывод, что на сегодняшнем этапе развития избирательного права в Российской Федерации избирательное законодательство субъектов Федерации находится в состоянии перманентной трансформации.

Очевидно, что основной вектор развития регионального законодательства по-прежнему определяется на федеральном уровне и направлен на построение устойчивой многопартийной системы. Развитие многопартийной системы послужит дальнейшему становлению и укреплению гражданского общества в России. Поэтому, касаясь перспективных направлений разви-

тия избирательного правотворчества субъектов России, следует обращать внимание на общие тенденции развития избирательного права в Российской Федерации.

Также участники конференции отметили основные направления совершенствования и развития избирательного законодательства субъектов Российской Федерации:

- планирование регионального законотворческого процесса в целях координации всех его участников, а также формирования упорядоченной и полноценной региональной правовой базы;

- объединение и систематизация регионального избирательного законодательства в кодификационные нормативно-правовые акты;

- исключение дублирования в региональном законодательстве норм федеральных нормативно-правовых актов;

- восполнение пробелов регионального законодательства о выборах, устранение имеющихся в нем внутренних противоречий и несоответствий федеральному законодательству;

- повышение законотворческого потенциала избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, наделение их правом законодательной инициативы.

Это позволит устранить устаревшие нормы, неэффективные положения и пробелы действующего законодательства о выборах в органы местного самоуправления, которые были выявлены в результате анализа практики его применения и проведения выборов.

Геннадий Шайхуллин,
председатель Избирательной комиссии Волгоградской области

Единый день голосования в субъектах Российской Федерации 10 октября 2010 года

Всего на территории Российской Федерации в единый день голосования в связи с истечением сроков полномочий прошло около 7,9 тысячи выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, местных референдумов, голосований по вопросам местного значения. 10 октября 2010 года выборы прошли в 77 субъектах Российской Федерации (за исключением Республики Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республики, Республики Калмыкия, Республики Северная Осетия – Алания, Чеченской Республики, Ульяновской области). В Республике Башкортостан выборы в рамках единого дня голосования проводились 3 октября 2010 года.

Выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти состоялись в шести субъектах Российской Федерации (Республика Тыва, Белгородская, Костромская, Магаданская, Новосибирская, Челябинская области). Везде применялась смешанная избирательная система; всего замещалось 260 депутатских мандатов, в том числе по пропорциональной системе – 131 мандат (более 50%). Проходной барьер на выборах депутатов в указанные органы власти во всех регионах – 7 процентов. Спискам кандидатов, получившим менее 7%, но не менее 5% голосов избирателей и не допущенным к распределению депутатских мандатов, передается по одному мандату.

В Новосибирской области применялся метод делителей при распределении мандатов между списками кандидатов и метод наибольших остатков – при распределении мандатов внутри списка кандидатов между межрайонными группами, в Костромской и Челябинской областях – метод делителей, а в остальных субъектах Российской Федерации – метод наибольших остатков. К распределению депутатских мандатов допускаются не менее двух списков кандидатов.

В 12 субъектах Российской Федерации проводились дополнительные выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти

(Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Пермский край, Архангельская, Астраханская, Владимирская, Ленинградская, Липецкая, Мурманская, Псковская области). Замещалось 15 мандатов.

В 14 субъектах Российской Федерации проводились выборы депутатов представительных органов муниципальных образований административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации (Республика Дагестан, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Чувашская Республика, Краснодарский край, Калужская, Костромская, Магаданская, Нижегородская, Оренбургская, Ростовская, Самарская, Тамбовская, Томская области). Замещалось 523 мандата, в том числе по пропорциональной избирательной системе – 161 мандат (более 30 %).

Смешанная избирательная система применялась в Казани, Ижевске, Нижнем Новгороде, Оренбурге, Тамбове, Томске (в том числе по мажоритарной системе в Томске – по двухмандатным избирательным округам, в остальных городах – по одномандатным округам), пропорциональная избирательная система – в Махачкале, мажоритарная избирательная система относительного большинства – в Чебоксарах, Краснодаре, Калуге, Костроме, Магадане, Ростове-на-Дону, Самаре. Проходной барьер по пропорциональной системе:

7 процентов – Ижевск, Казань, Махачкала, Тамбов, Томск; 5 процентов – Нижний Новгород, Оренбург.

В двух субъектах Российской Федерации проводились выборы глав муниципальных образований административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации (Махачкала, Самара).

В семи субъектах Российской Федерации проводились 11 местных референдумов и голосований по вопросам местного значения (Республика Хакасия и Ставропольский край – по одному референдуму, Белгородская и Кировская области – по два референдума, Алтайский край и Челябинская область – по одному голосованию, Кемеровская область – три голосования).