



Дорогой читатель!

Если Вы заинтересовались нашим «Журналом о выборах» и хотите его получать постоянно, можете подписаться на него в любом почтовом отделении. Предлагаем также подписаться на официальный печатный орган ЦИК России – журнал «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

Подписные индексы наших изданий в объединенном каталоге «Пресса России»:

«Журнал о выборах» – **39070**

«Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» – **39010**

ЖУРНАЛ О ВЫБОРАХ № 2 • 2013



**В ПОИСКАХ
ЭФФЕКТИВНОЙ
МОДЕЛИ
СИСТЕМЫ
ВЫБОРОВ:**

**СОВРЕМЕННЫЙ
ПОДХОД**

СПЕЦИФИЧЕСКИЕ
ОСОБЕННОСТИ
ВЫБОРОВ НА
ПОСТСОВЕТСКОМ
ПРОСТРАНСТВЕ

ФОРМИРОВАНИЕ
УЧАСТКОВЫХ
ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ
КОМИССИЙ
НА НОВОЙ ОСНОВЕ

ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ
ИЗБИРАТЕЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И ПОЛИТИЧЕСКИЕ
ПАРТИИ

РОССИЯ –
ФРАНЦИЯ:
ОБМЕН
ЭЛЕКТОРАЛЬНЫМ
ОПЫТОМ

Приложение к журналу
«ВЕСТНИК ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ
КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

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

Учредитель:
Центральная избирательная комиссия
Российской Федерации

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

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

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

Главный редактор: С.Е. Заславский

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

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

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

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

Тираж 3 500 экз.

ISSN 1995-2430

© Центральная избирательная комиссия
Российской Федерации

СОДЕРЖАНИЕ

✓ АКЦЕНТ

По итогам совещания

**Участковые избирательные
комиссии: срок полномочий –
пять лет**

2



За «круглым столом»

**Парламентские выборы 2012 года
на постсоветском пространстве:
общее и особенное**

12

✓ ПРАВО

Законоприменение

**Клавдия Бородулина
Ольга Олейникова**

**К вопросу о формировании
участковых избирательных
комиссий и резерва составов
участковых комиссий.
Правовые аспекты**

24



ЖУРНАЛ О ВЫБОРАХ № 2 • 2013

Светлана Сабаева

Заградительный барьер
в пропорциональной
избирательной системе

30

Илья Чистобородов

Выявление органами внутренних
дел правонарушений,
предусматривающих
ответственность за
незаконную предвыборную
агитацию

40

☑ ОБЩЕСТВО

Партийная жизнь

Марина Цветкова

Политические партии в зеркале
либерализации избирательного
законодательства

44



Обратная связь

Игорь Богданов

Общественная «горячая линия»
в условиях совершенствования
избирательного
законодательства

49



☑ ТЕХНОЛОГИИ

Полемика

Дмитрий Ежов

Избирательная система
современной России: проблема
поиска эффективной модели

55

Алексей Зудин

Смешанная система выборов:
Новое прочтение

58

☑ ТЕЛТАЙП

Информация

Право цифровой администрации
в России и во Франции

62

Нина Кулясова

Безбарьерные выборы

64

В первом номере «Журнала о выборах» за 2013 год были опубликованы статьи заместителя Председателя ЦИК России Леонида Григорьевича Ивлева и члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации М.В. Гришиной, посвященные процессу формирования участковых избирательных комиссий и резервов их составов на принципиально новой основе. Учитывая важность и актуальность проблемы как для читателей нашего издания, так и в целом для избирательной системы страны, и то, что в настоящее время процесс формирования УИК вступает в завершающую стадию, мы продолжаем публикацию материалов на вышеозначенную тему.

5 марта 2013 года в ЦИК России в режиме видеоконференции состоялось совещание с председателями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации «О ходе формирования участковых избирательных комиссий со сроком полномочий пять лет». В работе совещания приняли участие: Л.Г. Ивлев, секретарь ЦИК России Николай Евгеньевич Конкин, члены ЦИК России Майя Владимировна Гришина, Нина Александровна Кулясова, Олег Леонидович Лавров, Сиябшах Магомедович Шапиев и Борис Сафарович Эбзеев, представители более чем 40 политических партий, территориальных органов МВД России и ФМС России.

Этот же вопрос обсуждался 27 марта 2013 года на заседании Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с региональными избирательными комиссиями в режиме видеоконференции.

Предлагаем вниманию читателей выдержки из выступлений участников совещания и доклада Л.Г. Ивлева на заседании ЦИК России, касающиеся наиболее актуальных проблем реформирования участковых избирательных комиссий.

Л.Г. Ивлев, заместитель Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Федеральный закон от 2 октября 2012 года № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федера-

ции» (далее – Федеральный закон № 157-ФЗ), достаточно долгое время ассоциировавшийся у избирательных комиссий и представителей политических партий исключительно с единым днем голосования, большей частью посвящен формированию избирательных округов, созданию избирательных участков и формированию участковых избирательных комиссий.



ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ: СРОК ПОЛНОМОЧИЙ – ПЯТЬ ЛЕТ

В соответствии с требованиями вышеназванного Федерального закона главами местных администраций, муниципальных районов, городских округов, внутригородских территорий городов федерального значения до 20 января была завершена работа по образованию избирательных участков.

Надо сказать, что не все политические партии принимают участие в формировании участковых избирательных комиссий, хотя закон о политических партиях не ставит участие партий в формировании участковых избирательных комиссий в зависимость от создания региональных отделений. Как только партия провела съезд, утвердила устав, программу, избрала руководящие органы, она может принимать участие в формировании избирательных комиссий.

Т.В. Гладких, председатель Избирательной комиссии Приморского края. Приморский край так же, как и все остальные субъекты Российской Федерации, вовлечен в процесс формирования участковых избирательных комиссий. В первую очередь должна отметить, что у нас этот процесс идет по плану, каких-либо сбоев, нареканий к работе комиссии в плане формирования участковых комиссий пока нет. Нами был проведен довольно масштабный подготовительный период. Были организованы совместные встречи с представителями территориальных избирательных комиссий, политических партий, с тем чтобы и те, и другие избрали единый подход к форми-

рованию участковых избирательных комиссий.

Образцы необходимых документов, заблаговременно подготовленных нашей комиссией, не только были переданы избирательным комиссиям и региональным отделениям политических партий, но и размещены на сайте комиссии, где поэтапно расписан весь ход формирования участковых избирательных комиссий с момента, когда образовались избирательные участки, и все последующие этапы с включением формирования структуры резерва, количественного состава участковых комиссий, периодов приема предложений и окончательного принятия решений. Все сведения содержат гиперссылки.

Оправдала себя и открытая комиссией «горячая линия». Благодаря ей у нас есть обратная связь с территориями и мы можем вовремя вычислить системные ошибки, оперативно их проанализировать и устранить.

Нам активно помогают наши коллеги из государственных органов, вовлеченных в процесс формирования УИК. Это представители Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Приморскому краю, Управления Федеральной миграционной службы Российской Федерации по Приморскому краю.

Б.Д. Ондар, председатель Избирательной комиссии Республики Тыва. У нас процесс формирования участковых комиссий идет



полным ходом, он начался еще 20 декабря 2012 года в городе Кызыле. Прием документов у нас продолжался до 19 января 2013 года. 22 января решением ТИК города Кызыла были сформированы составы всех 32 участковых избирательных комиссий. В связи с тем что от парламентских партий КПРФ и СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ должным образом оформленного документа не поступило, эти партии не попали в составы участковых комиссий.

Поступившие предложения позволяют сформировать все участковые комиссии, нигде недобора нет. Почти все политические партии испытывали кадровый голод. Только «ЕДИНОЙ РОССИИ» удалось обеспечить себе представительство во всех 183 участковых комиссиях.

К.А. Бочаров, председатель Избирательной комиссии Красноярского края. В соответствии с законом до 20 января сего года все главы муниципальных образований нашего края справились со своей задачей и образовали 2176 избирательных участков. В разрезе по муниципальным образованиям в городских округах у нас сформировано 760 избирательных участков, на уровне муниципальных районов – 1416, из которых в городских поселениях – 163 и в сельских поселениях – 1253.

К сожалению, из 35 региональных отделений политических партий в формировании комиссий участвуют только 11, и в большинстве случаев это парламентские партии.

Есть, конечно, и проблемы в подборе кадров и назначениях такого рода. Край большой, удаленность сельских поселений от районных центров очень велика. На таких территориях, как Енисейский, Северо-Енисейский, Мотыгинский, Туруханский районы, до некоторых поселений можно долететь только авиационным транспортом. Поэтому получить документы с мест по кандидатурам нам очень тяжело.

В.Н. Михеев, председатель Избирательной комиссии Самарской области. Работа по формированию участковых комиссий Избирательной комиссией Самарской области была начата сразу после принятия Федерального закона № 157-ФЗ. 18 октября 2012 года был утвержден план основных мероприятий по реализации данного Федерального закона, первыми пунктами которого стали комплексный анализ регионального законодательства и разработка необходимых законодательных актов для их внесения в региональный парламент.

1 ноября 2012 года эта работа была завершена, и был внесен законопроект в Самарскую губернскую Думу, который предусматривал внесение изменений в восемь областных законов. 27 ноября закон был принят в окончательном чтении. Таким образом, была подготовлена вся необходимая законодательная база.

Практическое же исполнение норм Федерального закона было закреплено в методическом документе, разработанном в тесном взаимодействии с администрацией Губернатора, Главным федеральным инспектором по Самарской области и органами местного самоуправления. Это – концепция реализации Федерального закона на территории Самарской области, которой мы установили четкий алгоритм действий и синхронизировали все сроки их исполнения, что позволило завершить работу по формированию участковых избирательных комиссий в сроки, позволяющие им своевременно приступить к реализации своих полномочий по организации и проведению выборов.

Кроме того, в настоящее время закончена работа по наполнению ГАС «Выборы» сведениями об образовании избирательных участков и продолжается работа по вводу информации о членах участковых избирательных комиссий (на сегодняшний день введено более 90 %). Все желающие могут ознакомиться с актуальной информацией по вопросам формирования участковых избирательных комиссий на сайте Избирательной комиссии Самарской области.

А.Н. Дикалов, председатель Избирательной комиссии Республики Калмыкия. В декабре 2012 года на территории Республики Калмыкия завершился процесс образования избирательных участков. Сроком на пять лет были образованы 250 избирательных участков, в том числе 201 – главами администраций муниципальных районов и 49 – главой администрации городского округа на территории города Элисты.

В соответствии с законом 29 декабря 2012 года в средствах массовой информации были опубликованы сообщения районных территориальных избирательных комиссий о приеме предложений в составы участковых избирательных комиссий (резерва составов участковых комиссий) и о количестве в состав каждой участковой комиссии.

Все кандидатуры, предложенные в составы и резерв составов комиссий, были проверены на предмет наличия ограничений, установленных пунктом 1 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие

в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об основных гарантиях). Лица, которые по сведениям Информационного центра МВД по Республике Калмыкия имеют неснятую и непогашенную судимость, при формировании участковых комиссий не рассматривались.

В городе Элисте 18 февраля также было сформировано 49 участковых избирательных комиссий, но в связи с поступившими жалобами о нарушениях со стороны руководящего состава и отдельных членов Элистинской территориальной избирательной комиссии, которые нашли свое подтверждение, Избирательная комиссия Республики Калмыкия отменила ее решения о формировании участковых комиссий и назначении председателей.

Было установлено, что при принятии своего решения Элистинская ТИК фактически уклонилась от рассмотрения и оценки предложений по кандидатурам в члены участковых комиссий от общественных объединений, а также предложений представительного органа муниципального образования, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, чем нарушила положения статьи 27 Федерального закона об основных гарантиях.

При таких обстоятельствах Избирательной комиссией Республики Калмыкия было признано, что при проведении заседания Элистинской ТИК 18 февраля 2013 года были допущены нарушения организационного характера, повлиявшие на возможность реализации прав членов комиссии с правом решающего голоса, не были соблюдены требования законодательства и нормативных актов в части, касающейся формирования участковых комиссий. Принятые решения нарушили принцип равенства прав участников избирательного процесса, имеющих право предлагать кандидатов для включения в состав участковых комиссий. Кроме того, при проведении заседания был нарушен принцип гласности в работе избирательных комиссий. В определенное время заседание Элистинской ТИК проходило при закрытых дверях, что свидетельствовало о нарушении статьи 30 Федерального закона.

В связи с этим в соответствии со статьями 20, 23, 28, 75 Федерального закона об основных гарантиях, статьями 3, 6 Закона Республики Калмыкия «Об избирательных комиссиях, комиссиях референдума Республики Калмыкия» Избирательная комиссия Республики Калмыкия отменила решения Элистинской ТИК о формировании участковых избирательных комиссий и назначении председателей избирательных участков № 1–50 и в рамках предусмотренных законом полномочий приступила, по существу, к вопросу формирования участковых из-

бирательных комиссий на территории города Элисты. Была сформирована рабочая группа, которая начала рассмотрение поступивших предложений и подготовку проектов постановлений.

Все заседания Избирательной комиссии Республики Калмыкия, связанные с вопросами формирования участковых комиссий и деятельности Элистинской ТИК, проходили в условиях гласности, с приглашением представителей партий, средств массовой информации.

Участковые избирательные комиссии на территории нашей республики будут сформированы в срок в соответствии с законами Российской Федерации, Республики Калмыкия и методическими рекомендациями ЦИК России.

А.И. Сиротин, председатель Избирательной комиссии Волгоградской области. В Волгоградской области на территории 32 муниципальных районов и 6 городских округов образовано 46 территориальных избирательных комиссий, которые являются юридическими лицами. По состоянию на 20 января 2013 года на территории Волгоградской области образовано 1513 избирательных участков, в том числе в городском округе «город-герой Волгоград» – 312 избирательных участков.

В настоящее время идет процесс формирования участковых избирательных комиссий и резервов их составов, о приеме предложений в которые все 46 территориальных избирательных комиссий опубликовали в СМИ информационные сообщения. Всего в составы комиссий войдут около 13,5 тысячи членов УИК.

10 территориальных избирательных комиссий уже завершили работу по формированию УИК. Сформировано 327 УИК, из 4211 предложенных кандидатур в их составы назначены 2506 членов, в том числе по предложениям «ЕДИНОЙ РОССИИ» – 327 (то есть партия вошла во все комиссии), СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ – 325, КПРФ – 311, ЛДПР – 303, «ПАТРИОТОВ РОССИИ» – 52 (более 25 процентов закрыла партия «ПАТРИОТЫ РОССИИ»). Активно включились в работу и региональные отделения политических партий «Партия пенсионеров России», «Аграрная партия России», «Народная партия «За женщин России», «Гражданская Платформа», «ПАРНАС» и «ПРАВОЕ ДЕЛО». Для зачисления в резерв составов участковых избирательных комиссий намечено 1698 кандидатур.

В настоящее время в территориальных избирательных комиссиях проводится обучение членов сформированных участковых комиссий (в основном



это председатели, заместители, секретари) по вопросам организации деятельности участковых комиссий, членов участковых комиссий с правом решающего и совещательного голоса, деятельности наблюдателей, работы со списками избирателей, открепительными удостоверениями и многим другим вопросам.

С.А. Бабуркин, председатель Избирательной комиссии Ярославской области. В Ярославской области при численности избирателей 1 050 000 человек образовано 850 избирательных участков. Расчетная численность членов участковых избирательных комиссий составляет 8568 человек. Работа по формированию участковых избирательных комиссий в области ведется в соответствии с законодательством, решениями Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, областной избирательной комиссии и по утвержденному нами графику.

Одновременно идет работа по вводу информации о представленных кандидатурах. Из политических партий конструктивно действуют «ЕДИНАЯ РОССИЯ», ЛДПР, КПРФ, СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ. Серьезную активность проявляют «ПАТРИОТЫ РОССИИ», представленные в областной Думе, отличается энергичностью и партия «ЯБЛОКО», представленная по списку в муниципалитете Ярославля.

Проводится проверка предложенных кандидатур. Здесь мы действуем совместно с УФМС и Управлением внутренних дел. Работа поставлена

очень хорошо, удается своевременно в установленные сроки получать необходимые сведения. Случаи выявления информации, препятствующей назначению в состав УИК, единичны.

Мы также активно работаем с другими нашими партнерами по этой деятельности – представителями органов государственной власти и местного самоуправления, политическими партиями, общественными организациями, СМИ и др. Проведена серия семинаров, консультаций и рабочих встреч в разных аудиториях.

Должный интерес к этой работе проявляют политические партии, представленные в Государственной Думе, областной Думе, муниципалитете Ярославля. К сожалению, остальные партии, несмотря на то что участвовали во всех семинарах, консультациях и заявляли о готовности, довольно пассивны. Все политические партии в своей деятельности больше ориентированы на города, в сельской местности партийная работа поставлена слабо.

Обращает на себя внимание также низкая активность общественных организаций и представительных органов местного самоуправления. Тем не менее мы полны уверенности, что при всех этих проблемах задача формирования участковых избирательных комиссий будет выполнена в срок.

М.Ю. Плюхин, председатель Избирательной комиссии Калининградской области. В целях реализации Федерального закона № 157-ФЗ решением Избирательной комиссии Калининградской



области утвержден календарный план мероприятий по образованию избирательных участков и формированию участковых избирательных комиссий сроком на 5 лет, а также мероприятий по образованию избирательных округов сроком на 10 лет. Все сроки выдерживаются в соответствии с календарным планом, все организационные мероприятия выполняются, в том числе и по созданию соответствующей региональной законодательной базы.

К 20 января 2013 года были определены перечень и границы избирательных участков Калининградской области во всех муниципальных образованиях. В области создано 537 избирательных участков, на сегодняшний день уже сформировано 19 участковых избирательных комиссий.

Прием предложений в составы участковых избирательных комиссий проходил на территории Калининградской области в период с 11 января по 25 февраля. Исключение составлял Янтарнинский городской округ ввиду отсутствия органа, принимающего предложения. Но ситуация в этом округе контролируется, и мы уложимся в установленные сроки.

Всего количество предложений в составы участковых комиссий составило 5887 человек, в том числе: предложенных политическими партиями – 2656 (что составляет 45 % от общего числа предложений), собраниями избирателей по месту жительства, работы, учебы и службы – 3193 человека (или 54 %), общественными объединениями – 34 человека и представительными органами – 4 человека.



Более 70 процентов предложенных кандидатур имеют опыт работы в избирательных комиссиях, половина кандидатов имеют высшее образование, кандидаты в возрасте до 30 лет составляют 20 процентов от общего числа предложенных кандидатур, в возрасте от 30 до 50 лет – 39 процентов, в возрасте от 50 лет и старше – 41 процент.

Во внесении предложений участвовали 11 политических партий: «ЕДИНАЯ РОССИЯ» – 535 кандидатур, КПРФ – 525 человек, СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ – 481, ЛДПР – 470, «ПАТРИОТЫ РОССИИ» – 384 и «Гражданская Платформа» – 176. От остальных партий поступило менее одного процента предложений.

В информационный центр УВД Калининградской области направлены запросы для проверки кандидатур на предмет наличия неснятой (непога-

шенной) судимости. В настоящее время проверено около 30 процентов кандидатов в составы УИК, до конца марта планируется закончить все проверки.

В резерв составов УИК предложено 1998 человек, в том числе от политических партий – 1605 человек. Число поданных предложений позволяет с уверенностью говорить о том, что участковые избирательные комиссии будут сформированы в соответствии с законодательством.

А.Н. Диденко, представитель Политической партии «Либерально-демократическая партия России». Хочу выразить благодарность Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, с которой мы всегда работаем в плотном контакте и оперативно решаем многие вопросы.

Формирование участковых комиссий на новой основе – важный опыт и для центра, и для регионов. Совершенно иная концепция формирования УИК накладывает на нашу деятельность в этом направлении особый отпечаток. Где-то приходится перестраиваться, по-другому систематизировать работу, так как впервые участковые избирательные комиссии формируются на такой большой срок и, естественно, возникает необходимость в более детальном отборе кандидатов.

Все это отразилось на работе, в положительном смысле дестабилизировав работу некоторых регио-

нальных отделений нашей партии. Пришлось где-то даже отложить и участие в выборах, поскольку формирование избирательных органов для нас имеет приоритетное значение.

Теперь о проблемах. Они в основном касаются рабочих моментов, связанных, например, с полномочиями политических партий по внесению предложений о кандидатурах в резерв. Некоторые говорили, что уставом политических партий не предусмотрено такое полномочие, как предложение коллегиальными органами кандидатур в резерв участковых избирательных комиссий. Хотя данную норму закона можно толковать и так: поскольку партии обладают полномочиями по внесению кандидатур в основной состав, то они обладают и факультативным, более узким полномочием по внесению кандидатур в резерв. Но все же партиям, я думаю, на ближайших своих съездах нужно будет привести свои уставы, как говорится, в соответствие с реальностью.

Еще вот о чем я бы хотел сказать, о чем говорил уже неоднократно, в том числе и с трибуны Государственной Думы: мне непонятно, по какой причине избирательные комиссии субъектов Российской Федерации не предусмотрели предельно допустимые сроки для формирования УИК в таких субъектах, как Республика Якутия или Красноярский край. Это совершенно уникальные субъек-

ХРОНИКА

27 марта 2013 года на заседании Центральной избирательной комиссии Российской Федерации был рассмотрен вопрос «О работе избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, территориальных избирательных комиссий по формированию участковых избирательных комиссий и резерва составов участковых комиссий». Диалог в режиме видеоконференции с региональными избиркомами провел заместитель Председателя ЦИК России Л.Г. Ивлев. Он напомнил об основных новеллах избирательного законодательства и отметил, что в соответствии с установленным законом сроком – до 20 января 2013 года – в стране было образовано 92 724 избирательных участка.

«ЦИК России и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации провели большую работу по реализации требований Федерального закона № 157-ФЗ, в частности, Центральной избирательной комиссией Российской Федерации был разработан и принят ряд нормативных актов, регулирую-

щих вопросы формирования участковых избирательных комиссий: уточнены методические рекомендации о порядке формирования участковых избирательных комиссий, принят порядок формирования резерва составов участковых комиссий и регламент использования ГАС «Выборы» для решения задач, связанных с формированием участковых комиссий, – сообщил заместитель Председателя ЦИК России. – По состоянию на сегодняшний день в тех субъектах, где работа завершена, сформировано 40 819 участковых избирательных комиссий, в число которых уже назначено свыше 320 тысяч членов. За этой статистикой кроется большая кропотливая работа территориальных комиссий, комиссий субъектов Российской Федерации. В 38 субъектах Российской Федерации прием предложений в составы комиссий завершен, а в 17 – продолжается». По словам заместителя Председателя ЦИК России, работа в регионах идет достаточно активно.

ты, каждый с почти тремя миллионами квадратных километров, тремя часовыми поясами, разве можно для них определять сокращенные сроки? Думаю, в этих субъектах сроки должны быть максимальные. Это же не Астраханская область или, допустим, Краснодарский край, территории которых вдоль и поперек изрезаны автомобильными дорогами и железнодорожными путями.

Но это – проблема законодателей: предусмотреть такой механизм, который бы давал субъектам Федерации полномочия для свободы маневра, чтобы сроки и процедуру формирования и основного состава, и резерва участковых избирательных комиссий они сами определяли, исходя из своих географических, климатических и других особенностей.

Е.А. Шевченко, представитель Политической партии «ПАТРИОТЫ РОССИИ». Партия «ПАТРИОТЫ РОССИИ» – один из лидеров по количеству представленных кандидатур в составы участковых избирательных комиссий среди всех непарламентских партий. Она в том числе по этому показателю подтверждает, что является пятой партией в стране.

Реальная численность партии – около 83 000 человек. Значительное число сторонников, наличие первичных и местных отделений более чем в половине городов и районов страны, шести фракций в законодательных собраниях субъектов Российской Федерации, более 300 депутатов в муниципальных органах власти, часть из которых были избраны в том числе по партийным спискам, позволили нам уже выдвинуть в составы участковых избирательных комиссий и непосредственно в резерв составов участковых избирательных комиссий около 30 000 человек. И эта работа продолжается.

В подавляющем большинстве регионов взаимодействие партии и территориальных избирательных комиссий идет слаженно и конструктивно, постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, принятое на основании всестороннего обсуждения с партиями, в основном выполняется.

Формирование участковых комиссий идет открыто и гласно, этому, безусловно, способствовало создание соответствующего раздела на сайтах ЦИК России и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Я посмотрел сайты всех избирательных комиссий субъектов. Из 83 регионов в 82 эти разделы созданы на главных страницах сайтов. Процесс обновления информации на этих сайтах идет практически регулярно.

Г.М. Михалева, представитель Политической партии «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО». Среди субъектов избирательного процесса самые заинтересованные в формировании участковых избирательных комиссий лица – это партии, которые участвуют в выборах. Поэтому при назначении членов УИК и членов ТИК, безусловно, надо отдавать приоритет представителям политических партий. Но это далеко не всегда так происходит. Очень часто, несмотря на наличие очень достойных кандидатов от партий, членами УИК и ТИК назначаются представители трудовых коллективов.

По Московской области есть разные формы решений в отношении наших кандидатов. По Щелковскому району из 49 предложенных кандидатур назначены 12. Есть ситуации, когда вообще не назначается минимум. Например, в Фрязино из 38 предложенных кандидатур назначены всего 2 человека. А иногда не назначают вообще ни одного, как, например, в Дмитровском районе. Притом редко бывает, чтобы решения были мотивированы.

Очень важно, чтобы общество поверило, что у нас в участковых и территориальных избирательных комиссиях сидят честные люди, представители партий, которые участвуют в избирательном процессе. Надо повышать это доверие и при назначении членов УИК приоритет отдавать представителям партий.

А.М. Федулов, представитель Политической партии «НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ». Новелла о формировании УИК, которую внес законодатель, является существенной, потому что благодаря ей будет нарабатываться кадровый потенциал. Ведь члены УИК будут участвовать, как минимум, в четырех видах выборов: выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы, региональных и муниципальных.

Когда идет формирование 92 732 участковых избирательных комиссий, естественно, могут быть какие-либо недочеты, коллизии межпартийных интересов, какие-то конфликты между субъектами, которые выдвигают того или иного кандидата в УИК. Я бы на них не стал обращать особого внимания. Сейчас многие зарубежные государства могли бы поучиться процессу, который происходит в Российской Федерации и связан не только с процессом формирования УИК, но и с демократизацией страны. Об этом свидетельствует и то, что сегодня ЦИК России и нижестоящие избирательные комиссии совместно с политическими партиями и общественными объединениями по-

новому и на совершенно новой основе формируют участковые избирательные комиссии.

Демократичность данного процесса может характеризоваться тем, что каждый желающий имеет возможность в режиме реального времени следить, как формируются участковые избирательные комиссии в конкретном субъекте Российской Федерации. Это говорит о гласности и максимальной прозрачности.

А.А. Алексеева, представитель Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ. Формирование комиссий, на мой взгляд, идет в рабочем режиме, больших претензий ни к территориальным избирательным комиссиям, ни к избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации у нашей партии нет. Хочу поблагодарить и членов ЦИК России, и работников Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, в контакте с которыми мы решаем имеющиеся и возникающие вопросы.

Однако я бы хотела кратко остановиться все-таки на проблеме Элисты. Из решения (а, на мой взгляд, это решение прецедентное) об отмене решений территориальной избирательной комиссии по формированию УИК может возникнуть существенная проблема. Я расцениваю это как запуск процедуры расформирования участковых избирательных комиссий, причем вне суда, вышестоящей комиссией. По моему, таких прецедентов еще не было, и мне кажется, что это очень опасно, так как подобные решения могут привести к разного рода манипуляциям.

А.В. Богданов, представитель Политической партии «Демократическая партия России». Я хотел бы пояснить решение нашей партии о неактивном участии в формировании УИК. Мы только год назад перерегистрировались. Численность членов партии на сегодня даже не дотягивает до количества УИК по России в целом. Поэтому мы поставили перед собой цель: участвовать по максимуму в муниципальных выборах. Так как количество муниципальных выборов достаточно большое и нельзя быть кандидатом в депутаты или на должность главы администрации и одновременно членом участковой комиссии, нам пришлось выбирать.

Л.Г. Ивлев. Каждая партия самостоятельно определяет тактику своего участия в формировании участковых избирательных комиссий, и единого шаблона здесь нет.

Процесс формирования УИК достиг своего апогея. Осталось не так много времени до окончания законодательного срока – до 30 апреля. Процедура формирования участковых избирательных комиссий

открыта, доступна, гласна и демократична. Более того, она в полной мере соответствует российскому законодательству и нормативным документам, принятым Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

63 процента членов вновь формируемых участковых избирательных комиссий имеют тот или иной опыт работы в избирательной системе, но 37 процентов – это новые люди, которых придется обучать. Законодательство у нас весьма непростое, не менее сложен и избирательный процесс, значит, нам необходимо минимизировать все возможные риски и конфликты.

Формирование УИК осуществляют 2744 территориальные избирательные комиссии. В настоящее время работа по формированию составов УИК во многих регионах завершена, и идет процесс формирования их резерва.

На выборах Президента Российской Федерации в марте 2012 года на территории страны был образован 95 031 участок и сформирована 95 031 участковая избирательная комиссия, включая временные. В составы комиссий было назначено 832 872 члена участковых избирательных комиссий по предложениям партий, общественных объединений, собраний избирателей, представительных органов муниципальных образований. Сегодня же в составы участковых избирательных комиссий уже предложено 1 106 649 кандидатур. Необычайную активность проявили политические партии. Из 62 партий, зарегистрированных в стране, 44 партии направили 541 431 предложение. Почти половина от общего числа кандидатур предложена политическими партиями.

Необычайную активность и заинтересованность в формировании участковых избирательных комиссий проявили институты гражданского общества. 230 общественных объединений направили 80 320 предложений по кандидатурам в составы УИК, представительными органами муниципальных образований направлено 41 845 предложений, собраниями избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы предложено 443 053 кандидатуры.

В соответствии с нормативными документами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации территориальными избирательными комиссиями назначаются составы участковых избирательных комиссий. Эти сведения поступают в ГАС «Выборы», их обработка и аккумулирование производятся в задаче «Кадры». Цифры стекаются в систему со всей страны: 2744 системных администратора вводят эту информацию на комплексах средств автоматизации ГАС «Выборы» во всех территориальных



избирательных комиссиях. И важно, чтобы они вводили эту информацию вовремя.

В соответствии с нормативными документами ЦИК России резерв составов участковых комиссий должен быть сформирован до 14 июня 2013 года. Избирательными комиссиями всех субъектов Российской Федерации в установленные сроки были приняты решения о резервах составов участковых комиссий, и в настоящее время формирование резерва завершили избирательные комиссии Республики Мордовия, Пензенской и Самарской областей. Эти комиссии в полном объеме выполнили требования федерального закона.

Получив миллионную армию членов УИК, а вместе с резервом и больше, очень важно постоянно держать их в своей орбите: проводить с ними обучающие семинары, изучать законодательство, технические средства, процедуры, которые уточнены в нормативных документах ЦИК России. Если этого не произойдет, то высока опасность растерять этих людей. В настоящее время региональными комиссиями проводятся семинары и консультации с представителями партий, территориальных избирательных комиссий. Члены ЦИК России, сотрудники Аппарата ЦИК России изучают данные вопросы и выезжают в регионы, где контролируют процесс. Эта деятельность постоянно освещается на сайте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Была осуществлена проверка свыше миллиона предложений на предмет наличия у кандидатов неснятой или непогашенной судимости. Запросы направлялись в органы внутренних дел. Также проводились проверки на подтверждение гражданства, соответствующие запросы направлялись в территориальные органы Федеральной миграционной службы. При проверке использовались региональные фрагменты ГАС «Выборы». На сегодняшний день выявлено 1517 случаев в отношении лиц, попадающих под ограничения, установленные законом. Никто из них не назначен в составы участковых избирательных комиссий.

За время процесса формирования участковых избирательных комиссий в ЦИК России не поступило ни одной жалобы. За весь период поступило 62 обращения. Все обращения рассмотрены, по всем даны своевременные ответы.

Я благодарен представителям органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, которые нашли возможность предоставить участковым избирательным комиссиям помещения и транспорт для проведения организационных заседаний и обеспечения работы избирательных комиссий.

Да, сделано многое. И мы не расслабляемся. Впереди большая работа, и есть все основания для уверенности, что работа по формированию участковых избирательных комиссий будет выполнена в установленный законом срок. ✓

АКЦЕНТ • За «круглым столом»



ПАРЛАМЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ 2012 ГОДА НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ*



5 декабря 2012 года в Институте Европы Российской академии наук состоялась международная научно-практическая конференция «Парламентские выборы 2012 года на постсоветском пространстве: общее и особенное». В конференции приняли участие ученые-международники различных институтов гуманитарного профиля РАН, сотрудники Российского центра обучения избирательным технологиям при ЦИК России, представители профессорско-преподавательского состава столичных вузов. В качестве наблюдателей и экспертов присутствовали также гости из Армении, Германии, Литвы и Украины.

* Более подробно с материалами международной научно-практической конференции «Парламентские выборы 2012 года на постсоветском пространстве: общее и особенное», состоявшейся 5 декабря 2012 года в Институте Европы РАН, можно будет ознакомиться на страницах первого номера научно-аналитического приложения к «Вестнику Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».



ШМЕЛЕВ
Николай Петрович

доктор экономических наук,
академик РАН, директор
Института Европы РАН

Тематика нашей встречи не нуждается в каких-либо особых разъяснениях. Мы собираемся обсуждать не только текущие электоральные события, но и те моменты, у которых есть серьезнейшая перспектива развития. Мне кажется, охват по странам парламентских выборов этого года интересен сам по себе, везде своя специфика, где-то неожиданности, а где-то сверхожидаемые результаты, (я имею в виду в первом случае Грузию, а в последнем – Белоруссию). В Белоруссии они были совершенно ясны, но как воспринимать происходящее в Грузии?

С точки зрения Института Европы и интересов нашей экспертной проблематики очень бы хотелось, чтобы в докладах и выступлениях были отражены два, как мне кажется, важнейших момента: что можно ожидать в свете общих перспектив нынешнего евроазиатского крена России? Будут ли содействовать выборы в той или иной республике общему движению к евроазиатской интеграции и к восстановлению чего-то неясного в будущем, но, вероятно, евроазиатского? Или этого ожидать не стоит?

Второй ракурс – это европейская ориентация постсоветских стран. В какой мере это просто мечты, что называется, иллюзии, в какой мере это движение реально? С точки зрения же близких перспектив мое мнение таково: это в значительной мере желаемое, а не действительное. Может быть, с замахом куда-то на десятилетия вперед европейский крен, европейский вектор, европейское стремление

имеют перспективу. В то же время здесь мы видим такое нагромождение факторов, что не всякий решится даже высказать какое-то предположение. Вот, например, Литва вошла в Европейский Союз. А ведь Евросоюз может и развалиться. Тогда что? По крайней мере, уже возникают вопросы о том, выживет зона евро или нет.



ШВЕЙЦЕР
Владимир Яковлевич

доктор исторических наук,
заместитель председателя
Научного совета «Партийно-
политические системы XXI века»
Института Европы РАН

Говоря о целях и задачах нашей конференции, считаю необходимым обратить внимание как на постсоветские особенности, так и на сугубо национальные факторы выборов 2012 года, о которых идет речь. Нельзя не учитывать и то общее, что происходило в процессе этих избирательных кампаний в силу присутствия в них в той или иной форме и степени российского фактора.

Конечно, наши по-своему знаменитые декабрьские выборы 2011 года в Государственную Думу оказали и прямое, и косвенное влияние на выборы в странах СНГ еще и в связи с непосредственным участием определенных политических сил России в самих избирательных кампаниях. Но я говорю о другой, более глубокой специфике, присущей пост-

советским выборам, которую нам предстоит попытаться выявить путем по-настоящему научного поиска.

Вот здесь мне хотелось бы избежать политизации. Вполне естественно, что у моих собеседников имеются определенные политические симпатии и антипатии. Но я предлагаю соблюдать политкор-

ректность и не выходить за пределы научного анализа, добиваясь объективного исследования событий.

Важным моментом при оценке рассматриваемых выборов может служить отношение к Европейскому Союзу. Сегодня многие страны СНГ стоят, как им кажется, на пороге или у порога Евросоюза. Это

Важным моментом при оценке рассматриваемых выборов может служить отношение к Европейскому Союзу. Сегодня многие страны СНГ стоят, как им кажется, на пороге или у порога Евросоюза. Это обстоятельство, безусловно, сказывается в содержании программ соответствующих политических партий. Давайте помнить, что не только Россия, как говорится, грешна теми или иными подсказками в отношении каких-либо ответов на этих выборах, позицию Европы по данному вопросу тоже вряд ли можно назвать чисто наблюдательной.

обстоятельство, безусловно, сказывается в содержании программ соответствующих политических партий. Давайте помнить, что не только Россия, как говорится, грешна теми или иными подсказками в отношении каких-либо ответов на этих выборах, позицию Европы по данному вопросу тоже вряд ли можно назвать чисто наблюдательной.

Выборы не являются точкой в политическом развитии, выборы – это всегда многоточие, ибо дают дополнительную пищу для последующих поисков идей и действий как власти, так и оппозиции. Хотелось бы услышать какие-то мнения и выводы и в прогностическом плане, которые могли бы дать научным работникам материал для дальнейших исследований.



АРИНИН
Александр Николаевич

член Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России, доктор политических наук

Главная цель любых выборов как механизма взаимодействия власти и общества состоит в критической оценке правящей элитой сложившейся в стране ситуации. Это позволяет ей, с одной стороны, выявить совершенные руководителями государства ошибки и неверные решения по развитию страны, а с другой – заниматься поиском необходимых методов и средств, ведущих к кардинальному улучшению социально-экономического положения в стране и дающих новые импульсы к ее развитию и повышению благосостояния граждан.

Для устранения совершенных ошибок и проведения насущных, но нередко непопулярных у народа реформ правящей элите помимо политической воли и необходимых знаний требуется легитимность как признание правомерности ее правления гражданским обществом, подтвержденное свободным выбором большинства народа. Причем выборы необходимы не только для осуществления обратной связи элиты с обществом, позволяющей ей оценить недовольство или поддержку гражданами политики властей. Выборы, в первую очередь, инструмент легитимности, опираясь на который, то есть на волеизъявление большинства народа, элита может более решительно двигаться по пути модернизации политических и социально-экономических отношений.

Отметим, что каждая из стран на постсоветском пространстве, проводившая за последние 20 лет вы-

боры в парламент, имеет как общие черты, так и особенности, связанные со степенью ее суверенитета, то есть с уровнем зависимости от управления извне.

Общим для выборов в парламенты Армении, Грузии, Литвы, Белоруссии, Украины, в том числе и России, было то, что во всех указанных странах они состоялись в условиях развивающегося мирового экономического, политического, социального и идеологического (иначе говоря, системного) кризиса. И прежде всего, кризиса элит, выхода из которого мировые правящие круги пока не видят. Практически все страны на постсоветском пространстве, в которых прошли выборы в парламенты, хотя с помощью всенародного голосования снять общественное напряжение, накопившееся в условиях системного кризиса.



ГУСЕЛЕТОВ
Борис Павлович

руководитель Центра международных проектов и программ Института «Справедливый Мир», профессор Российского государственного торгово-экономического университета

В ряде стран СНГ (Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, отчасти Азербайджан, Беларусь и Казахстан), переживших за последние 20 лет существенную политическую и экономическую трансформацию, сложились авторитарные режимы, в политической системе которых парламент и гражданское общество играют слабую роль.

В других странах постсоветского пространства (Армения, Грузия, Россия, Украина) сформировался так называемый «режим доминирующей власти», для которого характерно незначительное, но реальное политическое пространство с ограниченной политической конкуренцией, наличие оппозиционных групп и основных институтов демократии. При этом одна политическая группировка занимает доминирующее положение, и в обозримой перспективе смена власти маловероятна. Главная политическая проблема этих режимов – отсутствие ясной границы между государством и правящей партией. Основные активы – финансы, СМИ, силовые структуры, суд, чиновники работают на обслуживание правящей партии, которая стремится превратить выборы в позитивное избирательное шоу, чтобы получить одобрение мирового сообщества, манипулируя ходом избирательного процесса с целью гарантировать себе победу.

В некоторых странах СНГ (Кыргызстан, Молдова) сложилась модель «бесплодного плюрализма», характеризующая некоторой политической свободой, регулярными выборами и чередованием во власти различных партий. Но демократия в этих странах имеет поверхностный и проблемный характер. Политическое участие граждан в выборах относительно высоко, но по завершении выборов их активность резко ослабевает. Лидеры ведущих партий, сменяя друг друга во власти, спекулируют на основных проблемах населения, не решая ни одну из них. Отличительная черта такого режима – наличие в политической элите идейно отличающихся, конкурирующих групп, которые отчуждены от народа, что превращает политику в малосодержательное представление.



**ГУСЕВ
Леонид Юрьевич**

кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Аналитического центра Института международных исследований МГИМО (У) МИД России

По итогам выборов в Верховную Раду Украины Центральная избирательная комиссия страны признала избранными 220 депутатов по мажоритарным округам. Таким образом, от Партии Регионов в парламент избраны 185 депутатов, от «Батькивщины» – 101, УДАРа – 40, «Свободы» – 37, Коммунистической партии – 32. Кроме того, были избраны депутатами 43 самовыдвиженца и семь представителей других партий.

Как украинские, так и российские аналитики отмечают, что результаты выборов в очередной раз подтвердили старый тезис об идеологической границе, пролегающей примерно по Днепру, разделяя Украину на Восток и Запад – две части, которые видят будущее страны совершенно по-разному.

По результатам голосования три оппозиционные партии – «Свобода», «Батькивщина» и УДАР – получили более двух третей голосов в 10 из 27 регионов Украины. Во Львовской области в парламент прошли только оппозиционные партии.

Очень сильной оказалась поддержка оппозиции и в Киеве – оппозиционные партии занимают три первые строчки в списке предпочтений киевлян, а

Партия Регионов оказалась на четвертой позиции с результатом 12,5 процента.

В то же время жители пяти регионов на востоке и юге страны отдали более двух третей голосов за Партию Регионов и Коммунистическую партию.

В западных оценках украинских выборов доминируют тезисы, базирующиеся на выводах главы миссии наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ. Они заключаются в констатации значительных политических нарушений. Тиражируется тезис о том, что выборы, возможно, были не самыми худшими, но они стали шагом назад в развитии политической системы Украины. Президент Европарламента М. Шульц призвал Европейский Союз сохранять критическое отношение к политическим процессам на Украине.

Позицию руководства ЕС можно охарактеризовать как достаточно осторожную. В заявлении верховного представителя ЕС по вопросам общей внешней политики и политики безопасности К. Эштон и комиссара ЕС по вопросам расширения и Европейской политики соседства Ш. Фюле отмечалось, что Европейская Комиссия внимательно следила за предвыборным процессом и ходом голосования. Указывалось на то, что Европейская Комиссия принимает к сведению предварительные выводы миссии международных наблюдателей под эгидой ОБСЕ/БДИПЧ относительно недостатков процесса и сложностей, с которыми сталкивались местные наблюдатели. Но «окончательная оценка будет также зависеть от поствыборного развития, за которым Комиссия будет внимательно следить».

Позицию Польши высказал ее президент Б. Коморовский. Он отметил, что последние события на Украине негативно влияют на общую оценку выборов и могут затормозить процесс приближения Украины к ЕС, в том числе подписания и ратификации Соглашения об ассоциации. Он указал на то, что Польша должна

позаботиться о том, чтобы Украина снова получила шанс на сближение с Европой путем подписания и ратификации соглашения об ассоциации. Это путь, который, по его мнению, будет менять Украину, она все больше будет приближаться к западному миру, а Польша в этом заинтересована.

Руководство американской международной организации Freedom House высказывается наиболее определенно, поддерживая устойчивое на-

В западных оценках украинских выборов доминируют тезисы, базирующиеся на выводах главы миссии наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ. Они заключаются в констатации значительных политических нарушений. Тиражируется тезис о том, что выборы, возможно, были не самыми худшими, но они стали шагом назад в развитии политической системы Украины.

мерение штаба Блока Юлии Тимошенко – «Батькивщины» добиться введения санкций против украинских чиновников. В интервью радикальному оппозиционному изданию «Український тиждень» от 8 ноября 2012 года президент Freedom House Д. Кремер заявил следующее: «Мы ведем переговоры на высшем уровне, имели встречи лично с президентом В. Януковичем. Украинская власть говорит об обязательствах, но не собирается их выполнять. Мы достигли этапа, когда единственный способ как-то сдвинуть ситуацию – применить наказание... Пора вести серьезный разговор».

Однако, по моему мнению, на нынешнем этапе США и ЕС не рискнут применить в отношении Киева тактику блокады и изоляции, в том числе ввиду недостаточно высоких результатов, полученных оппозицией.



МИРОНЕНКО
Виктор Иванович

кандидат исторических наук,
ведущий научный сотрудник
Института Европы РАН,
руководитель Центра украинских
исследований, главный редактор
журнала «Современная Европа»

По совокупности характеристик, никогда прежде за всю более чем 20-летнюю историю межгосударственных отношений Российской Федерации и Украины не складывалось более благоприятных условий для усиления их взаимных стимулирующих политических влияний, как сегодня. При одном, правда, обязательном условии – критического анализа целей и средств российского политического влияния на постсоветском пространстве вообще и на Украине в особенности.

Многих исследователей и экспертов этот вывод, наверное, удивит, некоторые с ним не согласятся. И все же, опираясь на исследования о российском политическом влиянии на Украину и на информацию, имеющуюся в созданном три года назад в Институте Европы Центре украинских исследований,

попытаемся привести аргументы в пользу такого вывода.

Тезис первый. С выходом Европейского Союза на границу Украины она оказалась равноудаленной от двух интеграционных процессов: старого на Западе и нового на Востоке. Европейский Союз в условиях непреодоленного пока кризиса роста не имеет возможности оказать Украине помощь, сопоставимую с масштабом стоящих перед ней проблем, не говоря уже о перспективах экономической и политической интеграции с ЕС.

Тезис второй. Российская украинская политика при ближайшем ее рассмотрении в последние годы исходит из схожих концептуальных предпосылок. Суть ее состоит в том, чтобы иметь максимум влияния на Украину при минимуме затрат.

Такую политику по отношению к Украине можно назвать политикой условного или ограниченного суверенитета. Это ошибочная политика как в контексте российско-украинских двусторонних отношений, так и в более широком «европейском контексте». Какие-то результаты она дала, что и проявилось на последних парламентских выборах на Украине. Но будущего у такой политики нет.

Тезис третий – украинский. Было бы ошибкой отнести все имеющиеся трудности международной самоидентификации Украины на счет ее внешних контрагентов. Украинская внешняя политика в эти годы представляла собой ситуативные импровизации на темы, задаваемые сохраняющейся культурно-этнической и нарастающей социальной неоднородностью украинского общества, а

Украинская внешняя политика в эти годы представляла собой ситуативные импровизации на темы, задаваемые сохраняющейся культурно-этнической и нарастающей социальной неоднородностью украинского общества, а также внешними условиями. Она строилась не от потребности экономической и политико-правовой модернизации страны, а от интересов относительно узкого социального слоя, колебаний внешней политической конъюнктуры и от вытекающих из этого часто очень субъективных представлений о реальных или мнимых угрозах украинской государственности.

также внешними условиями. Она строилась не от потребности экономической и политико-правовой модернизации страны, а от интересов относительно узкого социального слоя, колебаний внешней политической конъюнктуры и от вытекающих из этого часто очень субъективных представлений

о реальных или мнимых угрозах украинской государственности.

Внешняя политика, выстроенная на этих основаниях, какое-то время – в переходный период – могла быть оправданной, поскольку остав-

ляла пространство для маневра – так называемой многовекторности. Однако, как любое переходное состояние, она не могла длиться долго. Можно на какое-то время откладывать принятие политических решений. Но совершенно ясно, что делать это постоянно невозможно.

Понимание этого постепенно приходит и к представителям украинской элиты, принадлежащим к той политической силе, которая, судя по предварительным результатам парламентских выборов, сохранила контроль над политической ситуацией в стране.

Прошедшие выборы на Украине, на наш взгляд, подтвердили вывод о том, что забрезжил свет в конце унылого тоннеля, по которому двигались российско-украинские отношения в последние 20 лет. В какой-то степени это был объективно неизбежный этап, когда идти пришлось по пути проб и ошибок. Есть смысл внимательнее присмотреться к пройденному пути, освободиться от груза предубеждений, стереотипов и добросовестных заблуждений, которыми, увы, полны были эти отношения в прошлом. Мудр не тот, кто не делает ошибок, а тот, кто их замечает и не повторяет. Результаты голосования на парламентских выборах на Украине помимо прочего высветили одну из аксиом новых двусторонних отношений.

Трудности российско-украинского сотрудничества возникают не из субъективного фактора, на который ссылались все без исключения российские администрации. Корни их лежат глубже – в объективных отличиях двух стран, в несовпадении и даже в столкновении экономического и политического дискурсов. В самом общем виде это столкновение можно представить так: экономическое сотрудничество есть категорический императив для обеих стран (почти в равной мере), но политически Украина не может идти российским путем «просвещенного авторитаризма». Следуя им, она не только не использует свой основной ресурс – человеческий, но и превращается в обузу, своеобразный чемодан без ручки для России.

Их пути в процессе модернизации могут и должны быть сопряженными, согласованными,

но это все-таки разные пути. Оттолкнувшись от этого, можно начинать выстраивать долгосрочные планы сотрудничества, чему, я искренне надеюсь, послужит и наше обсуждение.



МАШКО Владислав Валерьевич

кандидат исторических наук,
преподаватель Российского
государственного гуманитарного
университета

В последние годы выборы в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь, в орган, который де-факто не играет значительной роли в политической жизни страны, особого интереса у населения не вызывали. Парламентские выборы носили довольно формальный характер, а их результаты были вполне предсказуемы.

Выборы в Национальное собрание Республики Беларусь V созыва проходили в условиях, несколько отличавшихся от предыдущих парламентских выборов.

Во-первых, они стали первыми выборами, состоявшимися после серьезного финансово-экономического кризиса 2011 года, когда страна пережила обвальную девальвацию национальной валюты, а уровень инфляции стал самым высоким за последние 10 лет.

Во-вторых, парламентские выборы стали первыми с момента разгона массовых акций протеста в Минске в декабре 2010 года и последовавшими затем резонансными процессами над лидерами оппозиции. Ко времени проведения выборов в местах лишения свободы по-прежнему оставались наиболее последовательные оппоненты власти, такие как экс-кандидат в президенты Н. Статкевич, лидер «Молодого фронта» Д. Дашкевич и др.

В-третьих, выборы депутатов стали первыми парламентскими выборами, проведенными согласно обновленной редакции Избирательного

Трудности российско-украинского сотрудничества возникают не из субъективного фактора, на который ссылались все без исключения российские администрации. Корни их лежат глубже – в объективных отличиях двух стран, несовпадении и даже столкновении экономического и политического дискурсов. В самом общем виде это столкновение можно представить так: экономическое сотрудничество есть категорический императив для обеих стран (почти в равной мере), но политически Украина не может идти российским путем «просвещенного авторитаризма». Следуя им, она не только не использует свой основной ресурс – человеческий, но и превращается в обузу, своеобразный чемодан без ручки для России.

кодекса, принятой 4 января 2010 года. Опыт выборов депутатов местных советов 2010 года, а также президентские выборы 2010 года показали, что внесенные в Избирательный кодекс поправки отчасти упростили агитационную работу, в том числе и механизм проведения агитации, включая организацию пикетов по сбору подписей и встречи кандидатов с избирателями.

Многие оппозиционные лидеры изначально призывали к бойкоту выборов. Так, 14 января 2012 года в Минске на заседании Координационного совета Народных сходов было объявлено о начале кампании активного бойкота «имитации» выборов в «марионеточную» Палату представителей.

В начале сентября было объявлено о создании рабочей группы «Бойкот-101» с целью организации бойкота выборов. Название группы было связано с номером избирательного округа в Минске (Фрунзенским избирательным округом № 101), где была сделана попытка организованного наблюдения на всех 33 участках в течение пяти дней предварительного голосования и в основной день выборов. Инициаторами этой акции стали движение «За свободу», кампания «Говори правду» и ее молодежное крыло Zmena, а также Партия «Белорусский народный фронт» (БНФ).

Многие зарегистрированные оппозиционные кандидаты целенаправленно использовали предвыборную кампанию в качестве трибуны для распространения протестных настроений с целью усилить

критическую расположенность населения в отношении экономического курса властей. Однако большинство СМИ отказали в эфирном времени и печатной площади кандидатам, призывавшим к бойкоту выборов.

Руководство страны, безусловно, было заинтересовано в международном признании результатов парламентской кампании, и, следовательно, в участии представителей оппозиционных сил в выборах. Президент А. Лукашенко, в частности, заявил, что власти «проводят эти выборы не только в соответствии с Конституцией», но и «сплошь нарушают законы и ведут выборы по понятиям Запада и ОБСЕ».

Ряд политологов предполагал, что небольшому количеству оппозиционеров власти «позволят» занять депутатские кресла. Отказ от участия в изби-

рательном процессе кандидатов от партий БНФ и «Объединенная гражданская партия» окончательно поставил крест на подобных вариантах развития событий. Президент не скрывал раздражения по поводу действий оппозиционных партий, назвав своих политических противников «трусами, которым нечего сказать народу».

Из-за призывов бойкотировать выборы главной интригой парламентской кампании 2012 года стала явка избирателей. Согласно белорусскому законодательству при явке менее 50 процентов выборы считались бы несостоявшимися.

С 18 по 22 сентября 2012 года при широкомасштабной информационной поддержке в Беларуси проходило досрочное голосование. В нем приняли массовое участие студенты, военные и государственные служащие. Высокий процент явки на досрочное голосование и активное освещение его в государственных СМИ свидетельствует о том, что власти были заинтересованы, чтобы люди голосовали досрочно, а не в основной день выборов. Правозащитники неоднократно отмечали, что наибольшее количество нарушений на выборах происходит именно во время досрочного голосования, которое гораздо труднее контролировать, чем обычное голосование.

Руководство Белоруссии, безусловно, было заинтересовано в международном признании результатов парламентской кампании, и, следовательно, в участии представителей оппозиционных сил в выборах. Президент А. Лукашенко, в частности, заявил, что власти «проводят эти выборы не только в соответствии с Конституцией», но и «сплошь нарушают законы и ведут выборы по понятиям Запада и ОБСЕ».

Итоговая явка на выборах составила 74,61 процента от числа избирателей, внесенных в списки избирателей. В Палату представителей в первом туре выборов было избрано 109 из 110 депутатов.

В результате парламентских выборов депутатский корпус значительно обновился. В Палате представителей нового созыва остались работать чуть менее пятой части депутатов предыдущего созыва. В парламент прошли представители органов власти районного и областного подчинения, работники сферы образования, здравоохранения, силовых структур, различных отраслей промышленности.

Во всех избирательных округах победу одержали депутаты, поддерживающие президента А. Лукашенко. Кроме них в парламент были избраны трое представителей Коммунистической партии Беларуси и по одному депутату от Белорусской аграрной партии и Республиканской партии труда и справедливости. В ходе предвыборной кампании эти кандидаты демонстриро-

вали свою лояльность к власти. Из представителей оппозиции никто в парламент не прошел.

Отсутствие представителей оппозиционных сил в нижней палате парламента Белоруссии, безусловно, негативно скажется на позициях А. Лукашенко. В непростой экономической ситуации в стране все риски возьмет на себя именно белорусский президент, так как у представителей оппозиции нет никакой, даже формальной, возможности отклонить не устраивающий ее законопроект.

Еще одним из парадоксов белорусской политической жизни стало то, что политические силы, прежде всего оппозиционные, естественно, отразили изменения настроений общества, но только косвенно. Оппозиция раскололась на два крыла: реформисты и радикалы. Именно реформисты приняли самое активное участие в организации предвыборной кампании, что обеспечило определенную легитимность избираемой нижней палаты парламента.



ЯЗЬКОВА Алла Алексеевна

доктор исторических наук,
профессор, руководитель
Отдела Черноморско-
Средиземноморских
исследований Института
Европы РАН

Состоявшиеся 1 октября 2012 года выборы в Грузии принесли неожиданный для большинства наблюдателей результат. Несмотря на авторитарное давление властей, получавших поддержку зарубежных партнеров, на выборах одержала верх возглавляемая Б. Иванишвили партия «Грузинская мечта», выступавшая в коалиции с Республиканской партией Д. Усупашвили, а также партией «Свободная демократия» И. Аласания, Консервативной партией, а также группой промышленников.

Победа была безусловной. «Грузинская мечта» получила в парламенте 54,85 процента голосов и 85 из 150 мест, оставив позади правящую партию «Единое национальное движение» – 40,43 процента и 57 мест в парламенте. Другие партии – участники предвыборной гонки не смогли преодолеть пятипроцентный барьер и в парламент не прошли.

В итоге впервые в постсоветской истории Грузии к власти пришла политическая сила, победившая на состоявшихся выборах, а не с помощью государственного переворота.

Особенностью грузинских парламентских выборов стала очень высокая активность избирателей. Но было бы неверным усматривать причины этого лишь в обнародованных фактах преступлений правоохранительных органов, разразившемся «тюремном скандале», в котором оказался замешанным министр внутренних дел, приближенный к М. Саакашвили. Вопреки победным заявлениям грузинского лидера и тем высоким оценкам грузинских реформ, которые подчас давались в стране и за рубежом, властям все труднее было скрывать действительное положение в грузинской экономике и социальной сфере. Реформы оказались демонстративными, половинчатыми, разрекламированная «борьба с коррупцией» не затронула приближенные к руководству элитарные слои и не коснулась СМИ. Однако большинство зарубежных наблюдателей предпочитало не обращать на это внимания.

По данным грузинских экономистов, уже после начала реформ и еще до военного конфликта 2008 года показатель ВВП на душу населения оставался в Грузии существенно ниже, чем, например, в Азербайджане и Армении, а военные расходы (в процентах к ВВП) – вдвое выше. Доля промышленного производства составляла 24 процента ВВП, а сельского хозяйства – всего 10 процентов. Зато численность только официально зарегистрированных безработных неуклонно повышалось,

достигнув 16,9 процента в 2009 году. Совокупный внешний долг Грузии в настоящее время составляет около 70 процентов ВВП, а импорт превышает экспорт в 3 раза.

Для того, чтобы продержаться на плаву, эксплуатировались возможности

страны как коридора для транспортировки каспийских энергоресурсов, использовались денежные переводы грузинских трудовых мигрантов из России, а также миллиардные вливания от международных финансовых организаций. По западным оценкам, только после «пятидневной войны» Грузия получила от Запада креди-

Особенностью грузинских парламентских выборов стала очень высокая активность избирателей. Но было бы неверным усматривать причины этого лишь в обнародованных фактах преступлений правоохранительных органов, разразившемся «тюремном скандале». Вопреки победным заявлениям грузинского лидера и тем высоким оценкам грузинских реформ, которые подчас давались в стране и за рубежом, властям все труднее было скрывать действительное положение в грузинской экономике и социальной сфере.

тов и помощи на сумму в 5,7 млрд. долларов, но это не сказалось на положении малоимущих слоев населения, прежде всего пенсионеров. Размер минимальной пенсии в Грузии составляет 48 долларов (в Армении – 65, Азербайджане – 107 долларов).

Оценивая итоги парламентских выборов 2012 года, многие эксперты склоняются к тому, что не только военный конфликт с Россией, но и противоречивые результаты реформ стали причиной поражения правящей партии. Страна не смогла простить М. Саакашвили неприемлемый уровень бедности подавляющей части населения, элитарный стиль правления, отсутствие структурных реформ и – что для большей части населения остается значимым – разрыв отношений с Россией. Против М. Саакашвили обернулась и сконструированная им же самим политическая комбинация, при помощи которой он намеревался сохранить реальную власть, пересев после окончания президентского срока в кресло премьер-министра. Согласно внесенным в 2010 году поправкам в Конституцию, парламент становится важнейшим политическим институтом, а в руки премьер-министра, избираемого при поддержке парламентского большинства, переходит вся полнота власти, что и произошло после поражения правящей партии на октябрьских парламентских выборах 2012 года.

Ко всему сказанному следует также добавить, что грузинской оппозиции удалось предотвратить массовые фальсификации в ходе голосования и закрепить свою победу на выборах, которая была также публично признана М. Саакашвили и его окружением. По замечанию грузинского политолога Г. Васадзе, это означало, что в Грузии случилась демократия, «не состоялась и не была построена, а именно случилась». По мнению многих экспертов, вопрос о власти в Грузии окончательно не решен, пока М. Саакашвили остается президентом. Но если действительно удастся осуществить сложный переход власти от одной политической силы к другой, то это будет означать дальнейшее развитие демократического процесса.

Суммируя сказанное, можно заметить, что вывод Грузии из тупика – это сложный и длительный процесс, но накопившиеся проблемы едва ли смогут быть разрешены до тех пор, пока страна не преодолеет «ситуацию двоевластия», и вновь сможет жить и работать в нормальном режиме.



КУЛИКОВ
Андрей Александрович
кандидат политических наук,
научный сотрудник Института
Европы РАН

Парламентские выборы в Национальное собрание Армении состоялись 6 мая 2012 года. Больше всего мест в парламенте пятого созыва, как и в прошлый раз, получила Республиканская партия Армении нынешнего президента страны С. Саргсяна. На втором месте – партия «Прогнозирующая Армения» Г. Царукяна. Третьим стал единственный избирательный блок – «Армянский национальный конгресс», который вел на выборы первый президент страны Л. Тер-Петросян (впоследствии он отказался от мандата и лидером фракции стал Г. Багратян).

В целом из пяти партий и одного избирательного блока, представленных в Национальном собрании, четыре политические структуры являются так или иначе оппозиционными.

Предметом для дискуссии здесь остается, главным образом, решение проблемы безработицы. Так, на 1 апреля, по данным Государственной службы занятости, она составляла 65,4 тысячи человек и уверенно показывала нисходящий тренд с начала года. Хуже всего ситуация с занятостью наблюдалась среди женщин (70,7 % от общего числа безработных) и молодежи (22,1 %).

Для российского наблюдателя интерес могли представлять внешнеполитические аспекты предвыборных программ. Но здесь, несмотря на привычное обсуждение возможных кренов в сторону России или Запада у той или иной партии, существенных различий между основными конкурентами не было. Главные соперники выступали за продолжение многовекторного курса, предполагающего развитие отношений как с Россией, так и с ЕС и США.

Однако имелся ряд нюансов, касающихся армяно-турецких отношений и проблемы Нагорного Карабаха. Партии «Дашнакцутюн» и «Наследие» в предвыборных программах призывали отозвать подписи из-под армяно-турецких протоколов («Протокола об установлении между странами дипломатических отношений» и «Протокола о развитии двусторонних отношений»), устанавливающих общую границу между двумя странами, что как раз и является камнем преткновения). Кроме того, «Наследие» уже два созыва выступает за признание независимости Нагорного Карабаха. Осталь-

ные партии придерживаются той точки зрения, что НКР имеет право на самоопределение.

В целом же можно прогнозировать, что при сохранении определенной экономической устойчивости и внешнеполитической стабильности итоги парламентских выборов 2012 года укрепят внутривнутриполитический консенсус основных партий современного армянского общества.



ФУРМАН
Екатерина Дмитриевна

кандидат политических наук,
старший научный сотрудник
Института экономики РАН

Как и на всех предыдущих выборах, на литовских выборах в очередной раз победила оппозиция – Партия труда и социал-демократы получили в первом туре, который проводится по партийным спискам, 19,9 процента и 18,5 процента голосов избирателей, заняв первое и второе места, правящие Союз отечества и Движение либералов – 15 процентов и 8,5 процента соответственно.

Вполне закономерно, что в условиях экономического кризиса и после жестких мер экономии, снижения госрасходов, проводимых правящей коалицией консерваторов и либералов, побеждает левоцентристская оппозиция, которая в процессе избирательной кампании сделала акцент на повышение зарплат, пенсий и борьбу с безработицей. В целом это совпадает с классической схемой распределения программных установок у правых и левых. Кроме того, в Сейм прошли партии (за исключением одной), которые уже давно существуют на литовской политической сцене. Новичком была на этот раз партия «Путь смелости». Однако ее результат – 8 процентов голосов избирателей – не сравнится с тем фурором, взбудоражившим литовскую общественность, который произвел такой же новичок предыдущих парламентских выборов – Партия национального возрождения, получившая тогда 16 процентов голосов и занявшая второе место после литовских старожилов – Партии консерваторов (19,7 %).

В целом картина итогов литовских парламентских выборов кажется на первый взгляд достаточно спокойной, не вызывающей каких-то больших вопросов. После выборов последовало заявление президента Д. Грибаускайте о том, что она не по-

зволит формировать правящую коалицию с участием одной из победительниц этих выборов – Партии труда. Литовский президент объясняет это тем, что Партия труда, а точнее четыре члена этой партии, среди которых и лидер партии В. Успаских, бизнесмен и политик русского происхождения, находятся под следствием в связи с обвинениями в фальсификации финансовых документов партии, уклонении от уплаты налогов и злоупотреблении ими служебным положением при распределении средств из европейских фондов.

Сам факт вмешательства в политический процесс и попытки перекроить результаты выборов со стороны литовского президента вызвал многочисленные комментарии в экспертном сообществе. И хотя все подобные комментарии являлись крайне утрированными, в этой ситуации действительно возникали вопросы. Непонятно, к примеру, почему, если имеются какие-то сомнения относительно имиджа партии, и

говорится о том, что она имеет криминальное прошлое, ее все же допускают до выборов. Если же ее уже допустили до них, и за нее проголосовало большинство населения, то исключение ее из политической

жизни действительно становится нарушением воли избирателей. Но удивляет даже не это. Удивляет то, что подобная ситуация в Литве, когда политическая элита пытаются воздействовать на политические последствия тех или иных прошедших выборов, повторяется из раза в раз.

Надо сказать, что расхождения между литовской политической элитой и литовским населением были всегда. Литовская политическая элита, как и элита двух других балтийских стран, с самого начала независимости стремилась стереть, вычеркнуть советское прошлое из литовской истории и «вернуться в Европу», которую покинула после своего включения в состав советского государства. Это вычеркивание советского прошлого, естественно, выражалось и в желании как можно больше отдалиться от России, которая с этим прошлым во многом ассоциировалась. В то же время простое население Литвы всегда было более, если можно так сказать, просоветское.

Ностальгия по советским временам, как показывали социологические опросы, в Литве была значительно выше, чем в соседних странах. Кроме того, если в Эстонии и Латвии были готовы идти на радикальную либерализацию и в связи с этим на

Литовская политическая элита с самого начала независимости стремилась стереть, вычеркнуть советское прошлое из литовской истории и «вернуться в Европу». Это вычеркивание советского прошлого, естественно, выражалось и в желании как можно больше отдалиться от России, которая с этим прошлым во многом ассоциировалась.

многие самоограничения и ущемления ради свободы и «возвращения в Европу», то в Литве идти на большие жертвы ради такой перспективы население было не готово.

Во внутривыборной жизни противостояние политической элиты и населения выразилось следующим образом. В Латвии и Эстонии в этом плане был конкретный враг в лице русскоязычного населения. Он был очевиден, и его можно было легко идентифицировать по языку, принадлежности к другой культуре. В Литве же этот враг был внутренний, его надо было искать среди своих. Недаром в Литве не раз предпринимались попытки проводить кампании по поиску бывших агентов КГБ, которые, правда, ничем не заканчивались, поскольку терялись критерии таких поисков, и эти кампании превращались в войну всех против всех. В этих условиях и межпартийная борьба становится еще более ожесточенной.

Отметим, что в Литве достаточно высокий уровень недоверия к парламенту и к партиям. Среди населения живучи представления о том, что коррупция, уровень которой в Литве один из самых высоких в Европе, процветает как раз в парламенте и партиях, среди политиков.

Вообще отсутствие нормального взаимодействия среди политических сил зачастую делает их позиции по форме более радикальными и непримиримыми, чем они есть на самом деле. Это особенно хорошо видно на примере соседней Латвии, где не первый раз уже из-за взаимного недоверия срывается возможность коалиции латышских партий с русскоязычным Центром согласия, получившим на последних парламентских выборах 2011 года большинство голосов избирателей.

Тем не менее, мне кажется, с течением времени как в Литве, так и в других балтийских обществах, по мере того как это взаимодействие будет налажено, каждая из сторон будет привыкать к своему оппоненту и лучше его понимать, эти политические силы постепенно перестанут вызывать столь сильные опасения и недоверие друг у друга. Рано или поздно должен произойти перелом в ситуации, который в определенной степени обозначит и некоторое преодоление советского наследия.



КАНДЕЛЬ Павел Ефимович

кандидат политических наук, сотрудник отдела Средиземноморских и черноморских исследований Института Европы РАН

Изъяны постсоветских вариантов демократии и авторитарных режимов общеизвестны. Но обращение к опыту соседей, более преуспевших в школе демократии, например, стран Юго-Восточной Европы (ЮВЕ), где подлинно состязательная многопартийность прошла двадцатилетнюю проверку, позволяет увидеть неожиданные параллели с явлениями и процессами, в которых склонны видеть постсоветскую специфику.

Политические режимы стран региона нередко квалифицируют как «электоральную демократию», страдающую недостатком демократичности вне избирательного процесса. В докладе «Freedom House» «Страны транзита в 2011 году» из ЮВЕ только Словения отнесена к «государствам консолидированной демократии», уровень развития которой оценен в 1,93 балла (1 означает высшую оценку, а 7 – низшую). Болгария (3,07), Румыния (3,43), Хорватия (3,64), Сербия (3,64), Македония (3,82), Черногория (3,82) попали в разряд государств «с частично консолидированной демократической системой». Албания (4,04), Босния и Герцеговина (4,32) оказались среди стран «с гибридной системой», Косово (5,18) – «с частично авторитарной системой». Методология экспертных оценок не раз порицалась за довольно большой субъективизм. Но мнения самих граждан этих государств подчас более суровы, чем суждения экспертов.

В зеркале общественного мнения не вполне благополучна и сама «электоральная демократия». В 2010 году лишь в Черногории 51,2 процента граждан вполне или отчасти верило в честность выборов. Подавляющее большинство

в других странах разделяло такую убежденность лишь в малой мере.

Правда, политические партии – наименее уважаемые институты даже в странах ЕС, где осенью 2010 года им скорее доверяли лишь 15 процентов граждан, а скорее не доверяли – 80 процентов. В мире же посткоммунистическом их малая попу-

Политические партии – наименее уважаемые институты даже в странах Европейского Союза, где осенью 2010 года им скорее доверяли лишь 15 процентов граждан, а скорее не доверяли – 80 процентов. В мире же посткоммунистическом их малая популярность – давняя тенденция. Даже в Словении – единственной в регионе парламентской республике доверие им выразило лишь 3 процента граждан, а недоверие – 68 процентов.

лярность – давняя тенденция. Даже в Словении – единственной в регионе парламентской республике доверие им выразило лишь 3 процента граждан, а недоверие – 68 процентов. Точную оценку качества политического представительства дают ответы на прямой вопрос – есть ли на сегодняшний день в вашей стране партии или политики, выражающие ваши политические взгляды? В Албании, Косово, и отчасти в Черногории за прошедшие годы наблюдался рост доверия к «политическому классу», а в Македонии, Боснии и Герцеговине, Хорватии и Сербии бросается в глаза ярко выраженное «политическое сиротство» подавляющего большинства.

Свободу СМИ в странах региона «Freedom House» не слишком лестно оценил в диапазоне от 4 до 5 баллов. Институт Гэллага, рискнувший задать более неллицеприятный вопрос – сколько людей в вашей стране боятся открыто выражать свои политические взгляды, выяснил, что таковых около половины почти во всех странах.

Суммарной оценкой качества сложившейся политической системы может служить уровень доверия национальным и международным институтам. Среди национальных институтов только церковь (за исключением Албании) и армия могут соперничать с международными организациями. Суды и СМИ в разных государствах и этнических группах котируются по-разному, но ниже, как правило, чем Евросоюз. А национальным правительствам верят в целом гораздо меньше, чем ЕС, даже там, где его популярность снижается. Правда, схожая тенденция наблюдается и в самом ЕС (в среднем ему доверяли 42 %, не доверяли – 47 %, национальным парламентам соответственно 31 % и 62 %, национальным правительствам – 21 % и 66 %). В Словении, Румынии и Болгарии эта тенденция еще выразительнее, что свидетельствует о снижающейся легитимности политической системы.

Приевшиеся до оскомины лица одних и тех же политиков, надоевшее чередование у кормила партий, от смены которых никто не ждет перемен к лучшему, стали утомлять избирателя и там, где состязательные выборы давно стали нормой. Застойные явления сформировали новый запрос на политическом рынке, на который последовали вполне успешные предложения.

Все это и порождает качественно иной запрос на обновление политической сцены. Конечно, «новички» появлялись и раньше, но из них лишь считанным единицам удавалось пройти в парламент, и почти никто не стал значимой политической силой, способной потрясти сложившийся партийно-политический истеблишмент. Новейшие же процессы прямо направлены против него и угрожают его властным позициям. Неслучайность этого явления подтверждают и схожие тенденции в странах Центрально-Восточной Европы: «Парламентские выборы кризисных 2009–2010 годов выявили определенную незрелость гражданского общества, когда электорат поддерживал партии с короткой политической историей, не имевшие четкой программы. В ряде случаев поддерживались не партии, а новые лица, их представлявшие». В тот же ряд можно поставить успех В. Кличко на Украине, победу «Грузинской мечты» и непотопляемость враждебных истеблишменту В. Успаских и Р. Паксаса в Литве. Общество симпатизирует неприемлемым лицам и еще не скомпрометировавшим себя политическим силам, выказывая равнодушие к их идейно-политическому профилю.

Негативное восприятие национальных политических институтов могло бы трактоваться как требование реформирования политической сцены. Но в условиях тяжело поразившей регион нищеты и безработицы такой уровень недоверия может стать предвестием более высокой политической нестабильности.

К ВОПРОСУ О ФОРМИРОВАНИИ УЧАСТКОВЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ И РЕЗЕРВА СОСТАВОВ УЧАСТКОВЫХ КОМИССИЙ. ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ



Клавдия Бородулина

заместитель начальника
Правового управления
Аппарата ЦИК России –
начальник
отдела регионального
законодательства



Ольга Олейникова

советник
отдела регионального
законодательства
Правового управления
Аппарата ЦИК России

В процессе формирования участковых избирательных комиссий и резерва составов участковых комиссий в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации под руководством секретаря ЦИК России Н.Е. Конкина и члена ЦИК России М.В. Гришиной были проанализированы вопросы, возникающие при формировании участковых избирательных комиссий и резерва составов участковых комиссий, и выработаны соответствующие правовые позиции.

К вопросу о форме письменного согласия

В соответствии с пунктом 6 статьи 22 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон) орган, назначающий в состав комиссии гражданина Российской Федерации, выдвинутого в соответствии с требованиями, установленными Федеральным законом, обязан получить письменное согласие указанного гражданина Российской Федерации на вхождение в состав этой комиссии.

Форма письменного согласия гражданина на его назначение членом участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса, зачисление в резерв составов участковых комиссий, на обработку его персональных данных утверждена приложением № 1 к Порядку формирования резерва составов участковых комиссий и назначения нового члена участковой комиссии из резерва составов участковых комиссий, утвержденному постановлением ЦИК России от 5 декабря 2012 года № 152/1137-6 (с изменениями, внесенными постановлением ЦИК России от 16 января

2013 года № 156/1173-6) (далее – Порядок). На основании пункта 5¹ статьи 27 Федерального закона, в соответствии с пунктом 13 статьи 21 Федерального закона указанный акт ЦИК России является обязательным для исполнения. Это означает, что при написании указанного согласия гражданин Российской Федерации обязан следовать установленной форме. Несмотря на то, что данная форма не является официальным бланком, целесообразно использовать ее в качестве такового. В связи с этим очевидна возможность наличия в нем как рукописного, так и машинописного текстов.

Необходимо отметить, что согласно пункту 12.3 Методических рекомендаций о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий, утвержденных постановлением ЦИК России от 17 февраля 2010 года № 192/1337-5 (с изменениями, внесенными постановлениями ЦИК России от 5 декабря 2012 года № 152/1138-6 и от 16 января 2013 года № 156/1173-6) (далее – Методические рекомендации), недостат-

ки в оформлении документов при внесении предложений по кандидатурам в состав избирательных комиссий не должны препятствовать приему данных документов органом, осуществляющим формирование соответствующей избирательной комиссии, и рассмотрению предложения по существу. Субъект, внесший предложение по кандидатурам в состав избирательной комиссии, вправе исправить недостатки в оформлении документов или заменить их в сроки, установленные для внесения предложений.

Полагаем, что не исключается доработка оформления документов и по истечении установленных сроков приема предложений в состав комиссии, но до истечения установленного законом срока формирования участковой избирательной комиссии.

Поскольку в резерв составов участковых комиссий зачисляются кандидатуры, предложенные в состав участковой комиссии, но не назначенные членами комиссии, то лицо, дающее согласие на его назначение в состав участковой избирательной ко-

миссии, вправе дать согласие на зачисление его кандидатуры в резерв составов участковых избирательных комиссий, при этом такое согласие не является обязательным.

Письменное согласие гражданина на его назначение в состав участковой избирательной комиссии, зачисление в резерв составов участковых комиссий и обработку его персональных данных должно быть получено не ранее опубликования решения о сборе предложений в состав участковой избирательной комиссии. Вместе с тем, если такое согласие получено раньше, это не может являться основанием для отказа в рассмотрении указанного заявления, а также иных представленных в территориальную избирательную комиссию документов.

Как следует из судебной практики, факт, что заявление датировано ранее принятия политической партией решения о предложении кандидатуры в состав избирательной комиссии, правового значения не имеет.

К вопросу о перечне необходимых документов при внесении предложений по кандидатурам в состав избирательных комиссий

Данный перечень носит рекомендательный характер и содержится в приложении № 2 к Методическим рекомендациям.

Исходя из положений статьи 27 Федерального закона, внесением предложения по кандидатуре в состав участковой избирательной комиссии является представление в территориальную избирательную комиссию решения соответствующего субъекта права внесения предложений по кандидатурам в состав комиссий. Согласно пункту 6 статьи 22 Федерального закона обязательным для назначения в состав комиссии является также получение письменного согласия гражданина Российской Федерации на вхождение в состав избирательной комиссии.

Соответствующая территориальная избирательная комиссия проводит проверку лиц, кандидатуры которых предлагаются для назначения в состав участковой избирательной комиссии, на предмет отсутствия предусмотренных статьей 29 Федерального закона ограничений для членов избирательных комиссий с правом решающего голоса. В связи с этим рекомендовано представлять в избирательную комиссию документы или копии документов, подтверждающие отсутствие указанных ограничений (в частности, копии всех страниц паспорта, содержащих какие-либо сведения, справку с места работы). Такие документы должны быть представлены в соответствующую территориальную избирательную комиссию в период приема предложений в состав

участковой избирательной комиссии в соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации сроками приема предложений по кандидатурам в составы участковых избирательных комиссий.

Гражданин, предлагаемый для назначения в состав участковой избирательной комиссии, в заявлении о своем согласии на назначение членом участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса, зачисление в резерв составов участковых комиссий, на обработку его персональных данных указывает уровень своего образования, специальность, квалификацию в соответствии с документом, подтверждающим сведения об образовании и (или) квалификации. Вместе с тем, исходя из положений статей 22, 27 Федерального закона указанное требование не является обязательным. Но сам гражданин может быть в этом заинтересован по следующей причине. В пункте 1.1.5 Методических рекомендаций при формировании участковых комиссий рекомендовано учитывать целесообразность назначения в состав участковой избирательной комиссии лиц, имеющих высшее и среднее профессиональное образование: юридическое, в области информационных технологий, автоматизации, обработки информации или иное высшее профессиональное образование.

Таким образом, гражданин, предлагаемый для назначения в состав участковой избирательной комиссии, может подтвердить сведения об образо-

вании, указанные им в заявлении, представив в избирательную комиссию копию соответствующего документа. Представление иных документов, не предусмотренных указанным перечнем, также не является обязательным.

Документы по предложению кандидатуры в состав участковой избирательной комиссии представляются в территориальную избирательную комис-

сию в установленные сроки приема предложений. Документы, направленные почтой в установленные сроки приема предложений, но поступившие в территориальную комиссию по истечении указанных сроков, могут быть рассмотрены комиссией при наличии возможности их учета и проверки. Здесь должны быть приняты во внимание сроки формирования участковой избирательной комиссии.

К вопросу о предложении одной и той же кандидатуры в состав участковой избирательной комиссии несколькими субъектами права внесения предложений

В случае, когда предложение по одной и той же кандидатуре внесено сразу несколькими политическими партиями, не имеющими преференций, установленных пунктом 5 статьи 27 Федерального закона, полагаем возможным считать, что указанная кандидатура внесена тем субъектом права внесения предложений, который ранее других представил необходимые документы в избирательную комиссию. При этом необходимо известить о данном факте иных субъектов, внесших предложение по указанной кандидатуре.

При возникновении спорных ситуаций, соответствующая территориальная избирательная комиссия

на основании пункта 6 статьи 22 Федерального закона вправе выяснить у самого лица, предлагаемого для назначения в состав комиссии и для зачисления в резерв составов участковых комиссий, от какого именно субъекта выдвижения данный гражданин намерен быть представленным в составе комиссии и быть зачисленным в резерв составов участковых комиссий.

Во избежание спорных ситуаций избирательной комиссии субъекта Российской Федерации целесообразно заранее определить критерии и порядок рассмотрения внесенных таким образом предложений в соответствующем документе избирательной комиссии субъекта Российской Федерации по вопросам формирования участковых избирательных комиссий.

В соответствии с пунктом 5¹ статьи 27 Федерального закона в резерв составов участковых комиссий зачисляются кандидатуры, предложенные в состав участковой комиссии, но не назначенные членами комиссии. Следовательно, кандидатура, назначенная в состав комиссии, не может быть зачислена в резерв составов участковых комиссий, в том числе как выдвинутая иным субъектом права внесения предложений по кандидатурам в состав комиссий.

Федеральный закон и Порядок не содержат ограничений для зачисления одной и той же кандидатуры одновременно в резерв составов каждой участковой комиссии (соответственно в резерв составов участковых комиссий каждой территориальной избирательной комиссии или каждой группы территориальных избирательных комиссий, в соответствии со структурой резерва участковых комиссий, утвержденной избирательной комиссией субъекта Российской Федерации). Вместе с тем при назначении указанной кандидатуры в состав участковой избирательной комиссии необходимо учитывать положение пункта 4 статьи 29 Федерального закона, согласно которому член комиссии с правом решающего голоса не может быть на одних и тех же выборах одновременно членом иной комиссии с правом решающего голоса.



Об отдельных вопросах нахождения в резерве составов участковых комиссий

Возможность перевода лица, включенного в резерв составов участковых комиссий, сформированный на территории одного субъекта Российской Федерации, в резерв составов участковых комиссий, сформированный на территории другого субъекта Российской Федерации, не предусмотрена.

Пункт 20 Порядка предусматривает изменение места жительства лица, зачисленного в резерв составов участковых комиссий в качестве единственного основания перевода гражданина из одного резерва составов участковых комиссий в другой в пределах одного субъекта Российской Федерации при отсутствии соответствующего решения субъекта права внесения предложений по кандидатурам в состав комиссий и в резерв составов участковых комиссий. Указание о том, должен ли данный факт быть документально подтвержден, в Порядке отсутствует. При этом в соответствии с подпунктом 5 статьи 2 Федерального закона под адресом места жительства понимается адрес (наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, улицы, номера дома и квартиры), по которому гражданин Российской Федерации зарегистрирован по месту жительства в органах регистрационного учета граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

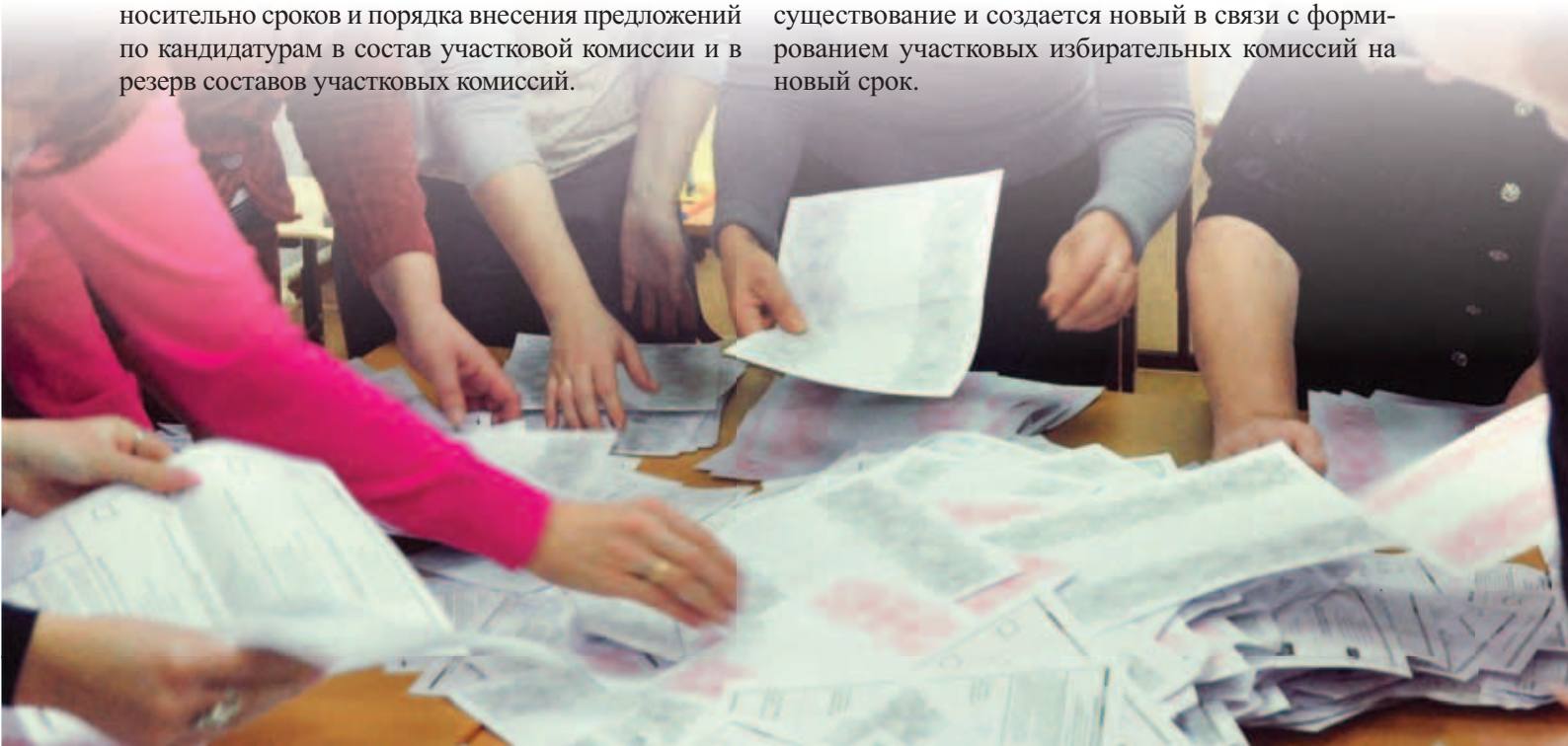
На практике может возникнуть ситуация, когда лицо уже зачислено в резерв составов участковых комиссий, но на основании личного письменного заявления просит зачислить его в резерв составов другой участковой комиссии, не связывая данную просьбу с изменением места жительства. Полагаем такое зачисление возможным только в случае соблюдения требований Федерального закона, Порядка относительно сроков и порядка внесения предложений по кандидатурам в состав участковой комиссии и в резерв составов участковых комиссий.

Отзыв лица из резерва составов участковых комиссий, по нашему мнению, возможен по решению того органа политической партии, который вносил предложение о назначении данной кандидатуры, либо иного вышестоящего органа в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О политических партиях», уставом политической партии.

Исходя из положений пункта 5¹ статьи 27, пункта 21¹ статьи 29, пункта 4 статьи 30 Федерального закона, лица, состоящие в резерве составов участковых комиссий, могут быть назначены членами комиссий с правом совещательного голоса, наблюдателями. Возможность назначения кандидатур, зачисленных в резерв составов участковых комиссий, членами комиссий с правом совещательного голоса, наблюдателями, создает дополнительные возможности для их обучения практическим навыкам, необходимым членам участковых избирательных комиссий при подготовке и проведении выборов.

При этом следует учитывать, что исходя из положений Федерального закона, Порядка, член комиссии с правом совещательного голоса в течение всего срока своих полномочий может быть зачислен в резерв составов участковых комиссий. Однако при назначении его членом участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса, в том числе из резерва составов участковых комиссий, действует ограничение, предусмотренное подпунктом «и» пункта 1 статьи 29 Федерального закона, согласно которому членами комиссий с правом решающего голоса не могут быть на соответствующих выборах члены комиссий с правом совещательного голоса.

По истечении срока полномочий участковых избирательных комиссий соответствующий резерв составов участковых комиссий прекращает свое существование и создается новый в связи с формированием участковых избирательных комиссий на новый срок.



О порядке проведения собрания избирателей

Федеральный закон не предъявляет каких-либо требований к порядку проведения собраний избирателей по выдвижению кандидатур в составы избирательных комиссий, в том числе к количеству их участников.

Согласно Перечню документов, необходимых при внесении предложений по кандидатурам в составы избирательных комиссий, содержащемуся в приложении № 2 к Методическим рекомендациям, собрание избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы представляет в избирательную комиссию, формирующую состав нижестоящей избирательной комиссии, решение собрания избирателей, а также иные документы, относящиеся к кандидатуре, предлагаемой для назначения в состав избирательной комиссии. Примерная форма такого решения (протокола собрания избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы) утверждена приложением № 3 к Методическим рекомендациям.

Орган, осуществляющий формирование избирательной комиссии, обязан учитывать предусмотренные Федеральным законом требования как к составу комиссии в целом (требование к наличию в

составе комиссии не менее половины представителей политических партий; ограничение, связанное с долей государственных и муниципальных служащих в составе комиссии, которая не может превышать одну вторую от общего числа членов комиссии), так и к каждой предлагаемой к назначению кандидатуре (которая должна соответствовать требованиям, предъявляемым к членам избирательных комиссий с правом решающего голоса (статьи 22, 24–27, 29 Федерального закона). Кроме того, при формировании избирательной комиссии рекомендуется учитывать принцип преемственности в ее работе, целесообразность назначения в ее состав лиц, имеющих соответствующее образование, а также участие молодежи в работе избирательных комиссий (пункт 1.1.5 Методических рекомендаций). Таким образом, при рассмотрении предложений по кандидатурам в состав избирательной комиссии основополагающее значение имеют соответствие предлагаемой кандидатуры установленным законом требованиям, а также профессиональная подготовленность к исполнению полномочий члена комиссии с правом решающего голоса.

Особенности формирования участковых избирательных комиссий и резерва составов участковых комиссий на избирательных участках, образованных на территориях воинских частей, расположенных в обособленных, удаленных от населенных пунктов местностях, а также на избирательных участках, образованных в труднодоступных или отдаленных местностях

В соответствии с пунктом 8.2 Методических рекомендаций участковая избирательная комиссия на избирательном участке, образованном на территории воинской части, расположенной в обособленной, удаленной от населенных пунктов местности, а также на избирательном участке, образованном в труднодоступной или отдаленной местности, формируется территориальной избирательной комиссией из резерва составов участковых комиссий, предусмотренного пунктом 5¹ статьи 27 Федерального закона, не позднее, чем за 15 дней до дня голосования, а в исключительных случаях – не позднее дня, предшествующего дню голосования.

До назначения выборов избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, определяя структуру резерва составов участковых комиссий для соответствующей территориальной избирательной комиссии (в границы которой входят участковые комиссии, формирующиеся на территориях указанных воинских частей, в труднодоступной и

отдаленной местности), может предусмотреть формирование резерва для указанной категории избирательных участков и, соответственно, зачислить в такой резерв представителей воинских частей; соответственно лиц, временно проживающих или имеющих место работы на территориях вахтовых поселков, которые ранее уже привлекались к работе в избирательных комиссиях. После назначения выборов при формировании участковых избирательных комиссий на таких избирательных участках, в соответствующую участковую избирательную комиссию могут быть назначены кандидатуры из указанного резерва.

Избирательной комиссией субъекта Российской Федерации может быть принято решение о сборе предложений для дополнительного зачисления в резерв составов участковых комиссий для конкретной территории, для конкретного избирательного участка в порядке, установленном разделом 2.1 Порядка формирования резерва, вне периода избирательной кампании.



Исходя из пунктов 12 и 13 Порядка при назначении выборов избирательная комиссия субъекта Российской Федерации также проводит сбор предложений для дополнительного зачисления в резерв составов участковых комиссий, которые участвуют в подготовке и проведении этих выборов, в том числе для избирательных участков, образованных в соответствии с пунктом 5 статьи 19 Федерального закона.

Переход к осуществлению участковыми избирательными комиссиями своих полномочий в течение пятилетнего срока выявил необходимость совершенствования отдельных положений Федерального закона, касающихся статуса участковых избирательных комиссий, а также членов избирательных комиссий.

Так, отдельные изменения в этом направлении, внесены Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 4 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

На участковую избирательную комиссию, действующую в границах муниципального образования, теперь могут быть возложены полномочия избирательной комиссии муниципального образования, что самым непосредственным образом связано с переводом участковых избирательных

комиссий на постоянную основу и повышением уровня профессионализма членов этих комиссий.

Полномочия члена участковой комиссии в связи с внесением соответствующих изменений в пункт 7 статьи 29 Федерального закона могут быть приостановлены в случае появления оснований, предусмотренных подпунктами «к» и «л» пункта 1 статьи 29 Федерального закона. То есть если в связи с проведением соответствующих выборов выяснятся факты родственных связей или непосредственного подчинения члена участковой комиссии и кандидата, нет необходимости, как это было ранее, прекращать полномочия такого члена участковой комиссии, что позволяет сохранить членство в составе комиссии, на время приостановив его полномочия (при условии, что избирательная комиссия останется при этом в правомочном составе).

Более рациональные сроки установлены Федеральным законом для назначения нового члена участковой избирательной комиссии вместо вышедшего. Так, в период избирательной кампании территориальная избирательная комиссия обязана назначить нового члена участковой избирательной комиссии не позднее чем через 10 дней со дня его выбытия, а в иной период – не позднее чем в трехмесячный срок (ранее этот срок составлял один месяц).

Изучение и анализ практики работы участковых избирательных комиссий на постоянной основе, несомненно, выявят необходимость актуализации и дальнейшего совершенствования законодательного регулирования деятельности участковых избирательных комиссий.

ЗАГРАДИТЕЛЬНЫЙ БАРЬЕР В ПРОПОРЦИОНАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ



Светлана Сабаяева

помощник
члена ЦИК России,
кандидат
юридических наук

Введение в практику формирования выборных органов власти пропорциональной избирательной системы заключается в том, чтобы в законодательном (представительном) органе были пропорционально представлены все избирательные объединения, пользующиеся поддержкой определенной части граждан Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что законодатель обязан устанавливать такое правовое регулирование в этой области, которое надлежащим образом гарантировало бы избирательные права граждан и легитимацию органов публичной власти, формируемых по итогам демократических выборов, не допуская искажения результатов волеизъявления избирателей.

Однако при реализации пропорциональной избирательной системы возможна деформация основополагающей идеи демократии и принципа равного избирательного права граждан, закрепленных в пункте 3 статьи 17, статье 19, статье 32 Конституции Российской Федерации и отмеченных в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации, если не будут соблюдены объективные условия ее применения. Одним из инструментов искажения¹ может быть размер так называемого заградительного барьера (заградительного пункта, процентного барьера, избирательного порога, избирательной оговорки), то есть процента голосов избирателей, полученных списком кандидатов от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Считается, что его функция состоит в своего рода фильтре, пропускающем в парламент только политические силы, «имеющие вес» в обществе, и который призван разрешить противоречие между справедливостью и целесообразностью. Произвольно установленный размер заградительного барьера может защищать интересы избирательного объединения, за которое проголосовала большая часть электората, усиливая еще более позиции в законодательном (представительном) органе. В своей крайней форме эта система голосования по сути может превратиться в двухпартийную (оставшиеся мандаты получит второй список, допущенный к распределению мандатов). Поэтому необходим поиск оптимального варианта заградительного барьера.

¹ К другим значимым параметрам, не являющимся предметом данной статьи, могут быть отнесены следующие: 1) различные требования к численности политических партий или иным избирательным объединениям, гражданам, имеющим право участвовать в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления; 2) возможность установления нормы представительства – зависимости численности выборного органа от количества избирателей, а также размер заградительного барьера – от численности избирателей в данном округе; 3) иные способы непрямого формирования органов публичной власти.

Практика применения заградительного барьера в Российской Федерации

На выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации первых четырех созывов пропорциональная избирательная система была составной частью смешанной избирательной системы (по ней $\frac{1}{2}$ состава в количестве 225 депутатских мандатов избиралась с применением 5-процентного избирательного барьера и $\frac{1}{2}$ – по 225 одномандатным избирательным округам). 2 декабря 2007 года и 4 декабря 2011 года по пропорциональной избирательной системе распределялись все 450 депутатских мандатов и применялся 7-процентный заградительный барьер².

В постановлении от 17 ноября 1998 года № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»³ Конституционный Суд Российской Федерации указывал следующее: «Так называемый заградительный пункт (процентный барьер), означающий некоторое ограничение пропорциональности представительства, предусмотрен в законодательстве ряда стран со смешанной избирательной системой. Такое ограничение позволяет избежать раздробления депутатского корпуса на множество мелких групп, к образованию которых может привести пропорциональная избирательная система при отсутствии процентного барьера, с тем чтобы обеспечить нормальное функционирование парламента, стабильность законодательной власти и конституционного строя в целом» (п. 8 мотивировочной части); «в Российской Федерации с ее еще только складывающейся и неустойчивой многопартийной системой пятипроцентный барьер в зависимости от различных условий может выступать и как допустимый, и как чрезмерный... Пятипроцентный барьер недопустимо использовать вопреки предназначению пропорциональных выборов. Поэтому законодатель

должен стремиться к тому, чтобы при его применении была обеспечена максимально возможная реализация принципа пропорционального представительства».

При этом в пункте 8 резолютивной части Постановления Конституционный Суд Российской Федерации предписал Федеральному Собранию внести в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» дополнения, обеспечив надлежащую реализацию принципа пропорциональности при определении результатов выборов в федеральном избирательном округе, руководствуясь при этом Конституцией Российской Федерации и с учетом положений данного постановления. В 1998 году 5-процентный заградительный барьер не был признан не соответствующим Конституции Российской Федерации, поскольку существовала возможность небольшим избирательным объединениям, во-первых, объединяться в избирательные блоки, а во-вторых, представлять им своих лидеров и иных активистов в 225 одномандатных округах (в дальнейшем увеличивались требования к численности политических партий до 50 тыс. членов в 2011 году, заградительный барьер повышался с 5 до 7 процентов, а с 2007 года не стало возможности избрания в Государственную Думу по одномандатным округам).

Пропорциональная система в Российской Федерации без возможности избрания какой-либо части депутатов по одномандатным округам начала применяться на уровне законодательных (представительных) органов ее субъектов для одной из палат Законодательного Собрания Свердловской области в 1996 году⁴. В 2003 году по данной системе избиралась часть депутатов Законодательного Собрания Вологодской области, в 2007 году – депутатов Московской областной Думы. В настоящее время названные субъекты перешли на формирова-

² В соответствии с частями 7 и 8 статьи 82 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 25.07.2011).

³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

⁴ В Свердловской области, начиная с 1996 года, каждые два года (1998, 2000, 2002, 2004, 2006, 2008, 2010 гг.) проводились выборы части депутатов областной Думы – одной из палат Законодательного Собрания Свердловской области (ротация половины депутатского состава. См. ст. 32, 34 закона Свердловской области от 05 декабря 1994 г. № 13-ОЗ «Об Уставе Свердловской области» (в ред. до 23 декабря 2010 г.), областной закон от 05 декабря 1997 г. № 72 и закон Свердловской области от 29 апреля 2003 г. № 10-ОЗ «Избирательный кодекс Свердловской области» (в ред. до 10 декабря 2004 г.).

ние своих законодательных органов по смешанной избирательной системе⁵.

Действующие созывы законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации сформированы по пропорциональной избирательной системе в десяти субъектах Российской Федерации⁶. Во всех этих субъектах установлен максимально предусмотренный пунктом 16 статьи 35 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67) заградительный барьер на уровне 7 процентов.

Остальные 73 субъекта Российской Федерации сформировали свои законодательные органы по смешанной избирательной системе: не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов.

Численность депутатов, избираемых по такой пропорциональной части, различается в десять раз: от 60 (в Республике Башкортостан) до 6 (в Чукотском автономном округе). При этом заградительный барьер на уровне 4 процентов применялся только в Ивановской области⁷, 5 процентов – в Республиках Алтай, Хакасия, Забайкальском, Камчатском, Красноярском краях, Воронежской⁸, Орловской, Рязанской, Ярославской областях и Чукотском автономном округе, 6 процентов – в Кировской области, в остальных субъектах – на уровне 7 процентов для допуска списков кандидатов к распределению мандатов⁹.

На уровне местного самоуправления пропорциональная избирательная система начала применяться¹⁰ с 2002 года (Алапаевский район Свердловской области), в 2005 году – в городском округе Волжск Волгоградской области, в 2007 году – на 19 выборах (в том числе на 15 – в Республике Дагестан), в 2008 году – на 11 (в т.ч. на 5 – в Республике Дагестан), в 2009 году – на 95, в 2010 году – на 51, в 2011 году – на 130, в 2012 году – на 24 выборах. Однако недостаток федерального регулирования в отношении муниципальных выборов приводил к ситуациям, когда политические партии, преодолевшие 5-процентный и 7-процентный барьеры, установленные законами субъектов Российской Федерации, не получали мандаты.

Например, 5-процентный барьер был преодолен, но избирательные объединения не получили мандаты в 2009 году на выборах депутатов Камышинской городской Думы в Волгоградской области, Кардымовского районного Совета депутатов в Смоленской области. В отсутствие установленного барьера небольшое число мандатов, распределяемых по пропорциональной избирательной системе, приводило к тому, что места в представительных органах муниципальных образований не получали политические партии, набравшие 8–10 процентов (в Сахалинской области на выборах депутатов Собрания муниципального образования городской округ «Долинский» – 10,48 процента, Анивского городского округа – 9,07 процента, Углегорского муниципального района – 8,29 процента; муниципального района «Заполярный район» Ненецкого автономного округа – 13,12 процента в 2009 г.).

Принцип равного избирательного права и заградительный барьер

Результаты анализа выборов депутатов по пропорциональной избирательной системе показали, что главное *требование, а именно пропорциональность между удельным весом голосов избирателей и числом мандатов, получаемых политическими партиями, за которые отдали голоса избиратели, до настоящего времени не всегда достигается. На-*

пример, на выборах 4 марта 2012 года при распределении 8 мандатов в Дедовичском районе Псковской области по одному мандату получили партии, набравшие 7,44 процента и 14,03 процента, в Порховском районе – 7,68 процента и 19,08 процента, в Пушкиногорском районе – 5,92 процента и 12,89 процента; 14 октября 2012 года в Ельнин-

⁵ В Свердловской области – 25 из 50; в Вологодской – 17 из 34; в Московской – 25 из 50.

⁶ В Республиках Калмыкия (27 депутатов), Дагестан (90), Ингушетия (27), Чеченской Республике (41), Кабардино-Балкарской Республике (72), Ненецком автономном округе (11), Тульской области (48), Калужской области (40), Амурской области (36) и городе Санкт-Петербурге (50).

⁷ В настоящее время повышен до 5 %.

⁸ В настоящее время повышен до 7 %.

⁹ http://cikrf.ru/news/relevant/2013/01/28/rvvpd_v9.html.

¹⁰ См. <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom>.

ском районе Смоленской области – 8,61 процента, 11,18 процента и 21,27 процента голосов избирателей; в Янтарном городском округе Калининградской области было распределено 5 мандатов между 5 политическими партиями, набравшими соответственно 9,64, 9,73, 10,87, 27,26 и 35,88 процента.

В Свердловской области при распределении 10 мандатов по одному мандату у партий, набравших 7,61 и 16,39 процента (Горноуральский городской округ), 7,47 и 15,3 процента (Режевская Дума), 8,71 и 16,43 процента (городской округ Богданович), 8,15 и 14,29 процента (городской округ Сухой Лог), а в городском округе Карпинск одна партия, набравшая 15,57 процента, получила 1 мандат, а другая – при 16,25 процента получила 2 мандата.

Участие в выборах большого количества избирательных объединений может приводить к увеличению «пропавших голосов избирателей», которые перераспределяются в пользу избирательных объединений, преодолевших заградительный барьер (то есть им добавляются мандаты). 12 декабря 1993 года на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации при 5-процентном заградительном барьере для пропорциональной части (225 распределяемых мандатов) не преодолели установленный барьер политические партии, за которые в совокупности проголосовало 8,72 процента голосов избирателей¹¹, 17 декабря 1995 года – 44,82 процента, 19 декабря 1999 года – 13,38 процента, 7 декабря 2003 года – 23,07 процента голосов избирателей; при 7-процентном заградительном барьере (450 распределяемых мандатов) 2 декабря 2007 года – 7,14 процента, 4 декабря 2011 года – 5 процентов голосов избирателей отдали голоса за партии, которые не получили ни одного мандата.

На выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации 14 октября 2012 года в Законодательное Собрание Пензенской области не преодолели 7-процентный барьер политические партии, за которые в совокупности проголосовало более 15 процентов – около 80 тыс. избирателей, и на выборах в Законодательное Собрание Краснодарского края – более 17 процентов, то есть около 300 тыс. избирателей.

В качестве аналогичного примера на уровне местного самоуправления можно привести 22,16 процента «пропавших» голосов избирателей на выборах депутатов Тверской городской Думы, 15,37 процента – на выборах депутатов Думы города Владивостока в 2012 году.

22 апреля 2010 года федеральный законодатель ввел дополнительное положение о предоставлении по одному мандату каждому списку кандидатов, преодолевшему установленный барьер (считаются допущенными к распределению мандатов в соответствии с пунктом 4.1 статьи 70 Федерального закона № 67). Особое значение наличие и размер заградительного барьера в сочетании с данными гарантиями имеет при распределении депутатских мандатов по методу делителей. Однако данная законодательная норма не предусматривает однозначного алгоритма ее применения: дать всем партиям, допущенным к распределению мандатов, по одному мандату, а затем приступать к распределению оставшихся мандатов либо распределить мандаты в соответствии с тем методом, который закреплен законодательством субъекта Российской Федерации (а в случае неполучения мандата партией, прошедшей «заградительный барьер», в качестве обеспечительной меры предоставить всем партиям по одному мандату и повторно их распределять, ссылаясь на гарантии, установленные Федеральным законом № 67).

Такая свобода усмотрения избирательных комиссий по использованию двух стандартов распределения мандатов не свидетельствует о единообразной практике применения избирательного законодательства и не повышает доверия к избранным органам власти. Например, Избирательный кодекс Приморского края от 22 июля 2003 года № 62-КЗ (ред. от 02 июля 2012 г.) при проведении выборов депутатов представительного органа муниципального образования предписывает распределять депутатские мандаты по методу делителей (п. 3 ч. 2 ст. 83(1): «число полученных каждым списком кандидатов голосов избирателей делится последовательно на числа из возрастающего ряда натуральных чисел (делителей) от 2 до числа, которое равно числу депутатских мандатов, подлежащих распределению. Полученные в результате деления по всем спискам кандидатов частные, определенные с точностью до шестого знака включительно после запятой, располагаются в порядке убывания. В случае равенства числовых значений нескольких частных первым становится частное списка кандидатов, получившего большее число голосов избирателей». На проходивших 14 октября 2012 года выборах депутатов Артемовского, Арсеньевского городских округов и города Петровск-Забайкальский политические партии, пре-

¹¹ <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom>.

одолевшие установленный 5-процентный барьер, получив 5,3, 7,8 и 10,26 процента голосов избирателей соответственно, при распределении депутатских мандатов (13, 11 и 8) не получили бы ничего, если бы не гарантии, установленные федеральным законодательством при распределении мандатов (п. 4.1. ст. 70 Федерального закона № 67).

Так законодатель субъекта Российской Федерации установил метод, созданный бельгийцем П.Г. Имперали, в котором ряд целых чисел-делителей начинается с двух, а указанные выше федеральные гарантии фактически модифицируют этот метод распределения мандатов в метод Виктора д.Ондта, предполагающего деление на возрастающий ряд чисел, начиная с единицы.

Однако *отсутствие на федеральном законодательном уровне алгоритма реализации этого положения допускает различные трактовки и, следовательно, разные варианты распределения мандатов избирательными комиссиями.* Так, на

выборах депутатов Думы города Владивостока 14 октября 2012 года буквальное прочтение норм регионального законодателя распределило мандаты по пропорциональной избирательной системе следующим образом: партии «А», набравшей 41,55 процента голосов избирателей – 11 мандатов (61,11 % мандатов), партии «Б», набравшей 20,1 процента голосов избирателей, – 4 мандата (22,22 %), партии «В», набравшей 11,54 процента голосов избирателей, – 2 мандата (11,11 %), партии «Г», набравшей 6,96 процента голосов избирателей, – 1 мандат (5,56 %). Если бы до первоначального распределения мандатов каждой из этих партий дать по одному мандату, то мы получим другое распределение: партии «А» 1+9 (55,55 % мандатов); партии «Б» – 1+4 (27,77 %) ¹²; партии «В» – 1+1; партии «Г» – 1+0. Во избежание подобных вариантов при распределении мандатов целесообразно установить применение метода наибольших остатков (естественную квоту или квоту Хэйра) ¹³.

Концепция оптимального размера заградительного барьера

В 2011 году Конституционный Суд Российской Федерации поставил перед законодателем задачу по выработке критериев допустимости применения пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах и отметил, что «федеральный законодатель в целях установления гарантий избирательных прав граждан обязан определять критерии (пределы) использования пропорциональной избирательной системы и метод распределения депутатских мандатов, обеспечивающие достоверность волеизъявления избирателей и справедливость выборов в органы публичной власти». Одновременно постановлено, что «правовое регулирование, создающее при проведении выборов на основе пропорциональной избирательной системы в поселениях с малочисленным населением и малым числом депутатов возможность отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения равенства избирательных прав

граждан, противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 3, 19 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 130, 131 (часть 1) и 132» ¹⁴.

При применении пропорциональной избирательной системы необходимо учитывать число распределяемых по ней мандатов, (не) возможность избрания одновременно депутатов законодательных (представительных) органов также по одномандатным округам, размер заградительного барьера и методику распределения мандатов. Поскольку эти элементы взаимосвязаны, то изменение параметров одного элемента (например, изменение требований к численности политических партий и закономерное увеличение их количества) неизбежно повлияет на другие компоненты избирательной системы, потребует их законодательной корректировки.

Для определения оптимального числа распределяемых мандатов по пропорциональной избирательной системе с объективных *позиций выявления*

¹² При этом 19,85 процента голосов избирателей набрали партии, не преодолевшие заградительный барьер.

¹³ См. постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 25 декабря 2002 года № 167/1419-3 «О Методических рекомендациях по выбору вида пропорциональной избирательной системы при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации» // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2002. № 11.

¹⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 07 июля 2011 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» // СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4557.



зависимость между удельным весом одного мандата в числе голосов (в процентах) и численностью распределяемых мандатов в выборном органе, формируемом по пропорциональной избирательной системе, и определим допустимый заградительный барьер (некоторые авторы называют его эффективным порогом) при увеличении численности избирательных объединений, имеющих возможность получить хотя бы один гарантированный мандат. Возьмем для анализа числа распределяемых мандатов от 3 до 53, а также 99, 100, 101, 120¹⁵, 225 и 450 мандатов. Эти же показатели теоретически означают максимальное количество избирательных объединений, которые могут быть представлены в выборном органе.

Разделив поочередно 100 процентов голосов избирателей на число распределяемых мандатов, получим удельный вес одного мандата (в процентах) и построим график этих значений. На нем видно, что при увеличении числа распределяемых мандатов от 3 до 53 – цена каждого мандата снижается от 33 процентов до 1,8 процента соответственно. К графику представлены расчетные значения удельного веса одного мандата с точностью до шестого знака после запятой. Целая часть данного числа есть заградительный барьер (меньше или равен удельному весу одного мандата), позволяющий арифметически определить оптимальное соотношение пропорциональности и обеспеченности мандата до выбора конкретного метода их распределения.

число мандатов ¹	уд.вес, % ²	% ³	число мандатов ¹	уд.вес, % ²	% ³
3	33,333333	33	32	3,125	3
4	25	25	33	3,030303	3
5	20	20	34	2,941176	2
6	16,666666	16	35	2,857142	2
7	14,285714	14	36	2,777777	2
8	12,5	12	37	2,702702	2
9	11,111111	11	38	2,631578	2
10	10	10	39	2,564102	2
11	9,090909	9	40	2,5	2
12	8,333333	8	41	2,439024	2
13	7,692307	7	42	2,380952	2
14	7,142857	7	43	2,325581	2
15	6,666666	6	44	2,272727	2
16	6,25	6	45	2,222222	2
17	5,882352	5	46	2,173913	2
18	5,555555	5	47	2,127659	2
19	5,263157	5	48	2,083333	2
20	5	5	49	2,040816	2
21	4,761904	4	50	2	2
22	4,545454	4	51	1,960784	1
23	4,347826	4	52	1,923076	1
24	4,166666	4	53	1,886792	1
25	4	4	99	1,010101	1
26	3,846153	3	100	1	1
27	3,703703	3	101	0,990099	
28	3,571428	3	120	0,833333	
29	3,448275	3	225	0,444444	
30	3,333333	3	450	0,222222	
31	3,225806	3			

¹ Число распределяемых мандатов – максимальное количество партий, которые могут быть представлены в выборном органе.

² Удельный вес одного мандата, в %.

³ Заградительный барьер, который меньше или равен цене одного мандата (целая часть числа), в %.

¹⁵ Максимальная численность законодательного (представительного) органа действующего созыва (по результатам выборов 02 марта 2008 г.) – в Республике Башкортостан.

Если заградительный барьер будет установлен ниже удельного веса одного мандата, указанного выше, то именно в этой ситуации избирательные объединения, преодолевшие его, могут «не дотягивать» до мандата. То есть законодатели, устанавливая количественный состав выборного органа и заградительный барьер, не могут игнорировать законы арифметики, не поддающиеся законодательному регулированию. Даже *отсутствие законодательно установленного заградительного барьера фактически означает, что он равен удельному весу депутатского мандата в количестве избирателей.*

Изменения федерального законодательства от 20 марта 2011 года¹⁶ не регулировали минимальную численность мандатов, распределяемых по пропорциональной части в составе смешанной избирательной системы, и не означали, что их будет более десяти. Так на муниципальных выборах в 2012 году по пропорциональной избирательной системе избиралось 8 депутатов в муниципальных образованиях Кабардино-Балкарской Республики, Республиках Дагестан, Северная Осетия, Ингушетия, Забайкальском крае, Московской, Псковской, Тамбовской, Тверской, Смоленской, Калининградской областях, а в Красноярском крае – 3 депутата (Артюгинский и Такучетский сельские Советы депутатов Богучанского района). На недопущение такой ситуации в будущем направлены изменения от 16 октября 2012 года, которыми внесены изменения в статью 35 Федерального закона № 67 и статью 23 Федерального закона № 131 и установлен минимальный норматив в 10 депутатских мандатов, распределяемых между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями¹⁷.

Однако расчеты и график показывают, что закрепленные законодательством *10 распределяемых мандатов соответствуют 10 процентам удельного веса одного мандата и, соответственно, 10 процентам заградительного барьера; 12 мандатов – 8 процентам, 13 и 14 мандатов –*

7 процентам, 15 и 16 мандатов – 6 процентам, 17–20 мандатов – 5 процентам, 21–25 мандатов – 4 процентам и так далее. Следовательно, установленному пунктом 18 статьи 35 Федерального закона № 67 минимальному 5-процентному числу голосов избирателей, принявших участие в голосовании, полученных списком кандидатов на муниципальных выборах, должно соответствовать минимальное число распределяемых мандатов по пропорциональной избирательной системе – 17 (в рамках смешанной избирательной системы по пропорциональной части этот показатель может быть рекомендательным).

При распределении по пропорциональной части 10 депутатских мандатов (в том числе части смешанной избирательной системы), то есть при удельном весе мандата в 10 процентов, пониженный заградительный барьер в 5 процентов для большого количества партий, принимающих участие в выборах и прошедших его, может означать, что не все эти избирательные объединения будут представлены в выборном органе (например, более 20 политических партий, получивших по 5 процентов или при распределении 20 мандатов 3-процентный заградительный барьер преодолеют 33 избирательных объединения и 13 из них не смогут попасть в выборный орган). На основании изложенного целесообразно при сохранении 5-процентного барьера максимальную численность мандатов, распределяемых по пропорциональной системе, в размере *10 мандатов заменить на 17, не допустив таким образом применение пропорциональной системы в едином округе с меньшим числом мандатов.*

Однако 5-процентный барьер при увеличении числа распределяемых мандатов уже искажает пропорциональную систему. Так, при численности представительного органа от 21 заградительный барьер рекомендуется устанавливать на уровне четырех процентов, от 26 – трех, от 34 –

¹⁶ 20 марта 2011 года статья 23 Федерального закона от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131) дополнена пунктом 3.1: «не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов распределяются в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями. . . пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов».

¹⁷ Выборы депутатов представительных органов поселений (за исключением городских округов) с численностью населения менее 3000 человек, а также представительных органов поселений (включая представительные органы городских округов) с численностью менее 15 депутатов проводятся по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам. В случае, если в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального образования (за исключением представительного органа муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов) часть депутатских мандатов распределяется между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями, их региональными отделениями или иными структурными подразделениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, распределению между указанными списками кандидатов подлежат не менее 10 депутатских мандатов.

двух, численностью от 51 – одного процента. Следовательно, законодательное установление заградительного барьера необходимо не только для обеспечения нормального функционирования парламента, стабильности законодательной власти и конституционного строя в целом¹⁸, но и для соблюдения принципа равного избирательного права, предполагающего наличие у каждого избирателя одного голоса (или одинакового числа голосов) и участие в выборах на равных основаниях¹⁹.

Обращает на себя внимание, что постановление Конституционного Суда Российской Фе-

дерации 2011 года и последующие изменения федерального законодательства относятся только к муниципальным выборам и не затрагивают формирование законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Полагаю недопустимым оставлять возможность избрания по пропорциональной части в составе смешанной избирательной системы менее чем на 10 мандатов (например, в Думе Чукотского автономного округа – 6 из 12) и целесообразно внести соответствующие изменения в Федеральный закон № 67.

Предложения по оптимизации заградительного барьера

Значительное превышение заградительного барьера над удельным весом мандата искажает суть пропорциональной избирательной системы, ставит избирательные объединения и проголосовавших за них избирателей в неравное положение. Например, на выборах депутатов Государственной Думы пятого и шестого созывов установленный законодательством 7-процентный барьер превысил 0,2222222-процентный удельный вес депутатского мандата при распределении 450 мест *в 31 раз* (5-процентный барьер превысил 0,4444444-процентный удельный вес при распределении 225 мандатов *в 11 раз*). При законодательном закреплении заградительного барьера в размере одного процента как наиболее близко соответствующего удельному весу мандата в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году могло бы пройти (не учитывая результаты голосования «против всех федеральных списков кандидатов»²⁰) не 8 партий, а 11; в 1995 году – не 4, а 17; в 1999 году – не 6, а 10; в 2003 году – не 4, а 11 (распределение 225 мандатов при 5-процентном барьере). В 2007 году (при распределении 450 мандатов при 7-процентном барьере) если бы применялся однопроцентный барьер, то прошли бы не 4, а 7 политических партий, а в 2011 году –

не 4, а 5 партий (см. таблицу)²¹. Государственная Дума могла отражать практически весь спектр политических взглядов граждан и перемещать многие политические конфликты в парламентскую сферу деятельности.

Данным, представленным в графике, не соответствует (то есть подвергаются риску существенного искажения пропорциональности в случае большого количества политических партий, принимающих участие в выборах и преодолевших заградительный барьер) численность распределяемых мандатов *в законодательных (представительных) органах государственной власти следующих субъектов Российской Федерации*: при 5-процентном барьере – Камчатский край (14 мандатов), Чукотский автономный округ (6 мандатов); при 7-процентном барьере – Магаданская область и Ненецкий автономный округ (по 11 мандатов).

На уровне субъектов Российской Федерации законодательно установленный ими барьер на уровне 7 процентов превышает удельный вес мандата в 16 раз в Республике Дагестан (при 90 мандатах по пропорциональной избирательной системе удельный вес одного мандата составляет 1,1111111 %), в 5 раз в Кабардино-Балкарской Республике (72 мандата – 1,38888 %), более чем в 4 раза в Республике Башкортостан (60 мандатов –

¹⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

¹⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 2000 г. № 4 «По делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 г. «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой» // СЗ РФ. 2000. № 13. Ст. 1429.

²⁰ В 1995 году «против всех федеральных списков кандидатов» было подано 2,77 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании, в 1999 году – 3,3 %, в 2003 году – 4,7 %.

²¹ Расчеты представлены на основе данных сборников информационно-аналитических материалов ЦИК России и электронной статистики соответствующих лет.

Партия	% получ. голосов	Количество мандатов при барьере				
		7 %	5 %	3 %	1 %	
I созыв (12.12.1993г.)						
при 5 % барьере распределялось 225 мандатов						
А	22,92	69	59	56	55	
Б	15,51	47	40	38	37	
В	12,4	37	32	31	29	
Г	8,13	24	21	20	19	
Д	7,99	24	21	20	19	
Е	7,86	24	20	19	19	
Ж	6,73		18	17	16	
З	5,52		14	14	13	
И	4,08		8,72 % – не допущены к распределению мандатов	10	10	
К	1,93				5	
Л	1,25				3	
М	0,76					
Н	0,7					
II созыв (17.12.1995)						
при 5 % барьере распределялось 225 мандатов						
А	22,30	115	99	66	57	
Б	11,18	58	50	33	29	
В	10,13	52	45	30	26	
Г	6,89		31	21	18	
Д	4,61		44,82 % голосов избирателей поданы за избирательные объединения – не допущены к распределению мандатов	14	12	
Е	4,53				13	12
Ж	4,31				13	11
З	3,98				12	10
И	3,86				12	10
К	3,78				11	10
Л	2,57					7
М	1,94					5
Н	1,61					4
О	1,60					4
П	1,55					4
Р	1,39					3
С	1,11				3	
еще 12 партий	менее 1% каждая					
III созыв (19.12.1999)						
при 5 % барьере распределялось 225 мандатов						
А	24,29	79	67	67	61	
Б	23,32	75	64	64	59	
В	13,33	43	37	37	34	
Г	8,52	28	24	24	22	
Д	5,98		17	17	15	
Е	5,93		16	16	15	
Ж	2,22		13,38 % голосов за изб. объедин. – не допущены к распределению мандатов		6	
З	2,04				5	
И	1,95				5	
К	1,19				3	
еще 12 партий	менее 1% каждая					
IV созыв (07.12.2003)						
при 5 % барьере распределялось 225 мандатов						
А	37,57	120	120	99	94	
Б	12,61	40	40	33	31	
В	11,45	36	36	30	29	
Г	9,02	29	29	24	22	
Д	4,3		23,07 % голосов избирателей поданы за избирательные объединения – не допущены к распределению мандатов	11	11	
Е	3,97				10	10
Ж	3,64				10	9
З	3,09				8	8
И	1,88					5
К	1,18					3
Л	1,17					3
еще 12 партий	менее 1% каждая					

Партия	% получ. голосов	Количество мандатов при барьере				
		7 %	5 %	3 %	1 %	
V созыв (02.12.2007)						
при 7 % барьере распределялось 450 мандатов						
А	64,30	315	315	315	299	
Б	11,57	57	57	57	54	
В	8,14	40	40	40	38	
Г	7,74	38	38	38	36	
Д	2,30	7,14 % голосов за изб. объедин. не допущены к распределению мандатов			11	
Е	1,59				7	
Ж	1,05				5	
еще 4 партии	менее 1% каждая					
VI созыв (04.12.2011)						
при 7 % барьере распределялось 450 мандатов						
А	49,32	238	238	229	229	
Б	19,19	92	92	89	89	
В	13,24	64	64	62	62	
Г	11,67	56	56	54	54	
Д	3,43	5 % не допущено к распределению мандатов			16	
Е	менее 1% каждая					
Ж						

1,666666 %), в 3,5 раза в Республике Татарстан, Краснодарском крае, городе Санкт-Петербурге (50 мандатов – 2 %) и Тульской области (48 мандатов – 2,0833 %), более чем в 2,5 раза в Калужской области (40 мандатов – 2,5 %) и Новосибирской области (38 мандатов – 2,6315789 %).

В муниципальных образованиях (на примере административных центров субъектов Российской Федерации) такое превышение составляет в: 3,15 раза в городе Махачкала (при 45 мандатах удельный вес одного мандата составляет 2,2222 %), в 2,45 раза в городе Тула (35 мандатов – 2,8571428 %), в 2,24 раза в городах Владикавказ и Брянск (32 мандата – 3,125 %).

В представительных органах муниципальных образований – административных центрах следующих субъектов Российской Федерации при 5-процентном барьере число распределяемых мандатов также не соответствует графику и его данным: Забайкальский край (15 мандатов), Республика Мордовия и Нижегородская область (по 14 мандатов), Республика Бурятия и Псковская область (по 13 мандатов), Республика Алтай (11 мандатов), Республика Ингушетия и Ямало-Ненецкий автономный округ (по 10 мандатов), Ненецкий автономный округ (8 мандатов). Для них рекомендуется либо повышать заградительный барьер, либо увеличивать численность представительного органа.

Однако в случае формирования законодательного (представительного) органа исключительно по пропорциональной избирательной системе число распределяемых мандатов должно быть таким, чтобы теоретически дать возможность каждому избирательному объединению быть представленным в законодательном органе при преодолении ими

заградительного барьера. Известно, что в конце 1990-х годов в выборах принимало участие тоже более 30 партий, но муниципальные выборы проводились по мажоритарной и смешанной избирательным системам²², следовательно, избиратели имели возможность проголосовать за кандидатов одновременно по одномандатным избирательным округам (поскольку сохранялись возможности быть представленными в выборном органе власти для самовыдвиженцев и немногочисленных избирательных объединений).

В настоящее время из 79²³ представительных органов административных центров субъектов Российской Федерации действующих созывов мажоритарная избирательная система применяется в 41, смешанная – в 30, пропорциональная – в 8 субъектах Российской Федерации. Из них число распределяемых мандатов по пропорциональной избирательной системе в количестве менее 17 существует только в городе Магас (Республика Ингушетия). Однако по пропорциональной части в смешанной избирательной системе сохраняется низкая численность в административных центрах Владимирской области (7 мандатов), Ненецкого автономного округа (8), Ямало-Ненецкого автономного округа (10), Республики Алтай (11), Республики Бурятия, Псковской и Сахалинской областях (по 13), Республики Мордовия, Нижегородской области (по 14), Республики Коми, Забайкальского, Ставропольского краев, Амурской и Ивановской областях (по 15 мандатов).

В связи с тем, что на территориях этих муниципальных образований у политических партий больше возможностей образовать региональные отделения, которые ставят своей задачей в том числе участие в осуществлении местного самоуправления, и эти муниципальные образования вправе выполнять отдельные государственные полномочия, а не только удовлетворять социальные, бытовые, хозяйственные нужды местного населения, целесообразно закрепить за ними возможность *формировать представительный орган по пропорциональной избирательной системе только для городских округов, являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации, и муниципальных образований городов федерального значения.*

Законодательно устанавливая заградительный барьер, целесообразно руководствоваться не только политической целесообразностью, но и объективными критериями использования пропорциональной избирательной системы на каждом уровне публичной власти. Одним из них является арифметическая зависимость между удельным весом депутатского мандата и численностью выборного органа (числом распределяемых мандатов по спискам). Оптимальным размером заградительного барьера может считаться тот, который выше удельного веса депутатского мандата (но превышает его более чем на 1%), чтобы обеспечить принцип равного избирательного права граждан и требование пропорциональности представительного органа, стремясь учитывать голос каждого избирателя.

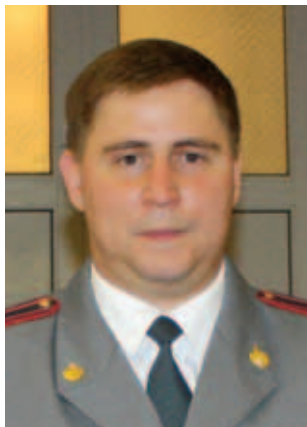
На выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации рекомендуется использовать однопроцентный барьер в случае ее формирования только по пропорциональной избирательной системе (450 мандатов) и не более чем трехпроцентный – при распределении $\frac{1}{2}$ ее состава по спискам. На выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления (в первую очередь в административных центрах субъектах Российской Федерации и на территории городов федерального значения), устанавливая возможность формирования всего представительного органа по пропорциональной избирательной системе, целесообразно закрепить, что при 5-процентном барьере число распределяемых мандатов при использовании пропорциональной избирательной системы не должно быть менее 17.

Это позволит приблизить процент проголосовавших избирателей за какую-либо партию к числу полученных ею мандатов, снизить количество не учтенных голосов избирателей (отдавших голоса за партии, не вошедшие в состав представительного органа) и исключить ситуации, когда при участии в выборах большого количества партий, преодолевших заградительный барьер, они не получают (особенно при использовании метода делителей) ни одного мандата.

²² Например, в 2004 году из 36 политических партий к распределению депутатских мандатов были допущены списки кандидатов, выдвинутые региональными отделениями 11 политических партий и 15 избирательными блоками. Среди депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, избранных по мажоритарной избирательной системе, почти 60 % составили депутаты, выдвинутые 17 политическими партиями, избирательными блоками. См. Выборы в Российской Федерации 2004. Электоральная статистика. С. 17–19.

²³ Из 83 субъектов Российской Федерации исключаются города федерального значения Москва и Санкт-Петербург, а также Московская, Ленинградская области.

ВЫЯВЛЕНИЕ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПРАВОНАРУШЕНИЙ, ПРЕДУСМАТРИВАЮЩИХ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕЗАКОННУЮ ПРЕДВЫБОРНУЮ АГИТАЦИЮ



Илья Чистобородов

Преподаватель и адъюнкт кафедры управления деятельностью служб обеспечения общественного порядка Академии управления МВД России

Правовое регулирование проведения предвыборной агитации, содержащееся в избирательном законодательстве, представляет собой жесткую административно-правовую регламентацию средств, методов и форм проведения агитации. Одновременно определены временные рамки проведения агитации. Осуществляя регулирование, законодатель использует нормы императивного характера, что обусловлено важностью рассматриваемой стадии избирательного процесса, так как именно агитационный период оказывает большое влияние на избирателей и сопряжен с наибольшим количеством правонарушений.

Нормы, регулирующие порядок проведения агитации и содержащиеся в избирательном законодательстве, устанавливают запреты и ограничения на неправомерные виды агитации, а также предписывают соблюдение определенных норм проведения агитации. Они представляют собой государственно-властные предписания по поводу должного поведения субъектов, осуществляющих предвыборную агитацию. В то же время предусмотрена административная ответственность за нарушение запретов и ограничений, изложенных в избирательном законодательстве.

На стадии осуществления предвыборной агитации применяются административно-правовые средства, направленные на обеспечение правопорядка и общественной безопасности. Ведь именно предвыборная агитация является наиболее интенсивной и интересной по своим проявлениям стадией избирательного процесса. И именно она вызывает

накал электоральных страстей, широкий общественный резонанс и обсуждение в обществе.

Она и оказывает значительное влияние на структуру и динамику формирования предпочтений избирателей. Фактически агитационная деятельность – это рынок высокооплачиваемых услуг. Избирательные объединения и кандидаты готовы платить за эти услуги, исходя из того, что именно агитация во многом предопределяет успех избирательной кампании.

Кандидаты уделяют особое внимание вопросам организации и проведения предвыборной агитации. Для ее проведения расходуются основные средства избирательных фондов кандидатов. Для координации агитационных мероприятий избирательными объединениями создаются собственные штабы, в рамках которых обеспечивается взаимодействие входящих в их состав специалистов по различным направлениям агитационной

¹ Пушкарева Г.В. Политический менеджмент. Учебное пособие. – М. Дело, 2002.

работы (финансистов, пресс-секретарей, политических организаторов и др.). К штабам примыкают доверенные лица, группы поддержки кандидата, группы социально-политологического обеспечения, состоящие из профессиональных политологов, социологов, психологов, юристов, имиджмейкеров (специалистов по политической рекламе), активисты-добровольцы и агитаторы, спонсоры кампании и некоторые другие ее активные участники.

Высокие гонорары, получаемые этими специалистами, провоцируют их не только не считаться с действующим законодательством, но и действовать на грани нарушения законов. Иногда они сознательно совершают правонарушения, так как их основная задача заключается в поиске и применении оптимальных способов воздействия на граждан, чтобы повлиять на их электоральное поведение и побудить отдавать свои голоса за конкретного кандидата или список кандидатов.

Работа строится на основе анализа и в соответствии с разработанным планом избирательной кампании. Современный подход к избирательным технологиям предусматривает органическое соединение практического опыта политической борьбы, научного знания и серьезной финансовой поддержки. Подобные предвыборные кампании демонстрируют яркий накал страстей. Борясь за голоса избирателей, организаторы и участники кампании применяют весь спектр возможностей средств массовой информации, широко используя и интернет-ресурсы.

* * *

Во время проведения предвыборной агитации на органы внутренних дел возлагается ряд функций²: выявление и пресечение незаконной агитации; установление источников незаконного финансирования избирательных кампаний; пресечение незаконного финансирования избирательных кампаний со стороны заинтересованных в исходе выборов финансово-промышленных групп, криминальных структур и спецслужб враждебно настроенных государств; предотвращение попыток дестабилизации ситуации в период выборов путем распространения идей сепаратизма, экстремизма, национальной нетерпимости.

Важно подчеркнуть, что при выполнении вышечисленных функций органам внутренних дел приходится сталкиваться с хорошо продуманной агитационной кампанией. Все применяемые кандидатом или избирательным объединением средства, методы и способы проведения агитации

имеют целенаправленный системный характер. Совершенные правонарушения в области агитации, как правило, носят умышленный характер, заранее спланированы и осуществляются группой лиц. Данные обстоятельства необходимо учитывать в правоохранительной деятельности и при планировании мероприятий по пресечению правонарушений.

В случае выявления нарушений проведения предвыборной агитации сотрудники органов внутренних дел в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях уполномочены составить протокол об административных правонарушениях:

статья 5.10. «Проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах»;

статья 5.11. «Проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом»;

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

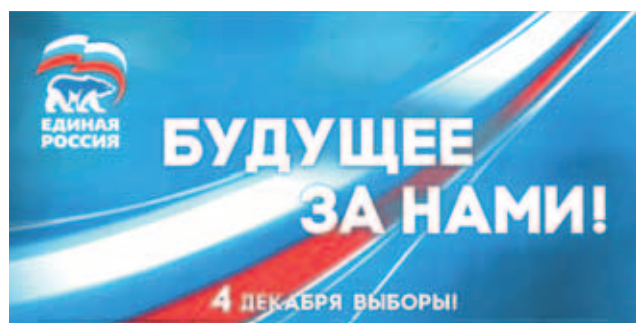
статья 5.14. «Умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам, референдуму»;

статья 5.15. «Нарушение установленных законодательством о выборах и референдумах порядка и сроков уведомления избирательной комиссии о факте предоставления помещений и права на предоставление помещений для встреч с избирателями, участниками референдума».

В то же время сотрудники органов внутренних дел должны не только пресекать совершаемые административные правонарушения, предусматривающие определенную ответственность, но и осуществлять мероприятия профилактического характера. Проведение превентивных мероприятий позволяет своевременно пресекать незаконное изготовление и распространение агитационных материалов.

Например, при проведении проверки издательства либо типографии сотрудники органов внутренних дел проверяют наличие лицензии на осуществление такого рода деятельности. Изучая документацию, устанавливают, какие заказы исполнялись работниками типографии, имеется ли среди них агитационная продукция. При обнаружении подобного заказа уточняется тираж, дата выпуска и способы оплаты.

² Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 25 июня 2012) / Российская газета, № 25, 08 февраля 2011.



Образцы агитационных материалов

Одновременно сотрудники органов внутренних дел определяют количество изготовленных экземпляров, так как тираж, обозначенный в договоре, может быть намеренно занижен. В таких случаях часть тиража оплачивается не из избирательного фонда кандидата, а из незаконных средств.

При осуществлении проверок издательств и типографий могут быть обнаружены факты изготовления подложной агитационной продукции, имитирующей популярные печатные издания. Они изготавливаются с использованием символики другой партии, от имени другого кандидата. Обычно такая продукция содержит фальсифицированные материалы или носит клеветнический характер. Подобные технологии используются для подрыва доверия к кандидату-конкуренту. Их изготовление оплачивается из незаконных средств, выделяемых заинтересованными в исходе голосования финансово-промышленными группами, криминальными элементами, общественными объединениями экстремистской направленности, транснациональными компаниями, зарубежными специальными службами.

Таким образом, можно сделать вывод, что в современных условиях важно не только выявлять и пресекать распространение незаконной агитационной продукции, но и устанавливать и привлекать к ответственности виновных за незаконное финансирование избирательной кампании. Для этого необходимо внести ряд изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, которые должны позволить органам внутренних дел привлекать к ответственности виновных за незаконное финансирование избирательной кампании.

Представляется целесообразным внесение изменений в пункт 1 части 2 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях с целью уполномочить должностные лица органов внутренних дел составлять протоколы об административных правонарушениях по следующим составам:

статья 5.18. «Незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума»;

статья 5.19. «Использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума»;

статья 5.20. «Незаконное финансирование избирательной кампании, кампании референдума,

оказание запрещенной законом материальной поддержки, связанные с проведением выборов, референдума выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров бесплатно или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам».

В подтверждение необходимости предложенных изменений говорит тот факт, что они будут способствовать последовательному противодействию незаконной агитации со стороны органов внутренних дел. А именно: предоставленные полномочия позволят сотрудникам полиции выявлять незаконные агитационные материалы и привлекать распространителей к административной ответственности. В последующем выявлять изготовителей этих материалов, также привлекая их к административной ответственности. И наконец, устанавливать источники незаконного финансирования избирательной кампании и привлекать виновных лиц к административной ответственности.

В настоящий момент в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации рассматривается новая редакция закона о выборах депутатов в нижнюю палату российского парла-

мента. Данный законопроект предполагает переход к смешанной избирательной системе.

Важно отметить, что широко обсуждаемый в обществе законопроект позволит включиться в борьбу новым политическим силам, так как даст возможность участвовать в выборах не только самовыдвиженцам, но и новым политическим партиям, порядок регистрации которых в настоящий момент значительно упрощен. Фактически парламентские партии могут и утратить монополию на места в нижней палате российского парламента.

Совершенно очевидно, что накал политической борьбы наступит уже к единому дню голосования 8 сентября 2013 года, так как эти выборы станут дебютом для многих политических партий. Кроме того, они позволят проявить себя новым политическим лидерам, которые впоследствии примут участие в выборах депутатов Государственной Думы по правилам, установленным обсуждаемым в настоящий момент новым законом.

Таким образом, можно предположить, что предстоящие выборы будут изобиловать новыми избирательными технологиями, основная масса которых будет применена в агитационный период.

ХРОНИКА

РОССИЙСКИЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ВЫБОРОВ ДЛЯ КИРГИЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

16–18 апреля 2013 года делегация организаторов выборов из Киргизской Республики под руководством Председателя Центральной избирательной комиссии Киргизской Республики Т.Д. Абдраимова находилась в ЦИК России с целью изучения российского опыта организации выборов.

Особый интерес у киргизских коллег вызвал российский опыт, связанный с обучением и правовым просвещением организаторов выборов и других участников избирательного процесса, использованием технических средств подсчета голосов избирателей.

Член ЦИК России С.Д. Даниленко и руководитель РЦОИТ при ЦИК России А.В. Иванченко провели встречу с представителями Киргизской Республики, в ходе которой был обсужден порядок организации и проведения выборов в Российской Федерации.

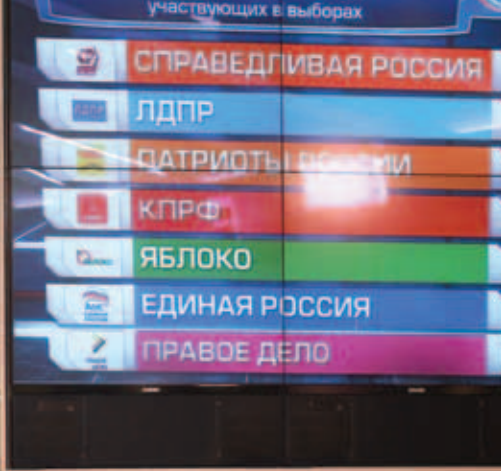
С.Д. Даниленко высказал заинтересованность Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в подобных мероприятиях и привел в качестве примера недавний приезд в ЦИК России делегации Индии. В частности, он отметил: «Мы считаем очень полезными такие встречи, в ходе которых представители

зарубежных избирательных органов могут предельно и подробно ознакомиться с работой ЦИК России», и предложил проработать вопрос об организации демонстрации модельного избирательного участка с использованием КОИБ и КЭГ. «В ЦИК России проводили соответствующие тренировки с КОИБ и КЭГ на модельных избирательных участках, – сказал он, – отслеживались все этапы – от открытия избирательного участка и процесса голосования до подведения итогов и передачи данных в электронном виде. Такая демонстрация техники непосредственно в работе позволит увидеть все ее преимущества».

А.В. Иванченко выступил перед киргизскими организаторами выборов с сообщением об опыте реализации Концепции обучения кадров избирательных комиссий и других участников избирательного (референдумного) процесса в Российской Федерации.

Заместитель руководителя РЦОИТ при ЦИК России Вячеслав Григорьевич Ситник провел для гостей презентацию информационно-обучающего комплекса для обучения организаторов выборов регионального и муниципального уровней.

Пресс-служба ЦИК России



ОБЩЕСТВО • *Партийная жизнь*



Марина Цветкова

аспирант
факультета политологии
МГУ им. М.В. Ломоносова

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ В ЗЕРКАЛЕ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В рамках либерализации политической системы Российской Федерации в целом значительным образом изменяется правовой режим ее составной части – политических партий. Согласно статье 3 Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» (в редакции ФЗ от 28 апреля 2009 года № 75-ФЗ, далее – Федеральный закон) до начала 2012 года в политической партии должно было состоять не менее сорока пяти тысяч членов (с января 2012 года – не менее сорока тысяч), при этом политическая партия должна иметь региональные отделения более чем в половине субъектов Российской Федерации. Но в апреле 2012 года Государственная Дума нового созыва приняла Федеральный закон № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях», который значительно сократил требования к созданию политической партии и упростил процедуру ее регистрации. Таким образом, в политической партии должно состоять не менее пятисот членов, и она должна иметь региональные отделения не менее чем в половине субъектов Российской Федерации.

Кроме того, согласно тем же изменениям политическая партия вместо ежегодного отчета, как это было предусмотрено предыдущей редакцией, только один раз в три года представляет в федеральный уполномоченный орган (Министер-

ство юстиции Российской Федерации) информацию о продолжении своей деятельности, своем численном составе и региональных отделениях. То же самое касается и сроков представления сводного финансового отчета в ЦИК России. Это позво-



лит политическим партиям, зарегистрированным после 2 апреля 2012 года, спокойно наращивать свой потенциал, сократив периодичность составления отчетов.

Проследив некоторые этапы изменений требований рассматриваемого закона, можно констатировать, что в первой редакции Федерального закона минимальная численность членов политической партии ограничивалась 10 тысячами человек, при этом количество членов в региональном отделении (которые должны были быть зарегистрированы более чем в половине субъектов Российской Федерации) – не менее 100 человек. Однако через три года внесенными в Федеральный закон изменениями от 20 декабря 2004 года эти требования были ужесточены в пять раз.

Тем самым был взят курс на сужение партийной системы. Судя по всему, предполагалось, что будет вполне достаточно нескольких основных партий, которые должны консолидировать российское общество. Поэтому число существовавших на тот момент политических партий начало резко сокращаться. И если перед внесением в Федеральный закон упомянутых изменений правом участвовать в выборах депутатов Государственной Думы четвертого созыва, по данным Минюста России, обладали 44 политические партии (и 20 общественных объединений), то к следующим выборам депутатов Государственной Думы (которые, надо отметить, проходили по пропорциональной избирательной системе, что также сыграло в пользу укрепления позиций оставшихся политических партий) их количество сократилось до 15.

В течение последующих лет так или иначе были ликвидированы еще 11 политических партий, и к выборам депутатов Государственной Думы шестого созыва, состоявшимся в 2011 году, в России насчитывалось 7 политических партий, имевших право принимать участие

в выборах. На рис. 1 можно проследить процесс изменения количества зарегистрированных политических партий в Российской Федерации за последние 10 лет.

Теперь же с внесением очередных изменений в Федеральный закон вектор на ограничение числа участников политического процесса и сужения партийного пространства меняется на противоположный. Причем эти изменения имеют довольно радикальный характер. Так, минимальная численность членов, необходимая для создания политической партии, снижена в 80 раз, а также отменены требования, ограничивающие минимальный порог численности членов регионального отделения (на усмотрение партии). Причем согласно внесенным изменениям появляется такое понятие, как приостановление регистрации, что во многом упрощает процесс регистрации для самой политической партии. Теперь при обнаружении Министерством юстиции Российской Федерации каких-либо несоответствий в учредительных документах политической партии дается три месяца на их устранение.

Рис. 1



Изменения, произошедшие в части либерализации законодательства о выборах, послужили хорошей основой для образования достаточно большого количества новых политических партий, которые можно условно разделить на две группы. К *первой* группе можно отнести политические партии, получившие государственную регистрацию, но еще не создавшие необходимое количество региональных отделений, ко *второй* – партии, которые прошли государственную регистрацию, зарегистрировали 42 и более региональных отделений и получили право на участие в выборах.

В случае если политические партии, отнесенные к первой группе, не осуществят государственную регистрацию своих региональных отделений в течение шести месяцев с момента государственной регистрации самой политической партии, документ об их государственной регистрации будет признан утратившим силу, а политическая партия будет исключена из единого государственного реестра юридических лиц (п. 6 ст. 15 Федерального закона). Таким образом, благодаря новой упрощенной процедуре государственной регистрации политическая партия может получить право участвовать в выборах либо лишиться своего статуса через полгода после государственной регистрации. *Тем не менее утрата данного статуса вовсе не исключает возможность начать процесс создания новой политической партии. Это порождает некую непредсказуемость в вопросе о том, кто будет участвовать в избирательном процессе.*

В итоге к концу 2012 года (по состоянию на 31 декабря 2012 года) в Российской Федерации было зарегистрировано 54 политические партии, а правом участвовать в выборах обладают 34 (по состоянию на 15 января 2012 года)¹. Учитывая, что еще год назад количество политических партий было почти в восемь раз меньше, произошел довольно резкий скачок в активизации партийного строительства, а количество потенциальных участников избирательного процесса возросло в пять раз.

На рис. 2 продемонстрирована динамика увеличения числа зарегистрированных политических партий в 2012 году. За начало отсчета мы берем семь политических партий, зарегистрированных до внесения изменений в Федеральный закон в

¹ Актуальный список политических партий, отвечающих требованиям пункта 2 статьи 36 Федерального закона «О политических партиях», согласно информации, представленной Министерством юстиции Российской Федерации, расположен по адресу <http://cikrf.ru/news/relevant/2012/11/13/partii.html>. А также на сайте Министерства юстиции Российской Федерации: <http://minjust.ru/nko/vybory/partii>.

Рис. 2



Рис. 3



апреле. Более подробно процесс регистрации политических партий по каждому месяцу в отдельности отражен в графике на рис. 3.

Минимальная численность членов, необходимая для создания политической партии, снижена в 80 раз, а также отменены требования, ограничивающие минимальный порог численности членов регионального отделения (на усмотрение партии). Причем согласно внесенным изменениям появляется такое понятие, как приостановление регистрации, что во многом упрощает процесс регистрации для самой политической партии. Теперь при обнаружении Министерством юстиции Российской Федерации каких-либо несоответствий в учредительных документах политической партии дается три месяца на их устранение.



Анализируя динамику роста количества политических партий в каждом отдельном месяце, можно отметить, что наибольшее число политических партий было зарегистрировано в июне – 15 партий, а наименьшее – в августе, когда не было зарегистрировано ни одной новой политической партии. С июня по август наблюдалось временное снижение интенсивности роста количества политических партий.

Такой скачкообразный характер изменений может быть обусловлен электоральными и временными факторами. Можно с большой долей вероятности предположить, что новые политические партии намеревались принять участие в выборах, состоявшихся в единый день голосования 14 октября 2012 года. Поэтому они старались провести необходимые процедуры регистрации региональных отделений до момента опубликования решения о назначении выборов, а когда этот срок закончился, необходимости в немедленной регистрации не стало. Правом принимать участие в выборах указанного уровня обладали 28 зарегистрированных политических партий², 24 из которых это право реализовали.

Теперь на политическом пространстве Российской Федерации представлен широчайший спектр политических партий, многие из которых,

исходя из их наименований, имеют схожие идеологические составляющие, то есть фактически нацелены на одну и ту же определенную категорию электората. Так, среди зарегистрированных политических партий есть две «женские» (Народная партия «За женщин России» и Всероссийская политическая партия «Женский Диалог»), две – экологической направленности («Альянс Зеленых – Народная партия» и «Российская экологическая партия «Зеленые»»), несколько партий пенсионеров («Партия пенсионеров России», «Российская партия пенсионеров за справедли-



² По состоянию на 24 августа 2012 года – дату объявления досрочных выборов депутатов Тверской городской Думы.



вость», «ПАРТИЯ ВЕТЕРАНОВ РОССИИ»), а также «молодежные» партии («Молодая Россия», «Партия Социальных Сетей», «Интернет Партия Российской Федерации»), «трудовые» партии («Трудовая партия России», «Российский Объединенный Трудовой Фронт») и многие другие политические партии, нацеленные на определенные социальные запросы. Положительный момент в данном случае заключается в том, что поиск различий активизирует процесс восприятия предмета. Принцип многообразия во многом провоцирует политическое просвещение электората.

В выборах, состоявшихся 14 октября 2012 года, новые участники избирательного процесса не смогли получить необходимую поддержку избирателей и не были допущены к распределению депутатских мандатов. Исключение составила Политическая партия «Республиканская партия России – Партия народной свободы», которая получила один депутатский мандат в Барнаульской городской Думе³.

Пока новые политические партии не смогли изменить электоральные предпочтения российских избирателей, правда об этом еще рано судить, ибо у них для этого не было достаточно времени

и возможностей. Тем не менее можно отметить тенденцию к уменьшению количества голосов избирателей, полученных политическими партиями, ранее принимавшими участие в выборах федерального уровня.

Таким образом, часто высказывавшееся предположение о том, что новые политические партии будут оттягивать голоса избирателей у других участников избирательного процесса, находит наглядное подтверждение⁴.

* * *

В дальнейшем вектор либерализации избирательного законодательства и размывания политического поля обещает только усиливаться. Представляется, что либерализация политического поля – мера своевременная и весьма перспективная. Однако окончательные выводы можно будет сделать спустя определенный период времени, когда результаты выборов различного уровня позволят оценить, насколько российский избиратель воспользовался предоставленной ему возможностью расширить свой выбор, исходя из своих политических представлений. ✓

³ Однако данным фактом можно пренебречь ввиду того, что политическая партия не относится к категории новых участников избирательного процесса, поскольку решением Верховного Суда Российской Федерации от 23 марта 2007 года Политическая партия «Республиканская партия России» была ликвидирована, а позже определением Верховного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2012 года нарушенное право было восстановлено и регистрация указанной партии была произведена.

⁴ См.: Информационно-аналитический бюллетень «РЕГИОНАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ: ПАРТИЙНАЯ ДИНАМИКА», выпуск девятый // http://cikrf.ru/news/relevant/2013/01/28/rvvpd_v9.html.

ОБЩЕСТВЕННАЯ «ГОРЯЧАЯ ЛИНИЯ» В УСЛОВИЯХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА



Игорь Богданов

исполнительный директор Российского фонда свободных выборов, председатель Координационного совета по защите избирательных прав граждан, член Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России, кандидат психологических наук, доцент

14 октября 2012 года в 77 субъектах Российской Федерации прошло около 4,9 тысячи выборов и местных референдумов, в том числе выборы высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти), депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, главы муниципального образования административного центра, депутатов представительных органов муниципальных образований – административных центров (столиц), глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, городских и сельских поселений (в органы местного самоуправления). Только в 6 субъектах Российской Федерации (республики Ингушетия и Марий Эл, Ивановская и Тамбовская области, города Москва и Санкт-Петербург) выборы не проводились.

Выборы прошли в условиях существенного изменения законодательства Российской Федерации о политических партиях и выборах и связанных с возвращением прямых выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации после более чем 7-летнего перерыва (последние выборы такого уровня состоялись в начале 2005 года); либерализацией законодательных требований к созданию политических партий – снижением требований к численности партий с 45 тыс. человек до 500, то есть в 90 раз; предоставлением всем зарегистрированным политическим партиям права выдвижения кандидатов и списков кандидатов без сбора подписей избирателей; снижением количества подписей избирателей, необходимых для регистрации кандидатов, выдвинутых в порядке самовыдви-

жения в 4 раза (ранее – не более 2 %, после изменений – 0,5 % от числа избирателей) и т.д.

Масштабы избирательных кампаний, существенная либерализация политической жизни страны и связанные с этим увеличение политической конкуренции в обществе и повышение общественно-политической и гражданской активности участников избирательного процесса выступили в качестве основной побудительной силы развертывания Российским фондом свободных выборов (РФСВ) на территории страны общественной «горячей линии» связи с избирателями.

В результате большой подготовительной работы определился круг организаций и лиц, в первую очередь из числа членов Общественной палаты Российской Федерации и региональных Общественных палат



(советов), Координационного совета неправительственных организаций по защите избирательных прав граждан (далее – Координационный совет), оказывавших нам содействие в открытии пунктов «горячей линии». Активную поддержку при развертывании и работе этих пунктов оказывали:

- 9 Общественных палат (советов);
- 12 неправительственных организаций;
- 4 высших учебных заведения (факультеты юридического профиля подготовки);
- 2 молодежные общественные организации;
- 3 правозащитные организации;
- 1 государственное учреждение.

На стадии организации и в течение всего периода работы «горячей линии» Общественная палата Российской Федерации держала в поле зрения комплекс проблем, возникающих в ходе реализации этого общественного проекта. В рамках Координационного совета, подавляющее большинство заседаний которого проходило в здании Общественной палаты Российской Федерации, непрерывно, а зачастую в оперативном режиме обсуждались и решались вопросы, связанные с развертыванием в стране сети пунктов общественной «горячей линии» связи с избирателями. Информационные и аналитические материалы «горячей линии» регулярно представлялись

в аппарат Общественной палаты, распространялись среди ее членов.

Большую организационную помощь в открытии центрального и региональных пунктов «горячей линии» и их поддержку в ходе работы оказали члены Общественной палаты Российской Федерации – руководители и члены рабочей группы по общественному контролю над избирательным процессом Г.В. Федоров, М.С. Григорьев, С.В. Ряховский и Д.И. Орлов, а также члены Координационного совета по защите избирательных прав граждан А.В. Абоносимова, С.В. Бегунов, В.П. Волков, Н.В. Дмитриева, А.В. Игнатов, М.С. Полянский, А.С. Точенов и др.

При подборе общественных организаций и учреждений, на базе которых в регионах открывались пункты «горячей линии», прежде всего учитывались их неангажированность и равноудаленность от кандидатов, политических партий и власти, отсутствие какой-либо подконтрольности со стороны коммерческих структур, авторитет, отсутствие к ним претензий со стороны правоохранительных и налоговых органов.

Важным в развертывании общественной «горячей линии» было и то, что все общественные организации и специалисты, привлекаемые к ее работе, поддерживали и реализовали на практике

принципы объективного, беспристрастного и независимого контроля (мониторинга) за выборами. Такая позиция в сочетании с тщательной проверкой поступавшей информации при опоре на систему конструктивного взаимодействия общественной «горячей линии» с организаторами выборов и их активными участниками, представителями органов власти и местного самоуправления, правоохранительными органами, со СМИ и общественными организациями выступила в качестве значимого фактора предотвращения нарушений избирательного законодательства и явилась реальным механизмом обеспечения и защиты прав и свобод граждан, оказания им практической помощи в решении проблем избирательной и социальной сфер.

* * *

Действенная работа общественной «горячей линии» в ходе прошедших осенью 2012 года избирательных кампаний могла быть обеспечена только при тесном сотрудничестве и конструктивном взаимодействии с организаторами выборов. По инициативе Председателя ЦИК России В.Е. Чурова и РФСВ были продлены договоренности, зафиксированные ранее в Соглашении о сотрудничестве между Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Российским фондом свободных выборов, согласно которому со стороны избирательных комиссий оказывалась необходимая консультационная и методическая помощь общественной «горячей линии», оперативно принимались меры реагирования на поступившие претензии и сигналы о нарушениях избирательного законодательства. В регионах, где были развернуты пункты общественной «горячей линии», персонально были определены члены избирательных комиссий, с которыми напрямую и оперативно решались проблемы, изложенные в обращениях граждан.

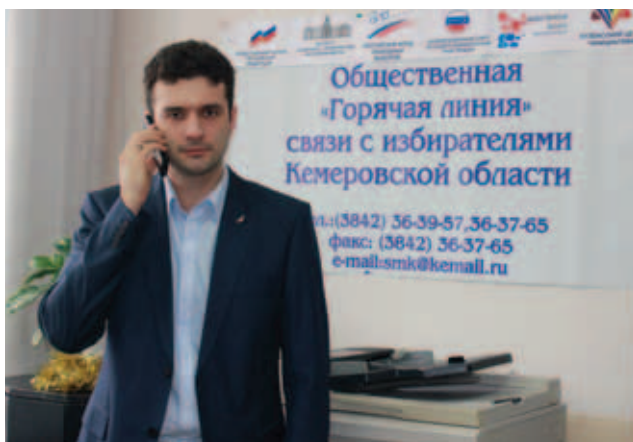
Учитывая, что значительная часть обращений граждан была связана с проблемами социально-бытового характера, общественная «горячая линия» взаимодействовала с органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления. Своевременное реагирование на обращения и жалобы по вопросам коммунального хозяйства, энергоснабжения, работы транспорта, защиты окружающей среды и другим проблемам не только повышало доверие граждан к органам власти, но и способствовало их мотивации к участию в голосовании.



Конструктивное взаимодействие в ходе работы общественной «горячей линии» общероссийских и региональных общественных организаций, Общественной палаты Российской Федерации и общественных палат (советов) регионов с ЦИК России и избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, органами государственной власти и местного самоуправления, предоставило возможность гражданам получить ответы на интересующие их вопросы, связанные с проведением выборов, а также реально повлиять на соблюдение норм закона и защитить свои избирательные права, решить важные проблемы жизнеобеспечения.

Квалифицированные специалисты в области избирательного права и выборных технологий, эксперты по социальным вопросам, обученный персонал пунктов «горячей линии» на основе специально разработанного программного обеспечения принимали, обрабатывали информацию от граждан, давали своевременные разъяснения и консультации, а в случае необходимости принимали необходимые меры реагирования и защиты прав и свобод граждан. К работе в качестве операторов call-центров «горячей линии» на волонтерской основе были привлечены: на центральном пункте (Москва) – студенты Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина; в регионах – студенты юридического профиля подготовки ведущих ВУЗов страны, представители молодежных, женских, профсоюзных, ветеранских и иных общественных организаций, журналисты.

Информационную поддержку общественной «горячей линии» связи с избирателями оказывали федеральные и региональные телеканалы, периодические печатные издания. Информация о местонахождении, номерах телефонов и порядке работы центрального и региональных пунктов «горячей линии», о ходе и результатах ее работы размещалась в Интернете на сайтах РФСВ и его партнеров – многочисленных общественных организаций.



Благодаря этой поддержке информация о работе «горячей линии» на выборах 14 октября 2012 года стала доступной для многих граждан, о чем свидетельствует значительное увеличение количества обращений по мере приближения ко дню голосования. На основе анализа количества поступивших обращений и соотнесения его с количеством зарегистрированных избирателей, участвовавших в выборах 14 октября 2012 года, представилось возможным рассчитать значение индекса информационной доступности (открытости) сведений о работе общественной «горячей линии» связи с избирателями РФСВ для граждан в конкретном регионе и в целом по всей общественной «горячей линии». Так, по всей «горячей линии» от 1 тыс. избирателей поступило 0,088 обращений.

Деятельность общественной «горячей линии» вновь убедительно продемонстрировала эффективность работы институтов гражданского общества в деле обеспечения соблюдения всеми участниками проводимых избирательных кампаний требований законодательства о выборах.

Мониторинг общественного мнения осуществлялся операторами и экспертами центрального пункта общественной «горячей линии» в Москве и 21-го регионального пункта в субъектах Российской Федерации.

Были обобщены многочисленные вопросы, пожелания, мнения и оценки избирателей, иных участников выборов, проведен экспресс-анализ деятельности активных участников избирательной кампании и организаторов выборов, правоохранительных и иных государственных органов, органов местного самоуправления. Особое внимание при этом уделялось вопросам организации голосования, подсчета голосов избирателей и установления итогов голосования, обеспечения и защиты избирательных прав граждан, соблюдения

участниками избирательных кампаний российского законодательства о выборах.

По итогам анализа содержания обращений избирателей, работы избирательных комиссий, государственных и муниципальных органов по проверке достоверности поступающей информации, степени эффективности реагирования на сигналы о допущенных нарушениях, а также мер, принимаемых уполномоченными органами, ведомствами и организациями для реализации избирательных прав граждан России, Российский фонд свободных выборов предлагает собственные оценки и выводы:

Выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, глав и депутатов представительных органов муниципальных образований административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации в единый день голосования 14 октября 2012 года проводились в условиях существенной либерализации политической жизни страны, усиления политической конкуренции в обществе, достаточной электоральной и возросшей политической активности избирателей, при определенном снижении активности политической оппозиции.

На наш взгляд, это связано с некоторыми особенностями проводимых осенью 2012 года в России избирательных кампаний.

Во-первых, в Амурской, Белгородской, Брянской, Новгородской и Рязанской областях были проведены прямые выборы губернаторов. Высокая активность избирателей на этих выборах, очевидно, обусловлена усилением общественных ожиданий, связанных с влиянием института выборности высших руководителей субъектов Российской Федерации на перспективы оптимизации социально-политического и экономического развития регионов и страны в целом.

Во-вторых, значительное возрастание политической конкуренции было связано с участием в выборах ряда недавно зарегистрированных политических партий и предоставлением им права выдвижения кандидатов и списков кандидатов без сбора подписей избирателей, а также снижением количества подписей избирателей, необходимых для регистрации кандидатов, выдвинутых в порядке самовыдвижения.

Участие в выборах таких партий как Демократическая партия России, Российская экологическая партия «Зеленые», «КОММУНИСТЫ РОССИИ», «Новая Россия», «Партия пенсионеров России» и ряда других наряду с парламентскими дает новый

энергичный импульс дальнейшему развитию демократических институтов в нашей стране.

В-третьих, избирательные кампании осенью 2012 года проводились в условиях определенного снижения активности политической оппозиции, отсутствия в обществе сколько-нибудь заметных протестных настроений, что положительно сказалось на общей атмосфере избирательных кампаний, обеспечило оптимальные условия для осуществления избирательного процесса и волеизъявления избирателей.

В-четвертых, анализ обращений граждан свидетельствует о сохранении острого интереса всех категорий участников выборов к вопросам деятельности избирательных комиссий всех уровней, государственных, в том числе правоохранительных органов, местных органов власти и управления по соблюдению требований законодательства о выборах в процессе реализации гражданами конституционного права избирать и быть избранными.

Функционирование сети общественной «горячей линии» на выборах в единый день голосования 14 октября 2012 года осуществлялось в условиях существенного повышения качества взаимодействия пунктов «горячей линии» между собой, с региональной общественностью, избирательными комиссиями всех уровней, правоохранительными и иными государственными органами, представителями исполнительной власти и органов местного самоуправления на местах.

В результате возросли оперативность обмена информацией, результативность проверок сообщений о нарушениях в ходе избирательного процесса, действенность мер по предупреждению и пресечению таких нарушений, по разрешению конфликтных ситуаций в связи с выборами.

Наиболее эффективно взаимодействовали с центральным и региональными пунктами общественной «горячей линии» избирательные комиссии Республики Северная Осетия – Алания, Удмуртской Республики, Алтайского и Приморского краев, Амурской, Архангельской, Белгородской, Калининградской, Курской и Саратовской областей.

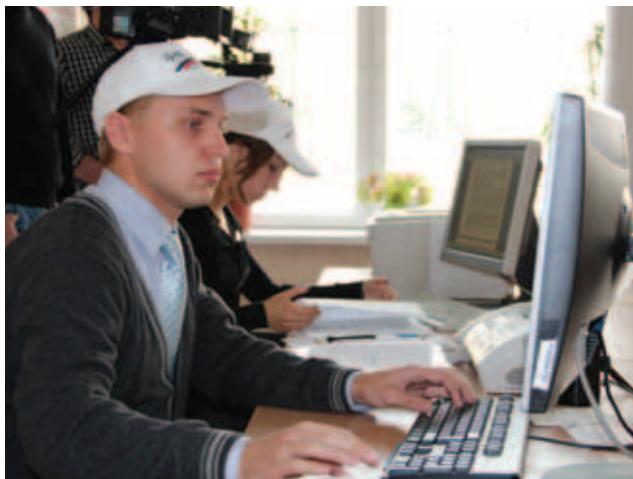
Анализ характера и содержания обращений граждан на общественную «горячую линию» в сентябре – октябре 2012 года свидетельствует о дальнейшем росте политической и правовой культуры избирателей. Отчетливо проявилась наметившаяся ранее тенденция к уменьшению количества обращений, обусловленных социально-бытовыми проблемами, что свидетельствует об изменении глубины понимания гражданами сути и значения электоральных процедур в жизни общества.

Так, если в период с начала работы «горячей линии» до 3 октября 2012 года количество вопросов социально-бытового характера составляло более трети от числа всех обращений, то в последующие десять дней доля таких обращений не превысила четверти, а 13–14 октября – десятой части от общего числа обращений. С другой стороны, по мере приближения дня голосования, возрастала доля обращений, непосредственно связанных с выборами. При этом поэтапно возрастало количество претензий, связанных с организацией избирательного процесса, недочетами в списках избирателей, нехваткой открепительных удостоверений, действиями (бездействием) избирательных комиссий, слабой информированностью избирателей о выборах, о кандидатах, участвующих в них, предвыборной агитацией. Надо отметить также уменьшение количества сообщений избирателей о фактах применения так называемых административного ресурса и правонарушающих технологий.

Наиболее острой проблемой, по мнению обратившихся на «горячую линию» граждан, по-прежнему остается невысокий уровень политкорректности субъектов агитационной деятельности. Об этом, в частности, свидетельствуют сообщения избирателей о навязчивых звонках по телефону с предложением проголосовать за определенного кандидата, о переполненных агитационными материалами почтовых ящиках, а также обращения граждан на «горячую линию» в связи с фактами незаконной предвыборной агитации, особенно в день голосования и в предшествующий ему «день тишины».

Анализ содержания обращений избирателей позволяет выделить наметившиеся положительные тенденции, в частности: уменьшение количества претензий к составлению списков избирателей; уменьшение количества сообщений о фактах применения административного ресурса со стороны руководителей различного уровня; снижение





доли претензий к избирательным комиссиям со стороны наблюдателей и журналистов; повышение доверия избирателей к электронным средствам голосования и подсчета голосов; формирование толерантности членов избирательных комиссий, наблюдателей и избирателей к установке и активному использованию камер видеонаблюдения в помещениях избирательных комиссий и организации прямых трансляций с них в Интернете.

Обращения на общественную «горячую линию» наблюдателей, членов избирательных комиссий всех уровней с правом совещательного голоса, представителей средств массовой информации свидетельствуют о том, что многие из них стали более уверенно ориентироваться в избирательном законодательстве, демонстрируя знание и федеральных законов, и законов о выборах субъектов Российской Федерации.

Наблюдатели, члены комиссий с правом совещательного голоса и журналисты стали настойчивее добиваться предоставления им в полном объеме предусмотренных законами о выборах прав, активнее проявлять свою гражданскую позицию. Как никогда ранее, они тщательно следили за деятельностью избирательных комиссий, порядком их действий в тех или иных ситуациях в день голосования и особенно в период подсчета голосов избирателей, очень ревностно относились к малейшим ограничениям со стороны председателей участковых избирательных комиссий в проведении фото- и видеofиксаций в помещениях для голосования.

На общественную «горячую линию» в период ее работы на выборах осенью 2012 года поступали сообщения о недостатках в организации

избирательного процесса и голосования граждан, о нарушениях правил и порядка проведения предвыборной агитации, о недочетах в составлении списков избирателей, о некоторых фактах ущемления установленных избирательным законодательством прав наблюдателей, представителей СМИ и членов комиссий с правом совещательного голоса, но в силу незначительного количества этих нарушений они не могли повлиять и не повлияли на итоги голосования и результаты выборов.

На основании анализа значительного объема информации, полученной непосредственно от граждан, Российский фонд свободных выборов заявляет, что выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, глав и депутатов представительных органов муниципальных образований административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации 14 октября 2012 года проведены в полном соответствии с нормами российского законодательства о выборах и международными избирательными стандартами.

Избирательные кампании, проведенные в России 14 октября 2012 года, вновь подтвердили наличие значительного потенциала институтов гражданского общества в сфере осуществления общественного контроля за соблюдением всеми участниками избирательного процесса требований законодательства о выборах, обеспечением реализации прав граждан. Общественная «горячая линия» связи с избирателями Российского фонда свободных выборов в очередной раз выступила в качестве действенного механизма общественного контроля, позволяющего всем участникам выборов, прежде всего избирателям, принять самое деятельное и предметное участие в его осуществлении. Опыт организации общественного контроля за деятельностью организаторов выборов, иных участников избирательного процесса по обеспечению реализации избирательных прав граждан посредством развертывания общественной «горячей линии» связи с избирателями, приобретенный на выборах в октябре 2012 года, позволяет сделать вывод о необходимости дальнейшего развития практики использования технологии call-центров в осуществлении мониторинга выборов со стороны общества.

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПРОБЛЕМА ПОИСКА ЭФФЕКТИВНОЙ МОДЕЛИ



Дмитрий Ежов

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

Тезис о целесообразности возвращения к выборам депутатов по одномандатным округам, прозвучавший в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 12 декабря 2012 года, стал поводом для очередного этапа поиска эффективной модели избирательной системы России и оценки ее жизнеспособности. Как известно, только в 2007 и 2011 годах нижняя палата российского парламента комплектовалась исключительно по пропорциональной избирательной системе, до этого действовавшая избирательная система имела смешанный характер. Чем продиктован этот возврат в данной ситуации и будет ли он рациональным?

Для ответа на поставленный вопрос обратимся к недавней исторической ретроспективе и проанализируем актуальную в свое время проблему перехода России к пропорциональной избирательной системе, оценив недостатки последней в рамках ее практического использования в условиях современной России, что позволит нам понять причины, по которым отказ от пропорциональной системы может быть обоснованным.

Зачастую на этапе отмены выборов по одномандатным округам публичное обсуждение заявленной проблемы сводилось к попыткам определить, насколько данная разновидность комплектования органов законодательной власти соответствует императивам демократии и в какой степени она способна влиять на открытость политической жизни. Стоит заметить, что приведенные критерии для оценки целесообразности внедрения и эффективности функционирования видоизмененного варианта избирательной системы необходимо соотносить с вектором политического развития государства, характером политического режима и взаимоотношений между

ключевыми субъектами политической жизни. Подобное комплексное видение в большей степени способствовало культивации целостного восприятия плюсов и минусов проекта утверждения пропорциональной избирательной системы в современных российских условиях, в отличие от общих рассуждений относительно широкого распространения пропорциональной системы в европейских странах, преподносившихся в качестве одного из оснований, позволяющего модернизировать соответствующий институт подобным образом и в России.

Общеизвестно, что пропорциональная избирательная система призвана обеспечивать и поддерживать принцип партийного представительства, по сути предполагающий при формировании органа представительной власти в большей или меньшей степени учет интересов и мнений симпатизантов существующих в пределах политического спектра сил. На этом основании она и признается довольно демократичной с точки зрения своего характера политической теорией, так как предоставляет относительно равные возможности для политических акторов.

На каком уровне развития в России середины 2000-х годов находилось партийное представительство? Ответ на этот вопрос мог стать перспективным диагнозом для проекта пропорциональной системы уже на этапе его внедрения и лишней раз развеять миф о том, что в нашей стране приживается все, доказавшее эффективность за рубежом. И дело здесь не столько в размытых параметрах исключительности российского государства и самобытности исторического пути его развития, сколько в исходных условиях становления тех или иных институтов и во внеинституциональных особенностях.

Неоспорим факт, что в начале XXI века в нижней палате российского парламента сформировался ярко выраженный феномен пропрезидентского большинства, что на практическом уровне проявилось в доминировании фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» над представителями остальных политических сил. Однако тенденции, имевшие и имеющие до сих пор приоритетное значение в эволюции парламентаризма на современном этапе, присутствуют и на уровне политической жизни в целом. Их конкретные проявления заметны в итоге взвешенной оценки содержательной стороны процесса реформирования политического спектра Российской Федерации. Из всех проектов формирования партийной системы наиболее реалистичным оказался вариант, предполагавший трансформацию и без того иллюзорного политического многообразия в сконструированную искусственным путем партийную систему с двумя субъектами – доминирующей партией и системной оппозицией. За последние годы в России так и не сформировалось полноценной «правой» и «левой» оппозиции, а политические силы, причисляющие себя к оппозиционным течениям, в результате адаптации к политическим реалиям в большей или меньшей степени оказались встроенными в сложившуюся систему, функционируя в рамках определенных правил.

Неизбежность актуальной трансформации партийной системы обусловлена относительной неразвитостью в стране институтов гражданского общества, характером политического режима и, что самое главное, отсутствием в стране эффективного партийного представительства, являющегося фундаментом пропорциональной избирательной системы.

Результаты парламентских выборов 2011 года свидетельствуют о проявлении и иных тенденций, выраженных в относительно устойчивом росте сторонников политических сил, являющихся альтернативой правящей партии. Имеющийся тренд, правда, правомерно рассматривать в качестве отражения социального запроса на изменения, а не в виде результата эффективного функционирования действующей

системы на институциональном уровне. Возможно, что в неопределенной перспективе его потенциальное развитие может привести к кардинальной коррекции ситуации, но эта трансформация будет довольно медленной.

За годы построения многопартийности страна пришла к следующему результату. Сегодня в России практически отсутствуют политические партии, объективно выражающие интересы широких слоев населения и осуществляющие их посредством парламентской деятельности. Посредничество между властью и обществом – фундаментальная функция любой политической партии – в современной России нивелируется. При этом примечательно, что сложившаяся картина не является каким-то российским парадоксом, а продиктована характером партийного строительства и политической пассивностью населения. Либерализация партийного законодательства привела к появлению в России «мини-партий», неконтролируемое увеличение которых в перспективе может вернуть партийную систему в состояние хаоса, царившее в середине 1990-х годов.

Как и любое политическое событие, результат реформы избирательной системы страны предполагает наличие как победителей, так и проигравших. Кто же оказался в выигрыше и кто – в проигрыше от перехода к пропорциональной системе? На мой взгляд, здесь первый победитель – парламентское большинство. После перехода на полностью пропорциональную избирательную систему в прессе распространились заявления ряда членов фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ». В них, в частности, утверждалось, что «единороссам» в меньшей степени выгодны выборы исключительно по партийным спискам. Аргументация такой позиции сводилась к тому, что они по итогам голосования по федеральному избирательному округу в 2003 году не получили такого количества голосов избирателей, которое позволило бы им сформировать конституционное большинство.

При учете актуальной на тот момент политической конъюнктуры и допущении ее эволюции в инерционном русле правящая партия в любом случае выигрывала, и предполагалось, что в результате введения пропорциональной избирательной системы парламентское большинство, скорее усилит свои позиции, чем утратит их. Именно таким было положение правящей партии до изменения политического фона, произошедшего к парламентским выборам 2011 года, на которых партия, как известно, получила меньший процент голосов избирателей и номинально утратила абсолютные лидерские позиции, оказавшись тем не менее первой среди остальных участников избирательной гонки. Отсутствие

ресурса одномандатных округов при этом негативно сказалось на численном составе фракции. В случае необходимости принятия решений, требующих конституционного большинства, правящая партия вынуждена прибегать к коалиции с другими политическими силами, представленными в нижней палате парламента. Как показывает практика, наиболее часто повестку «ЕДИНОЙ РОССИИ» поддерживает Политическая партия ЛДПР.

Второй победитель – правящая элита. Факторов, прямо свидетельствующих о позитиве для правящей элиты, два. Один из них следует из вышеизложенного. Предполагалось, что усиление позиций пропрезидентского большинства в парламенте не приводит ни к чему, кроме консервации существующего порядка и способствует его затяжной эволюции в инерционном русле. Эта консервация, в свою очередь, обеспечивает незыблемость лоббистских механизмов, способов принятия решений, вследствие чего правящая элита структурной трансформации не подлежит и не теряет своего влияния, а напротив, увеличивает его.

Другой фактор связан с видимой монолитностью пропрезидентского большинства как внутрипарламентского образования, ведущей к полному недопущению внутрипарламентского инакомыслия. В совокупности с условиями, рассмотренными ранее, он делает практически невозможным возникновение реальной оппозиции в рамках органа представительной власти. Следует заметить, что как раз это и скрывало в себе латентную для правящей элиты опасность, поскольку оппозиционные течения в подобных условиях могут зарождаться вовне, а процесс роста их влияния быть неподконтрольным.

Проигравших тоже двое. Это большинство российских партий и избиратели. В первой категории целесообразно выделить партийные образования с относительно небольшим членским составом, а также партии, лишённые явной лояльности со стороны действующей власти и не имевшие доступа к административному ресурсу.

Что касается второй категории проигравших – избирателей, то здесь ситуация сложнее. В данном случае вряд ли уместны отвлеченные рассуждения об ограничении прав электората, тем более что теоретически пропорциональная система призвана отражать их так же, как и мажоритарная и смешанная, функционируя при этом в рамках закона. Поэтому с целью выявления показателей, по которым избиратели оказываются в проигрыше, правомерно просто соотнести принципы функционирования пропорциональной системы с исходными условиями их внедрения и некоторыми особенностями электорального поведения граждан России.

Выше уже привлекалось внимание к отсутствию в проекте партийной системы страны предпосылок, необходимых для эффективного функционирования механизма комплектования парламента по пропорциональному принципу. Суммировав сказанное, можно лишь подтвердить нецелесообразность полного перехода на пропорциональную избирательную систему в условиях фактического отсутствия реального партийного представительства.

Однако существуют факторы, дополняющие имеющуюся картину. Это весомое значение личности в истории, политической жизни страны и электоральном сознании. Отдавая свой голос даже при выборах по партийным спискам, избиратель ориентируется прежде всего на конкретные персоналии, ассоциирующиеся с той или иной политической силой, фигурирующей в бюллетене (например, особое внимание уделяется лидерам партийного списка). Практика выборов в современной России свидетельствует и о возникающей вследствие этого недостаточной степени ориентированности представителей большинства электоральных групп о содержании предвыборной программы партии, что свидетельствует о явном доминировании в сознании избирателей предпочтения личности, а не партийной структуры. Таков уж ассоциативный ряд у российского избирателя, а это значит, что уровень интереса к процессу выбора в массах в условиях пропорциональной избирательной системы падает еще ниже.

При смешанной избирательной системе персональный фактор во многом компенсируют выборы в одномандатных округах. Их отмена как результат перехода России на пропорциональную систему привела к мгновенной деперсонализации избирательного процесса и псевдопартизации. Закрепление подобных принципов в практике формирования российского парламента в условиях отсутствия эффективного партийного представительства и партийной системы с конкурентоспособными субъектами способствовало росту абсентеизма и распространению протестных настроений в обществе.

Сегодня в условиях изменившихся политических настроений в российском обществе очевидно, что проект внедрения пропорциональной избирательной системы был временным и конъюнктурным, став очередным этапом в процессе поиска ее оптимальной модели. Предложение со стороны руководства государства о возвращении к выборам депутатов по одномандатным округам, являясь важным шагом на пути к возрождению смешанной избирательной системы, имеет ревизионный характер и может рассматриваться как рациональное и своевременное. ✓

СМЕШАННАЯ СИСТЕМА ВЫБОРОВ: НОВОЕ ПРОЧТЕНИЕ



Алексей Зудин

заместитель директора
Центра политической
конъюнктуры России

Возвращение Владимира Путина на пост Президента сопровождалось громкими утверждениями о неизбежности «политического застоя». Прошедший год эти утверждения опроверг: он прошел под знаком большой политической реформы. «Узкие места» старой системы превратились в «точки роста». Перемены затронули, хотя и в разной степени, ключевые политические институты – партии, выборы, обе палаты парламента. Политическая система страны изменилась, и изменилась существенно. Исходной точкой большой политической реформы стал круг идей, высказанных Владимиром Путиным на «Прямой линии» в середине декабря 2011 года. Тогда же было заявлено, что реформа должна начаться уже в 2012 году. Превращение первоначального комплекса идей в законопроекты, а потом и в тексты законов происходило в ходе активного диалога с участием «партии большинства», думских оппозиционных партий, несистемной оппозиции, экспертов и широкой общественности.

1 марта 2013 года Владимир Путин внес в Государственную Думу новую редакцию закона о выборах в нижнюю палату российского парламента, предусматривающую переход к пропорционально-мажоритарной модели. Она уже принята в первом чтении, а окончательное ее принятие планируется до окончания весенней сессии. Основные положения законопроекта известны: предполагается, что одна половина депутатов будет избираться по одномандатным округам, другая – по федеральному избирательному округу; кандидатами могут быть не только представители партий, но и самовыдвиженцы; заградительный барьер сокращается до 5 процентов; создание избирательных блоков не предусматривается.

Законопроект о переходе к смешанной системе – составная часть большой политической реформы, начатой В. Путиным. Это практиче-

ская реализация инициативы, с которой Президент выступил в декабре 2012 года в Послании к Федеральному Собранию Российской Федерации.

Предложенный Президентом Российской Федерации переход к смешанной избирательной системе стал принципиальным шагом навстречу общественному мнению. Тем не менее многие эксперты, часть СМИ и оппозиционные партии восприняли законопроект противоречиво. Позитивные оценки законопроекта или хотя бы его отдельных положений чаще других давали партии, не имеющие представительства в Государственной Думе. Представители КПРФ и ЛДПР практически «с ходу» объявили его «профанацией». СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ также выразила свое несогласие, хотя и не в столь жестких выражениях.

Знакомство с аргументами противников показывает, что большая политическая реформа поставила оп-

позицию в сложное положение: фактически реализуется значительная часть ее требований. В ситуации, когда доводы найти трудно, но возражать обязательно надо, критика президентского законопроекта выглядит неубедительной.

Общим местом стали утверждения, что переход к смешанной системе выгоден только «ЕДИНОЙ РОССИИ». На наш взгляд, вопрос о мотивах и целях реформы избирательной системы, а также о том, кто может стать ее бенефициаром, нуждается в пояснении. Было бы очень странно предполагать, что партия большинства будет продвигать инициативы, которые расходятся с ее интересами. Проблема в том, что ссылки на «политический эгоизм» на самом деле мало что объясняют. Если вспомнить, то и при переходе на полностью пропорциональную избирательную систему звучали аналогичные заявления. Утверждалось, что «пропорциональная система выгодна только партии власти». Теперь то же самое говорят в отношении избирательной системы, построенной на противоположных принципах. Иногда уточняют: это в прошлом пропорциональная система отвечала интересам «ЕДИНОЙ РОССИИ». А сейчас поддержка партии стала снижаться, вот и решили изменить избирательную систему.

Да, предложенный законопроект с интересами «ЕДИНОЙ РОССИИ» не расходится, хотя и здесь не все просто: в проигрыше может оказаться непубличная и ориентированная преимущественно на законотворчество категория депутатов, для которой партийный список был более адекватным способом прохождения в Государственную Думу. Но главное в другом: законопроект рассчитан на широкий круг бенефициаров. В числе потенциальных благоприобретателей – внедумские политические партии, включая недавно созданные. Более благоприятная оценка смешанной модели выборов со стороны партий внедумской оппозиции объясняется преимущественно тем, что они рассчитывают на успехи в одномандатных округах. Но ключевой благоприобретатель – российские избиратели.

Исследования ФОМ показывают, что общественное мнение постепенно определяется в своем отношении к смешанной системе выборов в Государственную Думу. С конца декабря 2012 года до начала марта 2013 года доля одобряющих смешанную систему выборов в Государственную Думу выросла с 30 до 37 процентов, не одобряющих – с 7 до 13 процентов. Удельный вес затрудняющихся с ответом продолжает оставаться высоким, но есть основания утверждать, что в отношении перехода к смешанной системе выборов сформировался достаточно рельефный общественный запрос. По данным

ФОМ, в начале марта 2013 года убежденность в том, что Государственная Дума работала бы лучше, если ее формировать поровну из представителей партий и депутатов от территориальных округов, выразило относительное большинство опрошенных (44 %). «Партийную» и «одномандатную» Госдуму поддержало явное меньшинство (соответственно 5 и 9 %).

Предпочтение «смешанной» Государственной Думы опирается на восходящую тенденцию в общественном мнении. Как показывают данные, за последние 10 с небольшим лет российские избиратели проявили последовательное неверие в успешность чисто партийного парламента и успели заметно разочароваться в полностью «одномандатной» Государственной Думе. В то же время общественная поддержка «смешанной» Государственной Думы, состоящей поровну из одномандатных и партийных депутатов, достаточно последовательно увеличивалась на протяжении всего периода. Логика смешанной системы избиратель переносит в одномандатные округа, а свои предпочтения делит примерно поровну. По данным ФОМ, 24 процента респондентов сообщили, что в территориальных округах, скорее всего, проголосуют за кандидата от политической партии, а 28 процентов – за того, кто выдвигается самостоятельно.

Что касается отношения партий думской оппозиции к президентскому законопроекту, то оно достаточно четко определяется соображениями партийной выгоды. Их недовольство во многом объясняется перспективой появления мажоритарных округов и потенциальных конкурентов в лице новых партий. Лидеров СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ не устраивает, что думские партии теряют монополию на беспрепятственный доступ к выборам: теперь такой возможностью предполагается наделять все партии. Позиции других партий думской оппозиции объясняются, скорее всего, дефицитом сильных одномандатников: в ЛДПР – традиционно, в КПРФ – с недавнего времени. Стандартное объяснение – ссылка на административный ресурс «партии власти».

Но результаты исследований говорят о другом: работает партийный «бренд». В начале марта 2013 года социологи ФОМ выясняли, за кандидата от какой политической партии, скорее всего, проголосуют избиратели, сообщившие, что по территориальному округу будут голосовать за партийного кандидата. Вот данные: «ЕДИНАЯ РОССИЯ» – 14 процентов, КПРФ – 3 процента, ЛДПР – 2 процента, СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ – 1 процент, за кандидатов от политических партий «ПАТРИОТЫ РОССИИ», «ЯБЛОКО» и «ПРАВОЕ ДЕЛО» – менее 1 процента, за кандидата другой партии – 1 процент.

Похоже, что в оппозиции к законопроекту о смешанной системе руководство КПРФ и ЛДПР интересы «своих» избирателей во внимание не принимает. По данным ФОМ, доля поддерживающих смешанную систему выборов в Госдуму среди избирателей ЛДПР и КПРФ составляет соответственно 42 и 43 процента (для сравнения: среди избирателей «ЕДИНОЙ РОССИИ» удельный вес поддерживающих смешанную систему практически равен среднему показателю – 38 и 37 %). Получается, что Президент Российской Федерации, инициировавший законопроект, и «ЕДИНАЯ РОССИЯ», которая его поддерживает, выступают представителями не только своих избирателей, но и значительной части избирателей КПРФ и ЛДПР, которые высказываются в пользу смешанной системы выборов.

Достаточно часто для критики законопроекта используется отсутствие положения о допуске к выборам избирательных блоков. Аргументы: ни одна из новых партий не сможет подойти к 5-процентному барьеру, если не разрешены блоки. Если избирательные блоки разрешить, то, как утверждается, «новая влиятельная сила может появиться и на левом фланге, и на либеральном, и среди националистов». Более того, если избирательные блоки не разрешить, то даже думским партиям будет сложно конкурировать с союзом «ЕДИНОЙ РОССИИ» и Общероссийского народного фронта (ОНФ), если партия сосредоточится на списках, а фронт – на одномандатных округах.

Необходимо напомнить: реформа избирательной системы проводится не ради самой реформы. Делая политические институты более открытыми, в то же время необходимо сохранить их устойчивость и работоспособность. Законодатель принял принципиальное решение, создав условия для расширения количества участников выборов: облегчена регистрация партий, снижен проходной барьер. Отсутствие блоков в законопроекте означает элементарную осторожность: идти еще дальше означает увеличивать политические риски и еще больше выходить за границы общественного мандата на политические перемены.

Создатели шатких конструкций, очевидно, убеждены, что в случае распада в проигрыше оказываются только они одни. И зря, потому, что ущерб – коллективный, он наносится всей системе и всем игрокам, особенно, когда доверие Государственной Думе и партиям находится не на высокой отметке. По данным Левада-центра, в январе 2012 года 56 процентов опрошенных высказались против создания в стране новых политических партий. По этим же данным, голосовать за новые партии на ближайших выборах выразили желание только 5 процентов респондентов.

Общественный запрос на снижение проходного барьера для партий на думских выборах также оказался далеко не бесспорным. По данным ФОМ, в начале марта 2013 года снижение проходного барьера с 7 до 5 процентов, предусмотренное законопроектом, поддержали только 22 процента опрошенных. Против высказался 41 процент. Удельный вес затруднившихся с ответом также достаточно велик – 38 процентов. Особенно показательны данные по группам, которым приписывается повышенный запрос на новых участников выборов. Среди лиц с доходом свыше 20 тысяч рублей, а также жителей Москвы и Санкт-Петербурга сторонники снижения проходного барьера оставались в меньшинстве (соответственно 29 и 30 %), а среди лиц с высшим образованием и тех, кто ориентируется на современный образ жизни, противников снижения проходного барьера было даже больше, чем в среднем (по 47 %, средний показатель – 41 %).

Но обновление партийной системы, расширение связей с избирателями, укоренение партий и депутатов на территории – объективная необходимость. Избиратели должны получить понятные и убедительные гарантии, что новые партии достойны их внимания и поддержки.

При всей важности конкретных положений законопроекта главную интригу вокруг смешанной системы выборов в Государственную Думу все-таки определяет дискуссия по другому вопросу, а именно о причинах, побудивших отказаться от прежней избирательной системы. Эксперты подсчитали «по пунктам» сходства и различия системы, предложенной в законопроекте, и той, которая существовала до 2007 года. Вывод: законопроект «возвращает» избирательную систему в Государственную Думу к смешанной модели, а главная причина возвращения – неудача прежней пропорциональной системы. Подразумевается, а иногда и говорится открыто, что политическое развитие страны в предшествующий период оказалось ошибочным: оно стало результатом ситуативных решений, лишенных перспективы.

Главная ошибка – исчезновение депутатов-одномандатников, свободных от партийной бюрократии и особенно «трудных» для Кремля, поскольку за ними стояли конкретные избиратели. Восстановление выборов по мажоритарным округам вновь делает депутатов более политически независимыми, а Думу – менее управляемой и более подчиненной региональным интересам. Апелляция к независимым одномандатникам из «старой» смешанной системы – очевидное недоразумение: избрание обязательно предполагало возникновение связей с присутствующими в регионах силами и интересами. А вот связи

с избирателями после выборов слабели и исчезали достаточно быстро. Не удивительно, что на закате «старой» смешанной системы одномандатники оказались во многом дискредитированы.

По данным ВЦИОМ, в сентябре 2004 года немногим более трети (37 %) полагали, что существующая избирательная система «позволяет достаточно точно выразить волю народа». Противоположную точку зрения поддержал 51 процент. От выборов к выборам реальная роль депутатов-одномандатников в работе Государственной Думы и качество их состава постоянно снижались. Все меньше избирателей могли вспомнить фамилию депутата, избранного по их мажоритарному округу. Усиливалось так называемое спонтанное голосование, когда выбор в пользу кандидата-одномандатника делался в самый последний момент. Были нередки случаи, когда «кандидат против всех» выходил на второе и даже на первое место по числу собранных голосов.

Действовал и классический недостаток мажоритарной системы: утрата значительной части голосов избирателей в результате применения принципа «победитель получает все». Оказавшись в Государственной Думе, большая часть независимых одномандатников попадали в поле притяжения партийных фракций. Старая смешанная система умерла естественной смертью: к моменту перехода к пропорциональной системе ее изъяны стали очевидны.

В качестве другой причины «возвращения» смешанной модели выборов называют неудачу пропорциональной системы: она не создала сильных партий, хотя и обещала. И этот вывод трудно объяснить иначе, как результат еще одного недоразумения. Пропорциональная система 2007–2012 годов преобразовала политические институты. Она консолидировала партийную систему, повысила ценность партий для элиты, помогла дисциплинировать депутатов, сделала более устойчивыми законодательные органы власти, привела партии в регионы, покончила с самодостаточностью региональных политических систем и превратила партии в инструмент политической интеграции страны.

Положение партий в обществе также изменилось. Партии по-прежнему не вызывают большого общественного доверия, их функции в политической системе остаются во многом непонятными для избирателей. Но за время действия пропорциональной системы произошли важные сдвиги. О масштабах этих сдвигов свидетельствуют данные Левада-центра об изменении массовых предпочтений модели партийной системы. Анализ этих данных за почти двадцатилетний период показывает, что база поддержки многопартийной системы в российском

обществе расширилась. И произошло это за время действия пропорциональной системы.

В годы «старой» смешанной модели выборов, опиравшейся на неустойчивые институты, соотношение между сторонниками многопартийности (модель две партии и больше) и ее противниками (сторонниками единственной партии и правления без партий) было примерно одинаковым – 41 процент, 44 процента (средние показатели за 1994–2004 годы). После введения пропорциональной системы выборов в Государственную Думу (и смешанной системы выборов в местные парламенты) это соотношение изменилось в пользу многопартийности: для периода 2005–2012 годов средние показатели составляют 57 процентов, 31 процент.

Правда, результаты исследований другого авторитетного центра не столь оптимистичны. По данным ФОМ, за период с сентября 2004 года по начало марта 2013 года доля сторонников многопартийной системы (предпочитающих систему из двух партий, а также из трех и более партий), наоборот, несколько сократилась – с 47 до 42 процентов. Зато увеличилась доля затруднившихся с ответом – с 22 до 27 процентов. Но вот по динамике противников многопартийности оба центра дают схожие результаты. По данным Левада-центра, между сентябрем 2004 года и июлем 2012 года удельный вес сторонников единственной партии и правления без партий сократился с 40 до 27 процентов. Данные ФОМ подтверждают тенденцию, хотя и в более скромных масштабах: с сентября 2004 по начало марта 2013 года совокупная доля сторонников этих моделей сократилась с 36 до 31 процента. Процесс укоренения партий идет противоречиво, но избиратели постепенно привыкают к обязательному присутствию многопартийности в российской политике.

Возвращение смешанной избирательной системы не означает возврата к старой политической системе. Пропорционально-мажоритарная модель выборов, предусмотренная в законопроекте Владимира Путина, будет работать в новой политической системе, важной частью которой станут партии и связанные с ними эффекты: предсказуемость парламента (не путать с управляемостью), фракционная дисциплина, присутствие партий на территориях, возросшая связность в функционировании всего механизма политического управления. Успех нового старта смешанной системы во многом будет зависеть от того, насколько депутатам удастся найти компромисс между интересами всех участников избирательного процесса, а также между двумя фундаментальными требованиями политической системы – устойчивости и открытости. ✓

ПРАВО ЦИФРОВОЙ АДМИНИСТРАЦИИ В РОССИИ И ВО ФРАНЦИИ



27–28 февраля 2013 года в ЦИК России состоялась международная конференция «Право цифровой администрации в России и во Франции», организованная Институтом государства и права (Российская академия наук), Институтом мира и развития (IMODEV), Университетом Париж 1 Пантеон-Сорбонна, Университетом Лилль 2 Право и Здоровье, Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, Российским центром обучения избирательным технологиям при ЦИК России.

В конференции приняли участие Председатель ЦИК России В.Е. Чуров, директор Института государства и права РАН А.Г. Лисицын-Светланов, заведующий сектором информационного права Института государства и права РАН И.Л. Бачило, президент Института мира и развития (IMODEV) Уильям Жиль, руководитель РЦОИТ при ЦИК России А.В. Иванченко.

Основная цель конференции – обмен мнениями и опытом специалистов (теоретиков и практиков) в области информационного права

по правовому регулированию применения новых информационных технологий в государственном управлении и на выборах, а также сравнительный анализ существующих проблем и предложения по их решению.

Наработки Российской Федерации и Франции по созданию условий для формирования сервисов государственных информационных услуг, механизмов электронной демократии на региональном и муниципальном уровнях, защита персональных данных граждан в



государственных информационных системах, международные стандарты «открытого правительства» стали центральными темами дискуссий.

В своем выступлении В.Е. Чуров подчеркнул, что за последние годы выборы в Российской Федерации стали современным и технологичным процессом, в ходе которого используются новейшие электронные технологии не только при голосовании, но и на других стадиях избирательной кампании.

Особое внимание В.Е. Чуров уделил Государственной автоматизированной системе «Выборы», которая основана на единой программной базе и использует современные каналы связи. Он отметил, что система охватывает 3,5 тысячи терминалов по всей России и обеспечивает выполнение 56 задач в избирательном процессе, из которых две – важнейшие: передача информации о подсчете голосов на выборах всех уровней с ее трансляцией в Интернете практически в режиме реального времени и ведение электронного регистра избирателей.

В ГАС «Выборы» внесены сведения обо всех гражданах Российской Федерации, достигших 14-и лет, то есть возраста получения удостоверяющего личность гражданина документа. Благодаря регистру избирателей, который корректируется два раза в год ежегодно, в настоящее время погрешность списка избирателей в Российской Федерации не превышает 300 тыс. человек. При общей численности избирателей страны около 110 млн. человек – это очень хороший показатель. Например, на последних выборах президента США было обнаружено 6 млн. ошибок только среди внесенных в списки избирателей, а общее число лиц, не внесенных в списки избирателей, превысило 21 млн. человек. Это связано с отсутствием общей федеральной базы данных избирателей в США.

Избирательная система России в полной мере пользуется возможностями Интернета, посредством которого в режиме онлайн транслируются как заседания Центральной избирательной комиссии, так и заседания избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. В большинстве западноевропейских государств подобной практики нет.

4 марта 2012 года в день выборов Президента Российской Федерации впервые была применена система прямой видеотрансляции процесса голосования непосредственно с избирательных участков. Это послужило, с одной стороны, повышению открытости и прозрачности избирательных процедур, а с другой – предотвращению возможных случаев фальсификаций результатов выборов. Видеотрансляция осуществлялась с более чем 90 процентов участков, на которых голосовали избиратели. Сегодня целый ряд государств перенимает нашу практику. Многие страны на основе российского опыта планируют и осуществляют веб-трансляцию с избирательных участков. Думается, что в настоящее время избирательная система, не использующая в своей работе веб-трансляцию, современной считаться не может.

А.Г. Лисицын-Светланов рассказал об актуальных вопросах электронного государственного управления, отметив, что до появления цифровых технологий институты права развивались на национальной основе. Изначально они были ограничены территорией, философия развития права была связана с установлением определенного правопорядка на конкретной территории. А взаимодействие правовых систем осуществлялось лишь по мере возможности и необходимости. Цифровые технологии, которые развиваются как феномен международный, а не национальный, перевернули мир.



И.Л. Бачило подчеркнула, что тема «цифровой администрации» органически вписывается в концепцию информационного права и практики освоения информационных технологий в управлении, согласно которой информационное общество может успешно развиваться, если оно является гражданским, социальным, демократическим и правовым. Эти векторы развития информационного общества системно взаимосвязаны. В этом можно убедиться на примере проблем публичной администрации – управления делами государства, общества и человека в условиях бурного развития информационных технологий и сетевых коммуникаций.

Руководитель французской делегации Уильям Жиль отметил, что в настоящее время демократия вступила в первую фазу цифровой эры. В западных демократиях этот процесс создает беспрецедентную тенденцию, ведущую к открытости правительства и повышающую эффективность и результативность его работы, способствует прозрачности и повышению доверия граждан. При этом открытое правительство базируется не только на прозрачности, оно требует также основы в виде участия и сотрудничества граждан. Другими словами, чтобы прийти к открытому правительству необходимо параллельно решить три задачи: содействовать прозрачности государственной политики; поощрять участие граждан и должностных лиц; развивать их сотрудничество.

Решение этих трех задач ведет к достижению общей цели – укреплению демократии. Уильям Жиль так же рассказал о формировании во Франции электронной администрации на уровне местных органов власти.

А.В. Иванченко обратил внимание участников встречи на необходимость внедрения цифровых технологий для оказания услуг избирателям, в первую очередь, на этапе составления списков избирателей. Он рассказал о проектах «Найди себя в списке избирателей», «Найди свой избирательный участок», а также предложил создавать мобильные сервисные центры для электронного голосования в отдаленных и труднодоступных местностях.

Большой интерес у участников конференции вызвал доклад исполнительного директора АНО «Центр технологий электронной демократии» Н.Е. Масловой о внедрении элементов электронной демократии в Томской области.

* * *

По итогам двухдневной работы состоялась пресс-конференция, на которой ее участники поблагодарили организаторов мероприятия за радушный прием и выразили надежду на дальнейшее плодотворное сотрудничество в рамках научного исследования проблем цифровой администрации.

**Российский центр обучения
избирательным технологиям**

БЕЗБАРЬЕРНЫЕ ВЫБОРЫ

17 апреля 2013 года член ЦИК России Нина Александровна Кулясова приняла участие в работе скайп-конференции «Безбарьерные выборы: реализация прав избирателей с ограниченными возможностями здоровья на территории Новосибирской области. Теория, опыт, практика» и выступила с обращением к участникам конференции. Учитывая степень важности тематики мероприятия, предлагаем вниманию читателей выступление Н.А. Кулясовой.

Вопросы развития общественно-государственного партнерства в сфере обеспечения избирательных прав инвалидов – важнейшая составляющая интеграционных процессов в жизни данной категории избирателей.

Около 12 миллионов граждан нашей страны являются инвалидами, в том числе с нарушениями слуха, зрения, опорно-двигательного аппарата. Наша профессиональная обязанность приложить максимум усилий для создания необходимых и комфортных условий реализации их избирательных прав. Сегодня на решение всего комплекса вопросов направлены четыре государственные конкретные программы:

1. Совместная работа избирательных комиссий с органами государственной власти, органами местного самоуправления, Пенсионным фондом Российской Федерации, общественными организациями по получению и уточнению заблаговременно сведений об избирателях, являющихся инвалидами; составление списков людей, нуждающихся в специальных условиях для реализации своих избирательных прав.

2. Специальное оборудование избирательных участков, помещений для голосования, адаптация новых технических устройств голосования для нужд инвалидов по зрению, слуху, с нарушениями функций опорно-двигательного аппарата.

3. Широкая информационно-разъяснительная деятельность, по форме и содержанию учитывающая потребности избирателей, являющихся инвалидами.

4. Проект ЦИК России «Дорога на избирательный участок».

Мы рассчитываем, что эти четыре программы будут успешно реализованы в тесном сотрудничестве избирательных комиссий с органами государственной власти, органами местного самоуправления, политическими партиями, общественными организациями инвалидов, молодежными организациями, библиотеками для слепых, научными и учебными учреждениями, иными заинтересованными организациями.

Нам очень интересен и международный опыт работы в данной области. В сентябре прошлого года нам удалось обменяться опытом работы по обеспечению прав избирателей с инвалидностью с Государственной избирательной комиссией Республики Польша. Сегодня мы услышим наших коллег из Республики Казахстан, Украины, Германии, США.

Я думаю, нам есть чему поучиться друг у друга.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации хорошо проинформирована о работе Избирательной комиссии Новосибирской области по обеспечению избирательных прав инвалидов. Комиссия, руководимая Юрием Федоровичем Петуховым, – одна из передовых в решении вышеперечисленных вопросов. Приведу только один пример: в Новосибирской области реализация комплекса мер в рамках проекта «Дорога на избирательный участок» способствовала повышению электоральной активности избирателей – инвалидов по зрению (по итогам федеральных кампаний 2011–2012 годов) в 12 раз по сравнению с федеральными выборами 2007–2008 годов.

Несколько слов о результатах работы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в обсуждаемом направлении за последнее время.

ЦИК России совместно с Федеральным центром информатизации при ЦИК России провела большую работу по реконструкции своего сайта по модернизации «Ресурса для слабовидящих пользователей». Была проведена работа по адаптации программного обеспечения «Тест для проверки знаний членов участковых избирательных комиссий» для инвалидов по зрению, пользующихся программами экранного доступа. По результатам тестирования специалистами Института «Реакомп» Всероссийского общества слепых версия для слабовидящих пользователей сайта ЦИК России соответствует международным и отечественным стандартам.

Также в новый состав Рабочей группы по взаимодействию ЦИК России с общероссийскими обще-

ственными организациями инвалидов вошел представитель Российской государственной библиотеки для слепых. Мы очень рады, что библиотеки для слепых оказывают огромную помощь избирательным комиссиям в деле информирования избирателей, являющихся инвалидами.

Реальным показателем эффективности проведенной за последние пять лет работы избирательных комиссий могут служить следующие цифры:

на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва в 2007 году в помещениях для голосования проголосовало 23 438 инвалидов;

на выборах Президента Российской Федерации в 2008 году – 1 407 075;

на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва в 2011 году – 2 956 152;

на выборах Президента Российской Федерации в 2012 году – 3 104 268.

Тем не менее, практика работы избирательных комиссий показала, что еще существует немало проблем, которые препятствуют реализации избирательных прав инвалидов:

отсутствие единой базы необходимых сведений об инвалидах (категории инвалидности – слепые и слабовидящие, глухие и слабослышащие, с нарушениями функций опорно-двигательного аппарата; места фактического проживания);

состояние социальной, инженерной и транспортной инфраструктур населенных пунктов, не позволяющих обеспечить безбарьерную доступность к социальным объектам, в том числе к зданиям, где размещаются помещения для голосования;

недостаточное субтитрование информационных телевизионных программ о выборах;

недостаточное количество агитационных материалов кандидатов и политических партий, выполненных в формате, доступном для восприятия инвалидов, и т.д.

Я уверена, что наши совместные усилия помогут решить проблемы, реализовать задачу «Безбарьерные выборы», сделать жизнь граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами, более активной и полноценной.



Нина Кулясова

член Центральной
избирательной комиссии
Российской Федерации