

ЖУРНАЛ ГОВЫБОРАХ

№ 4 • 2012



Цели и задачи
новых политических
партий Российской
Федерации

Открепительные
удостоверения: механизм
распределения и проблемы
ответственности

Критерии характеристики
Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации

Выборное
законодательство
Российской империи
в XVIII столетии

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**
Компетентное мнение

Нина КУЛЯСОВА
Марина МАХОРИНА

**ОПЫТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ИНВАЛИДОВ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

2



По итогам выборов

Константин РОМОДАНОВСКИЙ
**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФЕДЕРАЛЬНОЙ
МИГРАЦИОННОЙ СЛУЖБЫ
ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ
ПРАВ ГРАЖДАН**

8

Магомед ДИБИРОВ
ПО ЧЕТКОМУ АЛГОРИТМУ

11



✓ ПРАВО Законоприменение

Владислав КРАСИНСКИЙ
**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ
СТАНДАРТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
ПАРТИЙНОЙ И ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ
КОРРУПЦИИ В ФОРМАТЕ СНГ** 13

✓ ОБЩЕСТВО Ракурс

Сиябшах ШАПИЕВ
**ОТКРЕПИТЕЛЬНЫЕ УДОСТОВЕРЕНИЯ:
МЕХАНИЗМ ОПТИМАЛЬНОГО
РАСПРЕДЕЛЕНИЯ И ЮРИДИЧЕСКОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ** 18

Партийная жизнь

Дмитрий ЕЖОВ
**АКТУАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ЭВОЛЮЦИИ
ПАРТИЙНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ** 29



Вячеслав ПЕТРИЦЕВ
**НОВЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ
И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС** 33

✓ ДИАЛОГ Реплика

Евгений ДЕМЬЯНОВ
**НЕСКОЛЬКО СЛОВ О НАСУЩНЫХ
ДЕЛАХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ** 37

✓ ТЕХНОЛОГИИ Социология власти

Наталья БОГДАНОВА
Игорь АЛЕНЬКИН
Николай СОКОЛОВ
**КОЛИЧЕСТВЕННАЯ И КАЧЕСТВЕННАЯ
ХАРАКТЕРИСТИКИ СОСТАВА
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ** 39

Практикум

Игорь БОРИСОВ
**КОМУ НУЖНЫ НАБЛЮДАТЕЛИ
НА ВЫБОРАХ** 43



✓ ПРОСВЕЩЕНИЕ Связь времен

Исмаил БАЙХАНОВ
**СТОЛЫПИН И РОССИЙСКИЙ
ПАРЛАМЕНТАРИЗМ** 48

Геннадий МАРТЫНОВ
**ОПОРА ГОСУДАРСТВЕННОСТИ.
РОССИЙСКОЕ ВЫБОРНОЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО XVIII СТОЛЕТИЯ** 54

✓ ТЕЛТАЙП Информация

ПОДПИСАН МЕМОРАНДУМ 61

Памяти товарища

**НА БОЕВОМ ПОСТУ
ДО ПОСЛЕДНЕЙ МИНУТЫ** 63



НИНА КУЛЯСОВА,
член Центральной
избирательной комиссии
Российской Федерации



МАРИНА МАХОРИНА,
советник Управления по вопросам
организации избирательного
процесса Аппарата ЦИК России

ОПЫТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ИНВАЛИДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В 2006 году на пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН была принята международная Конвенция о правах инвалидов. В документе обобщен опыт применения законодательств различных стран в деле защиты прав и свобод людей, имеющих инвалидность. В соответствии с Конвенцией государства-участники гарантируют инвалидам избирательные права и обязуются обеспечивать им возможность полноценного участия в избирательном процессе.

Российская Федерация в сентябре 2008 года подписала, а 3 мая 2012 года ратифицировала указанную Конвенцию. Этому предшествовала большая работа органов государственной власти, общественных организаций, всей системы избирательных комиссий Российской Федерации в области реализации избирательных прав инвалидов.

Почти 12 миллионов¹ граждан страны, обладающих активным избирательным правом, имеют инвалидность, что составляет примерно 10 процентов избирателей в Российской Федерации. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации считают важнейшей задачей создание всех необходимых условий для реализации избирательных прав граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами.

Активную и последовательную работу по реализации этой задачи ЦИК России начала с 2007 года в период подготовки к выбо-

рам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого



созыва. Тогда Центральной избирательной комиссией Российской Федерации были разработаны и приняты Рекомендации по обеспечению избирательных прав граждан, являющихся инвалидами, которые легли в основу всей проводимой избирательными комиссиями в Российской Федерации работы.

¹ 11 922 198 человек – по данным Пенсионного фонда Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2012 года.



На своем заседании в январе 2009 года ЦИК России впервые подробно проанализировала практику работы избирательных комиссий субъектов Российской Федерации с избирателями, являющимися инвалидами, в период подготовки и проведения федеральных выборов 2007–2008 годов. Был отмечен интересный опыт ряда избирательных комиссий и были даны соответствующие рекомендации избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации, касающиеся повышения эффективности работы с избирателями-инвалидами.

В ходе федеральных избирательных кампаний 2007–2008 годов были созданы специальные избирательные участки для избирателей, являющихся инвалидами, в местах их компактного проживания; при голосовании слепых и слабовидящих избирателей стали использоваться трафареты для избирательных бюллетеней, в том числе изготовленные при помощи азбуки Брайля; на избирательные участки, где предполагалось голосование

большого количества избирателей с нарушением слуха, приглашались специалисты-сурдопереводчики; для информационно-разъяснительной деятельности стали использоваться материалы, изготовленные в формате, доступном для сенсорного восприятия инвалидов (крупным шрифтом, азбукой Брайля, на магнитных и электронных носителях), и многое другое.

Новой формой работы по обеспечению избирательных прав граждан с ограниченными физическими возможностями явилось тесное взаимодействие избирательных комиссий с общественными организациями инвалидов, которое выразилось в создании совместных рабочих групп, а принятие соответствующих планов способствовало достижению качественно нового уровня в работе избирательных комиссий по обеспечению избирательных прав граждан с инвалидностью. Эта деятельность стала системной и плановой не только в период избирательных кампаний, но и в период между выборами.

Рабочая группа по взаимодействию с общероссийскими общественными организациями инвалидов в ЦИК России была сформирована в 2009 году, а в 2010 году была организована Секция по вопросам обеспечения избирательных прав лиц с ограниченными физическими возможностями, иных отдельных категорий избирателей Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России, в работе которой, помимо общественных организаций инвалидов, приняли участие представители научного сообщества, федеральных органов государственной власти, в том числе депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, и общественные деятели.

На заседаниях Рабочей группы и Секции были определены первоочередные задачи в деле реализации избирательных прав инвалидов, в том числе связанные с вопросами получения (уточнения) сведений об избирателях, являющихся инвалидами, с увеличением числа избирательных участков, приспособленных для голосования инвалидов различных категорий, и их специальным оборудованием, активизацией работы по информированию инвалидов, в том числе расширением доступа инвалидов по зрению к интернет-ресурсам ЦИК России и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, и многие другие.

Совместная деятельность Рабочей группы и Секции оказалась достаточно результативной. При непосредственном участии членов указанных рабочих органов были разработаны:

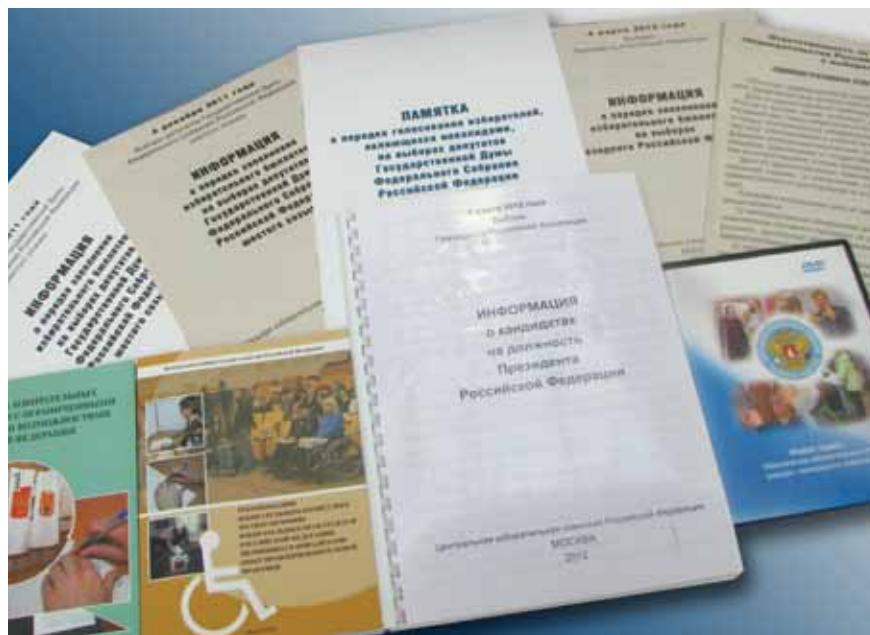
нормативные правовые акты ЦИК России, в том числе

Рекомендации по обеспечению прав избирателей Российской Федерации, являющихся инвалидами, при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и выборов Президента Российской Федерации (утверждены постановлением ЦИК России от 29 июня 2011 года № 18/194-6);

информационно-методические материалы, предназначенные для избирателей, являющихся инвалидами. Например, «Памятка избирателю, являющемуся инвалидом, о порядке голосования на выборах Президента Российской Федерации», «Информация о порядке голосования и заполнения избирательного бюллетеня на выборах Президента Российской Федерации», «Информация о кандидатах на должность Президента Российской Федерации» и другие;

учебный фильм «Имею право. Обеспечение избирательных прав граждан, являющихся инвалидами». Тираж фильма был направлен не только в избирательные комиссии, но и в общественные организации инвалидов, органы государственной власти, а англоязычная версия – в международные организации;

предложения для внесения изменений в законодательство Российской Федерации о выборах и референдумах, касающиеся обеспечения избирательных прав инвалидов и нашедшие свое отражение в Федеральном законе от 14 июня 2011 года № 143-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования механизмов обеспечения



избирательных прав граждан». Данные изменения, в частности, касаются особенностей информирования избирателей, являющихся инвалидами, изготовления трафаретов для самостоятельного заполнения избирательных бюллетеней, оказания помощи в оформлении избирательных документов кандидатам с инвалидностью, а также избирателям при получении и заполнении избирательного бюллетеня, при участии в электронном голосовании. Наряду с этими изменениями указанным Федеральным законом определен порядок представления Пенсионным фондом Российской Федерации в ЦИК России и в избирательные комиссии субъектов Российской Федерации сведений о численности избирателей, являющихся инвалидами, с указанием групп инвалидности по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года;

предложения в План технической модернизации процесса голосования на избирательных участках с учетом коммуника-

тивных особенностей избирателей, являющихся инвалидами. С учетом пожеланий членов Рабочей группы и Секции комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) снабжены кнопкой помощи с голосовым сопровождением, а комплексы для электронного голосования (КЭГ) – наушниками и брайлевским шрифтом.

Также члены Рабочей группы выступали экспертами при апробации работы модельного избирательного участка. В преддверии прошедших федеральных выборов получили экспертную оценку работа КОИБ и КЭГ, специально изготовленные информационно-разъяснительные материалы, трафареты, технология использования GPS-навигации на избирательном участке. Причем не всегда оценка предлагаемых нововведений была положительной. Так, предлагаемую GPS-навигацию эксперты Всероссийского общества слепых посчитали неудобной для использования на избирательном участке и требующей определенной доработки.

Еще одной новой формой работы по обеспечению избирательных прав инвалидов стал непосредственный обмен опытом между рабочими группами. В мае 2012 года Центральную избирательную комиссию Российской Федерации посетила Рабочая группа по обеспечению избирательных прав лиц с ограниченными физическими возможностями при Избирательной комиссии Калужской области. Особую заинтересованность у участников мероприятия вызвали образцы трафаретов для самостоятельного заполнения избирательных бюллетеней, представленные в ЦИК России избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, которые использовались на выборах 2011–2012 годов.

Используя новаторский опыт Избирательной комиссии Ростовской области, реализованный на федеральных выборах 2007 года, по рекомендации ЦИК России избирательные комиссии субъектов Российской Федерации создали на своих сайтах специальную версию для слабовидящих пользователей. Данное новшество с большим энтузиазмом было воспринято инвалидами по зрению. Сегодня ЦИК России в тесном сотрудничестве с Всероссийским обществом слепых осуществляет модернизацию своего сайта, которая предусматривает дальнейшее совершенствование версии для слабовидящих пользователей. В частности, разработка новой версии сайта ЦИК России предусматривает полную конвертацию информации, размещаемой на сайте ЦИК России. Уже реализована возможность обращения в ЦИК

России граждан, являющихся инвалидами по зрению, в том числе и тотально слепых, через подраздел «Приемная» раздела «Для слабовидящих пользователей» сайта. При разработке указанного подраздела учитывались поступавшие в ЦИК России замечания и предложения граждан.



Еще одним из очень важных направлений в работе избирательных комиссий является специальное оборудование избирательных участков, предназначенное для голосования инвалидов. Оно предполагает наличие в помещениях для голосования специальных кабин для голосования инвалидов-колясочников, удобных мест для тайного голосования, дополнительного освещения, средств оптической коррекции, трафаретов для заполнения избирательных бюллетеней и т.д. В данном направлении также был сделан качественный скачок. Для сравнения – на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва (2007 год) для голосования инвалидов было оборудовано 470 избирательных участков, что составило примерно 0,5 процента от общего количества избирательных участков; на прошедших федеральных выборах в 2011 году для голосования избирателей, являющихся инвали-

дами, был оборудован 37 821 избирательный участок, что составляет 40,2 процента от общего количества избирательных участков, образованных на территории Российской Федерации.

И, тем не менее, как показала практика избирательных кампаний, вся эта работа не дает должного эффекта, так как инвалиды, желающие проголосовать в помещении для голосования, подчас не могут добраться до избирательного участка и там наравне с другими избирателями реализовать свое активное избирательное право.

Принимая во внимание необходимость системного подхода к решению вопроса о создании равных возможностей для участия инвалидов в выборах и референдумах, в преддверии единого дня голосования 10 октября 2010 года ЦИК России инициировала пилотный проект «Дорога на избирательный участок». Проект, отвечающий задачам федеральной целевой программы «Доступная среда», призван выявить проблемы, возникающие в процессе самостоятельного перемещения инвалида от места жительства до избирательного участка, и довести полученную информацию до органов государственной власти, местного самоуправления, соответствующих организаций и предприятий для принятия соответствующих мер. В этих целях избирательные комиссии составляют «паспорта маршрутов на избирательный участок», в которых фиксируют препятствия, возникающие в процессе перемещения избирателя, являющегося инвалидом, от своего жилья до помещения для голосования. Например,

в Республике Коми было составлено более 41 000 паспортов маршрутов, в Республике Северная Осетия – Алания – 20 700, Забайкальском крае – 14 371, Краснодарском крае – 37 045, Пензенской области – 57 589, Челябинской области – 75 097 и т.д.



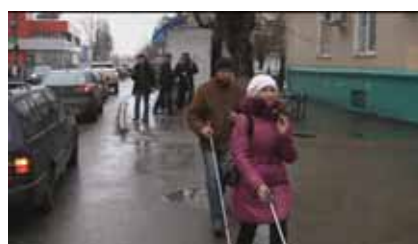
Уже имеются конкретные результаты реализации первого этапа проекта (октябрь 2010 года – март 2012 года).

Например, в Ростовской области было устранено около 2000 недостатков, выявленных в ходе реализации проекта. А в Новосибирской области реализация комплекса мер в рамках проекта способствовала повышению в разы электоральной активности избирателей – инвалидов по зрению по сравнению с федеральными выборами 2007–2008 годов.

Помимо этого, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации сообщили, что многие проблемы, выявленные при составлении «паспортов» маршрутов избирателей, являющихся инвалидами, на избирательный участок, нашли отражение в более чем 360 региональных и местных целевых программах, связанных с реализацией прав инвалидов. В Республике Башкортостан таких программ 61, в Краснодарском крае и Белгородской области – по 25, в Калужской области – 28, Курганской области – 26, Курской области – 44, Ростовской области – 55,

Ханты-Мансийском автономном округе – 22.

Интересным является новаторский опыт Избирательной комиссии Тверской области. В рамках проекта на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва была апробирована новая технология – голосовая GPS-навигация. Это метод ориентировки, с помощью которого слепые люди, пользователи смартфонов и GPS-устройств, обрели уникальную возможность ориентироваться в любом месте. На обычный смартфон, на котором были установлены программа озвучения и карта Твери, были заданы координаты избирательного участка, и, следуя голосовым указаниям, инвалиды по зрению самостоятельно пришли на избирательный участок и проголосовали.



В рамках информационно-разъяснительной и просветительской работы, а также в целях обмена опытом по обеспечению избирательных прав инвалидов и его популяризации ЦИК России проводит публичные мероприятия. Например, совместно с Комитетом Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному

строительству и Межфракционным депутатским объединением Государственной Думы по делам инвалидов 20 сентября 2010 года в Государственной Думе было проведено заседание «круглого стола» на тему: «Участие инвалидов в избирательном процессе в Российской Федерации».

А в 2009 году таким мероприятием стала выставка, посвященная практике работы избирательных комиссий с указанной категорией избирателей, приуроченная к Международному дню инвалидов. Сейчас ЦИК России готовит передвижную фотоэкспозицию, которую планирует представить 20–21 сентября 2012 года в Варшаве на совместной конференции ЦИК России и Государственной избирательной комиссии Республики Польша. Экспозиция будет посвящена обеспечению избирательных прав инвалидов в Российской Федерации. На фотостендах, выполненных на русском и польском языках, будут представлены фотоматериалы избирательных комиссий, отражающие особенности голосования различных категорий избирателей – слепых и слабовидящих, глухих и слабослышащих, с нарушением функций опорно-двигательного аппарата, а также реализацию проекта ЦИК России «Дорога на избирательный участок» и взаимодействие избирательных комиссий с общественными организациями инвалидов.





Реальным показателем эффективности проведенной за последние пять лет работы избирательных комиссий могут служить сухие цифры: на выборах депутатов Государственной Думы пятого созыва 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 – 2 956 152, на выборах Президента Российской Федерации в 2012 году – 3 104 268.

Тем не менее, практика работы избирательных комиссий показала, что существует немало проблем, препятствующих реализации избирательных прав инвалидов. Как отмечают большинство избирательных комиссий, к ним, как правило, относятся:

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 инвалидами, и т.д.

На последнем совместном заседании Рабочей группы и Секции, состоявшемся 20 апреля 2012 года, Председатель ЦИК России В.Е. Чуров обратил особое внимание на проблемные моменты, связанные с обеспечением избирательных прав инвалидов и требующие внимательной дополнительной проработки. Это вопросы, связанные с организацией досрочного голосования, с количеством переносных ящиков, усилением работы по информированию с использованием для этих целей принтеров Брайля, привлечением инвалидов к участию в работе участковых избирательных комиссий, обучением организаторов выборов, доступностью для всех категорий инвалидов веб-трансляции голосования и подсчета голосов.

В.Е. Чуров призвал организаторов выборов и общественные организации инвалидов к более активной работе по выдвижению инвалидов в состав участковых и территориальных избирательных комиссий, а в ряде случаев и комиссий субъектов Российской Федерации.

Решать эти вопросы предстоит нам совместно с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными организациями инвалидов, политическими партиями. 



КОНСТАНТИН РОМОДАНОВСКИЙ,
директор Федеральной миграционной службы

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФЕДЕРАЛЬНОЙ МИГРАЦИОННОЙ СЛУЖБЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН*

На мой взгляд, необходимо выделить четыре момента участия Федеральной миграционной службы в процессе проведения избирательной кампании. Формирование и уточнение списков избирателей, оперативная реакция на запросы ЦИК России и территориальных избирательных комиссий, своевременная выдача документов, паспортов, временных удостоверений личности, своевременная регистрация, снятие с регистрационного учета и непосредственная работа в «час пик», то есть в день голосования.

Для нормально существующего и работающего механизма важно построить вертикаль, и мы такую вертикаль создали путем создания штаба ФМС России и временной рабочей группы, которые активно взаимодействовали и с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, и с органами внутренних дел. Были использованы возможности наших совещаний и Коллегии для «подстегивания» территориальных руководителей ФМС России к актуальной оперативной работе. И считаю, что в определенной степени это получилось.

Мы рассчитывали на эффект видеоконференции, проведенной 14 февраля 2012 года, задачей которой было нацелить руководителей на своевременную выдачу документа и на полную управляемость, и на своевременную передачу информации о ситуации, сложившейся на той или иной территории, чтобы

вносить какие-то коррективы. Теперь можно сказать, что расчеты наши оправдались.

Вернусь к четырем моментам, обозначенным в начале статьи.

1. В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» на территориальные органы ФМС России возложена обязанность направления не реже чем один раз в месяц главам местных администраций сведений о фактах выдачи и замены паспорта гражданина Российской Федерации, регистрации и снятия граждан с регистрационного учета по месту жительства (то, что касается вынужденных переселенцев по месту пребывания).

Ежегодно, как показывает статистика, мы передаем главам местных администраций более чем 20 миллионов таких сведений. С 1 января по 3 марта 2012 года (в подготовительный

период) главам местных администраций было направлено более 3,4 миллиона сообщений. И здесь большое значение, безусловно, имеет подписанное между Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и ФМС России в декабре 2009 года соглашение, предметом которого является упорядочение формата взаимодействия избирательных комиссий и подразделений ФМС России. Это обеспечило определенные гарантии реализации гражданами Российской Федерации своих конституционных прав. Имеются в виду гарантии на участие в выборах и соблюдение законности при их проведении.

2. По запросам ЦИК России, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации подразделения нашей службы проводили проверки достоверности сведений, указанных кандидатами на должность президента Российской Федерации, сведений, указанных гражданами и юриди-

* Статья подготовлена на основе выступления автора 5 мая 2012 года на Всероссийском совещании с председателями, заместителями председателей и секретарями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по итогам выборов Президента Российской Федерации.



ческими лицами при внесении ими добровольных пожертвований в избирательные фонды кандидатов на должность президента Российской Федерации.

Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации мы направили 8 своих специалистов по паспортной и регистрационной работе в ЦИК России, которые активно участвовали в проверке сведений в отношении более миллиона граждан Российской Федерации, поставивших подписи в пользу отдельных кандидатов на должность президента Российской Федерации. Также была осуществлена проверка наличия либо отсутствия гражданства и сведений, указанных 1791-м физическим лицом при внесении пожертвований в избирательные фонды кандидатов на должность президента Российской Федерации. Было установлено 104 несоответствия, о чем мы своевременно сообщали в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации.

3. В предвыборный период велся непрерывный мониторинг

деятельности подразделений с целью обеспечения оперативной выдачи или замены паспорта гражданина Российской Федерации с тем, чтобы ни один избиратель не утратил своего права проголосовать. Было сделано все, чтобы граждане своевременно были зарегистрированы, в том числе граждане из так называемой группы риска: люди, проживающие в новостройках, утратившие помещения в результате чрезвычайных и стихийных бедствий.

Необходимо было добиться того, чтобы зарегистрированные по новому месту жительства граждане незамедлительно снимались с регистрационного учета по прежнему своему адресу. Лицам с ограниченными физическими возможностями за этот период нами было доставлено 4797 паспортов. Почти 95 тысяч граждан получили временное удостоверение личности. В трехдневный срок с момента регистрации по новому месту жительства нашими сотрудниками направлялись уведомления в органы регистрационного учета по прежнему

месту жительства для снятия с учета в том случае, если гражданин прибыл к месту жительства, не снявшись с регистрационного учета по прежнему адресу.

Для более качественной работы, перехода на новый уровень в указанном направлении необходимо скорейшее решение вопроса о создании базы данных регистрационного учета граждан Российской Федерации. Данная база позволила бы в режиме реального времени вычислять существующих «двойников». Соответствующий законопроект нами подготовлен, он сейчас проходит согласование в федеральных органах исполнительной власти.

4. Наконец, что касается работы в день выборов. Накануне дня голосования и непосредственно в день голосования в целях своевременной выдачи документов, удостоверяющих личность, работали все подразделения на местах. В общей сложности были задействованы 12,9 тысячи сотрудников ФМС России (практически каждый третий).

В преддверии выборов оставались неврученными 32 252 оформленных паспорта, основными причинами неполучения паспортов были призыв на военную службу, стационарное лечение, нахождение за пределами Российской Федерации, командировка, отпуск, нахождение в местах лишения свободы. В связи с этим на постоянной основе всеми территориальными органами ФМС России принимались меры по оповещению избирателей – гражданам направлялись уведомления, их информировали по телефону и через участковых уполномоченных полиции.

* * *

Считаю необходимым обратить внимание на существовавший длительное время как для ФМС России, так и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации один крайне актуальный вопрос, касающийся внесения изменения каких-то не предусмотренных постановлением № 828 отметок в действующий паспорт гражданина Российской Федерации. До 2011 года мы воспринимали такой паспорт как недействительный и Пленум Верховного Суда от 31 марта 2011 года разрешил этот спорный вопрос, указав, что «истечение срока действия документа, удостоверяющего гражданство Российской Федерации, равно как и наличие иных обстоятельств, требующих обязательной замены документа, не означают прекращения гражданства Российской Федерации и утрату избирательных прав».

В связи с этим мы незамедлительно проинформировали все наши подразделения, и, как следствие, проблем в кампании по выборам Президента Рос-



сийской Федерации по этому направлению не наблюдалось. В день голосования мы работали до закрытия избирательных участков с 8.00 до 20.00 по местному времени, и закрепленные работники центрального аппарата в этот же период времени осуществляли консультации в наших территориальных подразделениях. Необходимо отметить, что работа была проведена значительная, наш уровень взаимодействия, как и в предыдущей кампании, был на достаточно высоком уровне. Каких-то экстренных ситуаций не возникало, все вопросы решались заблаговременно и эффективно. По крайней мере, каких-либо нареканий в адрес ФМС России со стороны территориальных избирательных комиссий и Центральной избирательной комиссии Российской Федерации не поступало.

Мы и в дальнейшем будем активно взаимодействовать с ЦИК России, территориальными избирательными комиссиями, чтобы избирательный процесс в России шел на самом высоком уровне.

Добавлю, что Федеральной миграционной службой в настоящее время ведется активная

работа по внедрению в структурных подразделениях территориальных органов службы нового унифицированного прикладного программного продукта ППО «Территория», позволяющего производить выгрузку данных в согласованных форматах, необходимых для формирования реестров избирателей, что позволит оптимизировать взаимодействие наших ведомств.

Сейчас программа «Территория» развернута в 29 регионах страны, проводится адаптация программного обеспечения под специфику каждого региона. Но уже сейчас есть возможность организовать практический обмен информацией с территориальными избирательными комиссиями по единым правилам, обеспечив высокую достоверность данных. В качестве примера приведу ситуацию в Ростовской области, где информационное взаимодействие организовано именно с использованием нового программного продукта. До конца 2012 года мы нашу программу поставим на всех территориях, чтобы в 2013 году ее активно применять. ✓



МАГОМЕД ДИБИРОВ,
председатель Избирательной
комиссии Республики Дагестан

ПО ЧЕТКОМУ АЛГОРИТМУ

За последнее десятилетие в избирательной системе России определен достаточно четкий алгоритм подготовки и проведения выборов различного уровня, поэтому при подготовке выборов депутатов Государственной Думы шестого созыва, выборов Президента Российской Федерации, а также совмещенных с ними региональных и муниципальных выборов избирательные комиссии субъектов Российской Федерации проводили типичные комплексы мероприятий. Все мы по этим комплексам работаем, но конечный результат нашей работы все-таки зависит от качества работы участковых комиссий.

В день голосования избиратель приходит не в вышестоящую избирательную комиссию (центральную, субъектовую, территориальную), он приходит в участковую комиссию и в зависимости от того, что он там видит – как подготовлены наши коллеги в участковых комиссиях, как обеспечена работа этих комиссий, – судит в целом об избирательной системе и дает соответствующие оценки. Не обязательно вслух. И международные наблюдатели формируют свои оценки исходя из того, что они видят именно в участковой комиссии.

На мой взгляд, существующий порядок формирования участковых комиссий позволяет кандидатам проводить в их состав, как говорится, ангажированных людей, готовых при определенных условиях на нарушение законов для достижения нужных результатов.

У нас в республике была такая практика: некоторые члены участковых комиссий после окончания голосования, когда видели,

что их кандидат проигрывает, демонстративно покидали помещение, не осуществляли подсчет голосов и тем самым срывали самый главный этап в избирательной кампании и в избирательном процессе. Были случаи, когда участковые комиссии вообще не приступали к работе. Мы впервые с этим столкнулись в октябре 2009 года, когда на муниципальных выборах члены некоторых участковых комиссий просто не вышли на работу. Не буду углубляться в причины, говорю только о факте.

Тогда мы не знали, что делать с этой ситуацией. Более того, не смогли ее выправить. Законодательство не предусматривает механизмов реагирования на такие ситуации, вот у нас ничего и не получилось.

Уже в октябре 2010 года, через год, точно такая ситуация возникла в одной участковой избирательной комиссии, то есть она в день голосования не приступила к своим обязанностям.

Понимая, что на законодательное регулирование сложив-

шегося положения рассчитывать не приходится, мы создали судебный прецедент. В 9 часов утра, когда окончательно стало ясно, что данная участковая комиссия не будет работать, прокурор города обратился в суд. Суд рассмотрев дело в оперативном порядке, поручил территориальной избирательной комиссии сформировать новую участковую избирательную комиссию, которая была немедленно сформирована (на этом избирательном участке было небольшое количество избирателей – порядка 200 человек), и до вечера на этом избирательном участке проголосовало практически 95 процентов избирателей.

Благодаря этому прецеденту после октября 2010 года подобных случаев у нас не было, хотя за этот период мы проводили выборы и в Народное Собрание, и депутатов Государственной Думы, и Президента Российской Федерации.

Конечно же, подобные прецеденты случаются при высоком накале политической борьбы,



когда включаются разные политические технологии, механизмы давления на членов участковых комиссий. Думаю, что в участковых комиссиях должны работать хорошо подготовленные люди не только с точки зрения профессионализма, но и обладающие определенными моральными, волевыми качествами.

* * *

Теперь у нас повсюду на избирательных участках установлены веб-камеры. В день голосования на выборах Президента Российской Федерации не только вся Россия, весь мир смотрел, как работают наши участковые комиссии. Одним из результатов работы веб-камер стало понимание того, что не у всех коллег уровень профессионализма достаточен для проведения выборов. И возникла задача – вывести работу участковых избирательных комиссий на качественно лучший уровень.

И эту очень важную задачу мы можем решить путем использования нескольких механизмов. Главное, участковые комиссии должны формироваться на 4-х или 5-летний срок полномочий, что исключит внедрение в участ-

ковые комиссии ангажированных личностей. Это позволит нам профессионально подготовить членов комиссий для проведения выборов любого уровня сложности, более того, успеть посмотреть их на деле. Работает человек плохо – ставить вопрос перед партией или перед ним самим, заменить его на более грамотного и компетентного человека, способного объективно и профессионально осуществлять свою деятельность.

* * *

Нам необходимы конкретные критерии оценки качества подготовки членов участковых избирательных комиссий. И очень важно, чтобы они были не для конкретного субъекта Российской Федерации, а общефедеральными. Члены участковых комиссий должны быть качественно подготовлены на всей территории страны. И, конечно же, нужны четкие тематические планы, по которым можно было бы эту подготовку организовать.

Пока будет решаться вопрос с 4-х или 5-летним сроком полномочий комиссии, нужно работать с резервами, но из практики

нашей комиссии могу сказать, что если 50 процентов состава резерва попадают в состав участковых комиссий, то мы считаем, что это хорошо. Это вовсе не говорит о том, что мы с партиями не работаем. Как раз с партиями мы работаем достаточно активно, но партии, когда выдвигают кандидатов на какую-то должность, почему-то всегда прислушиваются к предложениям кандидата, в том числе и по выдвижению членов участковых избирательных комиссий. И выдвигают людей, как правило, неподготовленных. А за месяц или даже за 20 дней подготовить их очень сложно. И создаются ситуации, когда из 7 членов комиссии 4 (то есть количество членов комиссии, которые назначаются по предложению политических партий) могут заниматься чем угодно, но не тем, чем надо.

Разумеется, это не означает, что мы должны опустить руки. Наоборот, названные проблемы должны нас заставить организовать свою работу таким образом, чтобы при любых обстоятельствах отечественная избирательная система оказывалась на высоте. ✓

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

В Модельном законе СНГ «Основы законодательства об антикоррупционной политике» в качестве одной из задач антикоррупционной политики предусмотрено созда-

ние средств на подготовку и проведение выборов; незаконное использование денежных средств кандидатом, зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением,

включение в период избирательной кампании рекламы и (или) благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах», «нарушение запрета на проведение в период избирательной кампании, кампании референдума лотерей и других основанных на риске игр, связанных с выборами и референдумами», «получение избирателем (участником референдума) выгоды материального и (или) нематериального характера за осуществление волеизъявления».



Перечень указанных в Основах законодательства составов административных правонарушений избирательной направленности представляется целесообразным дополнить за счет включения следующих противоправных деяний: «осуществление в период избирательной кампании рекламы и (или) благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах», «нарушение запрета на проведение в период избирательной кампании, кампании референдума лотерей и других основанных на риске игр, связанных с выборами и референдумами», «получение избирателем (участником референдума) выгоды материального и (или) нематериального характера за осуществление волеизъявления».



ние правового механизма, препятствующего подкупу граждан при проведении выборов и референдума. Элементами подобного механизма являются установление ответственности за избирательные правонарушения и преступления, а также разработка антикоррупционных стандартов в сфере реализации избирательных прав и деятельности политических партий.

На основании части 4 статьи 8 Основ законодательства об антикоррупционной политике к административным коррупционным правонарушениям избирательной направленности отнесены: вмешательство в работу избирательной комиссии; подкуп избирателей; непредоставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении и расхода-

избирательным блоком, инициативной группой по проведению референдума; использование незаконной материальной поддержки кандидатом, зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, инициативной группой по проведению референдума; финансирование избирательной кампании помимо избирательных фондов и оказание иной запрещенной законом материальной поддержки; нецелевое использование бюджетных средств.

Перечень указанных в Основах законодательства составов административных правонарушений избирательной направленности представляется целесообразным дополнить за счет включения следующих противоправных деяний: «осущест-

В соответствии с частью 5 статьи 8 к коррупционным преступлениям избирательной направленности в форме подкупа относятся воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий, запрещенные под угрозой наказания Уголовным кодексом, в случае совершения соответствующего деяния путем подкупа. На взгляд автора эффективность законодательного противодействия коррупции в избирательном процессе можно было бы повысить путем введения в Основы законодательства об антикоррупционной политике уголовной ответственности за фальсификацию избирательных документов (документов референдума), связанную с подкупом.

Правовые запреты, сформулированные в диспозициях административно-правовых

* Окончание. Начало см.: Журнал о выборах. № 3. 2012.



Эффективность законодательного противодействия коррупции в избирательном процессе можно было бы повысить путем введения в Основы законодательства об антикоррупционной политике уголовной ответственности за фальсификацию избирательных документов (документов референдума), связанную с подкупом.



и уголовно-правовых норм, дополняются системой антикоррупционных стандартов в сфере реализации избирательных прав и деятельности политических партий.

Антикоррупционные стандарты представлены едиными гарантиями, ограничениями и запретами, обеспечивающими уменьшение воздействия коррупции на функционирование данной сферы. Система антикоррупционных стандартов в сфере реализации избирательных прав и деятельности политических партий закреплена в статье 18 Основ законодательства об антикоррупционной политике.

В целях предупреждения коррупции в сфере реализации избирательных прав и деятельности партий при проведении выборов на должности органов государственной власти и местного самоуправления национальным законодательством устанавливаются:

дидатов на соответствующие должности с момента выдвижения таких кандидатов; возврат в бюджет кандидатами, не избранными на соответствующие должности, денежных средств, выделенных на проведение избирательной кампании;



Антикоррупционные стандарты представлены едиными гарантиями, ограничениями и запретами, обеспечивающими уменьшение воздействия коррупции на функционирование данной сферы. Система антикоррупционных стандартов в сфере реализации избирательных прав и деятельности политических партий закреплена в статье 18 Основ законодательства об антикоррупционной политике.



2) *запреты* на: предоставление кандидатами или от их имени имущества, прав на него, услуг или льгот имущественного характера избирателям; использование кандидатами финансовой и иной поддержки юридических и физических лиц за исключением случаев, предусмотренных законодательством;

время избирательной кампании кандидатами на соответствующие должности своего публичного статуса и связанных с ним возможностей для достижения целей избирательной кампании; отнесение к конфиденциальной информации данных об имуществе, обязательствах имущественного характера, доходах и расходах кандидатов, их супругов и близких родственников; участие в составе избирательных комиссий (комиссий референдума) лиц, имеющих или когда-либо имевших судимость за коррупционные преступления, либо подвергав-

шихся административным или дисциплинарным взысканиям за совершение коррупционных правонарушений; регистрацию в качестве кандидатов на соответствующие должности лиц, имеющих или когда-либо имевших судимость за коррупционные преступления.

Как мы видим, данная система антикоррупционных стандартов выстроена по модели «гарантии – запреты». Третий элемент антикоррупционных стандартов в сфере реализации избирательных прав и деятельности партий при проведении выборов – «ограничения» – предусмотрен в Модельном законе «О противодействии коррупции».

Согласно статье 12 Модельного закона «О противодей-



Легальная конструкция антикоррупционных стандартов в сфере реализации избирательных прав и деятельности политических партий предполагает выделение двух фрагментов: а) стандартов, касающихся правового статуса субъектов избирательного процесса (в первую очередь, организаторов выборов и кандидатов); б) стандартов финансирования избирательной кампании.



1) *гарантии* на: равное участие в составе избирательных комиссий представителей кан-

дом; использование в случаях и порядке, прямо предусмотренных законодательством, во

“

Лица, имеющие или когда-либо имевшие судимость за коррупционные преступления, а также за преступления, связанные с коррупционными, не могут быть членами избирательных комиссий и зарегистрированными кандидатами на выборные должности в органах власти. Кандидаты не могут использовать свой публичный статус (т.н. «административный ресурс») для достижения целей избирательной кампании. Данная группа стандартов касается правового статуса субъектов избирательного процесса.

”

ствии коррупции» для лиц, претендующих на занятие должностей депутатов законодательных органов власти, органов местного самоуправления, а также лиц, занимающих указанные должности, могут устанавливаться определенные ограничения и запреты, связанные с выполнением ими своих служебных обязанностей. При этом они должны ставиться в известность о необходимости соблюдения этих ограничений и запретов, а также о мерах ответственности в случае их невыполнения.

Легальная конструкция антикоррупционных стандартов в сфере реализации избирательных прав и деятельности политических партий предполагает выделение двух фрагментов: а) стандартов, касающихся правового статуса субъектов избирательного процесса (в первую очередь, организаторов выборов и кандидатов); б) стандартов финансирования избирательной кампании.

В Модельном законе определены условия несовместимости статуса членов избирательных комиссий и зарегистрированных кандидатов. Лица, имеющие или когда-либо имевшие судимость за коррупционные преступления, а также за преступления, связанные с корруп-

ционными, не могут быть членами избирательных комиссий и зарегистрированными кандидатами на выборные должности в органах власти. Кандидаты не могут использовать свой публичный статус (т.н. «административный ресурс») для достижения целей избирательной кампании. Данная группа стандартов касается правового статуса субъектов избирательного процесса.

“

Наряду с государственной системой противодействия коррупции, в которую входят правотворческие, контрольно-надзорные и правоохранительные органы (суды, органы прокуратуры, безопасности, внутренних дел (полиция)), уполномоченные на осуществление оперативно-розыскных мероприятий, производство дознания и предварительного (досудебного) следствия, в качестве субъектов противодействия коррупции законодатель выделяет органы местного самоуправления, политические партии и иные общественные объединения, а также отдельных граждан.

”

Вторая группа антикоррупционных стандартов связана с финансированием избирательной кампании. Сюда следует отнести: возврат неизбранными кандидатами бюджетных средств, выделенных на проведение избирательной кампании; запрет на предоставление кандидатами или от их имени имущества, прав на него, услуг или льгот имущественного характера избирателям; запрет на использование кандидатами

финансовой и иной поддержки юридических и физических лиц, прямо не предусмотренной законодательством; запрет на отнесение к конфиденциальной информации данных об имуществе, обязательствах имущественного характера, доходах и расходах кандидатов на замещение соответствующих должностей в органах власти, их супругов и близких родственников.

Такая конструкция представляется усеченной и могла бы быть дополнена информационными антикоррупционными стандартами. К данной группе антикоррупционных стандартов могли бы быть отнесены: открытость и гласность в деятельности избирательных комиссий; опубликование в средствах массовой информации сведений и отчетов канди-

датов (политических партий) о поступлении пожертвований в избирательные фонды, о вкладчиках соответствующих средств, а также о всех своих расходах из этих фондов на финансирование избирательной кампании.

Статья 9 Модельного закона «О противодействии коррупции» устанавливает широкий перечень субъектов, осуществляющих противодействие коррупции. Наряду с государствен-

ной системой противодействия коррупции, в которую входят правотворческие, контрольно-надзорные и правоохранительные органы (суды, органы прокуратуры, безопасности, внутренних дел (полиция)),

исключение из партийных списков кандидатов, имеющих судимость за коррупционные преступления), то наделение граждан правами субъекта противодействия коррупции путем участия в выборах представ-

ниваются опытом по вопросам выполнения международных договоров по правам человека, поддерживают взаимодействие ШОС с другими региональными организациями и интеграционными объединениями по вопросам гуманитарного сотрудничества и поощрения прав человека.

В разделе IV Астанинской Декларации десятилетия ШОС от 15 июня 2011 года приоритетными направлениями в деятельности ШОС признаны укрепление и развитие связей с ООН в области борьбы с новыми вызовами и угрозами экономического, социального, гуманитарного и культурного развития. Создание благоприятных условий для торговли и инвестиций, контроль за финансовыми потоками предполагают, среди прочего, сотрудничество членом ШОС по линии противодействия коррупции.

Рассмотрев систему международных актов в сфере противодействия партийной и электоральной коррупции, следует уделить внимание развитию международных антикоррупционных правовых основ в данной сфере.

Если с возможностью непосредственного участия политических партий в реализации мер противодействия партийной и электоральной коррупции еще можно согласиться (представление партиями отчетов о финансовой деятельности, исключение из партийных списков кандидатов, имеющих судимость за коррупционные преступления), то наделение граждан правами субъекта противодействия коррупции путем участия в выборах представляется надуманным.

уполномоченные на осуществление оперативно-розыскных мероприятий, производство дознания и предварительного (досудебного) следствия, в качестве субъектов противодействия коррупции законодатель выделяет органы местного самоуправления, политические партии и иные общественные объединения, а также отдельных граждан.

Часть 4 данной статьи определяет, что «отдельные физические лица участвуют в формировании и реализации противодействия коррупции через государственные органы, органы местного самоуправления, политические партии и иные общественные объединения, а также путем участия в выборах и/или референдуме»¹.

Если с возможностью непосредственного участия политических партий в реализации мер противодействия партийной и электоральной коррупции еще можно согласиться (представление партиями отчетов о финансовой деятельности,

является надуманным. Как правило, основной целью участия граждан в выборах является выражение своих политических предпочтений (активное избирательное право), а также замещение выборной должности или депутатского мандата (пассивное избирательное право).

Элементом международно-правовых основ противодействия партийной и электоральной коррупции в формате СНГ являются акты Шанхайской организации сотрудничества (ШОС).

На основании пункта 10 Душанбинской Декларации ШОС от 28 августа 2008 года государства-члены ШОС обмениваются опытом по вопросам выполнения международных договоров по правам человека, поддерживают взаимодействие ШОС с другими региональными организациями и интеграционными объединениями по вопросам гуманитарного сотрудничества и поощрения прав человека.

На основании пункта 10 Душанбинской Декларации ШОС от 28 августа 2008 года государства-члены ШОС обме-

Исходя из разработанности массива антикоррупционных международных актов и содержания правовых мер противо-

¹ В статье 7 Основ законодательства об антикоррупционной политике в качестве непосредственной формы участия граждан в формировании и реализации антикоррупционной политики упоминается только референдум.

действия коррупции, можно выделить три основных этапа эволюции международно-правовых основ противодействия коррупции (в том числе, партийной и электоральной):

В рамках *первого этапа* (конец 70-х гг. XX в. – начало 90-х гг. XX в.) Организацией Объединенных Наций были предприняты попытки сформулировать определение коррупции, а также закрепить общую позицию мирового сообщества и международных организаций по отношению к коррупционным деяниям.



В результате модельного законодательства Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ были приняты Основы законодательства об антикоррупционной политике и Модельный закон СНГ «О противодействии коррупции», содержащие антикоррупционные стандарты в сфере реализации избирательных прав и деятельности политических партий.



На *втором этапе* (середина 90-х гг. XX в. – конец 90-х гг. XX в.) Советом Европы была создана общеевропейская правовая система противодействия коррупции, установлены приоритетные сферы предупреждения коррупции, разработаны программы борьбы с коррупцией и учреждена специализированная антикоррупционная организация ГРЕКО. В Хартии европейской безопасности ОБСЕ были закреплены обязательства государств-участников вести борьбу с коррупцией во всех измерениях ОБСЕ.

Третий этап (начало XXI в. – н.в.) связан с присоединением большинства государств СНГ к ГРЕКО, участием государств Содружества в формировании международной антикоррупционной правовой базы

и разработкой специализированных актов Совета Европы и СНГ по противодействию партийной и электоральной коррупции.

В этот период международные соглашения Совета Европы о противодействии коррупции были дополнены модельным кодексом поведения государственных служащих и специализированными рекомендациями о финансировании политических партий, об общих принципах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избиратель-

ных кампаний. По инициативе Российской Федерации некоторыми государствами-участниками СНГ был подписан и ратифицирован первый юридически-обязывающий международный документ, закрепивший комплекс стандартов демократических выборов (в том числе вопросы финансирования выборов, избирательных кампаний политических партий и кандидатов), – Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ. В результате модельного законодательства Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ были приняты Основы законодательства об антикоррупционной политике и Модельный закон СНГ «О противодействии

коррупции», содержащие антикоррупционные стандарты в сфере реализации избирательных прав и деятельности политических партий.

В качестве перспективных направлений эволюции международно-правовых основ противодействия партийной и электоральной коррупции на пространстве Содружества Независимых Государств можно выделить: дальнейшую ратификацию конвенционных соглашений в сфере противодействия коррупции; международное регулирование порядка финансирования использования информационных технологий в избирательном процессе, регламентацию расходов на предвыборную агитацию в сети Интернет; совершенствование методики антикоррупционной экспертизы международных правовых актов, регулирующих деятельность политических партий и избирательный процесс; заключение соглашений о правовой помощи по уголовным и гражданским делам о коррупционных правонарушениях; правовое регулирование двусторонних и многосторонних антикоррупционных исследований; приведение законодательства государств-участников СНГ о выборах и политических партиях в соответствие с антикоррупционными стандартами модельных законов Межпарламентской Ассамблеи СНГ. ✓



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



СИЯБШАХ ШАПИЕВ,
член ЦИК России, доктор
юридических наук, заслуженный
юрист Российской Федерации

ОТКРЕПИТЕЛЬНЫЕ УДОСТОВЕРЕНИЯ: МЕХАНИЗМ ОПТИМАЛЬНОГО РАСПРЕДЕЛЕНИЯ И ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Вопрос оптимального распределения открепительных удостоверений и привлечения к юридической ответственности за их недобросовестное хранение, незаконное использование и иные неправомерные действия в ходе прошедших выборов Президента Российской Федерации приобрел заметную актуальность.

Актуальность темы объясняется рядом обстоятельств. Во-первых, тем, что ни в законодательстве о выборах, ни в соответствующем документе ЦИК России о порядке передачи и учета открепительных удостоверений нет каких-либо критериев по их оптимальному распределению. Во-вторых, согласно пункту 3 статьи 62 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» открепительные удостоверения являются документами строгой отчетности, а ответственность за их передачу и сохранность несут председатели избирательных комиссий, осуществляющих передачу, получение и хранение открепительных удостоверений (постановления ЦИК России от 8 декабря 2010 года № 230/1508-5 с изменениями, внесенными постановлениями ЦИК России от 17 мая 2011 года № 11/109-6, от 1 марта 2012 года № 109/883-6, от 20 июня 2012 года № 129/990-6 и от 14 августа 2012 года

№135/1050-6, пункт 4 статьи 74 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и часть 4 статьи 68 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»).

В то же время в избирательном и уголовном законодательстве нет конкретной санкции за утрату и недобросовестное хранение указанных документов строгой отчетности. В подобных случаях можно было бы применить часть 2 статьи 5.56 КоАП РФ, но эта статья предусматривает ответственность за уничтожение документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдума, до истечения сроков их хранения, а также нарушение установленного порядка уничтожения таких документов. То есть речь в данной статье идет об умышленных правонарушениях.

В-третьих, несмотря на то что предусмотренный законом и вышеуказанным постановлением ЦИК России порядок выдачи

и использования открепительных удостоверений практически исключает возможность злоупотребления открепительными удостоверениями, их незаконным использованием, на практике возникали проблемные ситуации по данным вопросам. В-четвертых, имели место утрата, порча, хищение, незаконная купля-продажа и иные неправомерные действия с использованием открепительных удостоверений. Эти случаи стали достоянием средств массовой информации, им было уделено повышенное внимание, а выводы СМИ не всегда были объективными.

Так, агентство РБК сообщало, что 4 марта 2012 года в Москве и Московской области шло массовое голосование избирателей по открепительным удостоверениям, которых к избирательным участкам подвозили на автобусах. Также сообщалось «о странной особенности выборов, о которой стало известно накануне. В крупных городах, в частности в Санкт-Петербурге и Москве, закончились открепи-

тельные удостоверения, которые были необходимы наблюдателям, работающим не на своих участках. Комиссии выдавали справки об отсутствии открепительных удостоверений. Скептики увидели в этом очередную вероятную лазейку для фальсификаций».

Думаю, вышесказанное является достаточной причиной для того, чтобы проанализировать некоторые цифры и факты, которые помогут обозначить существующие проблемы распределения и использования открепительных удостоверений, а также определить пути совершенствования законодательства для повышения эффективности юридической ответственности за недобросовестное хранение и неправомерное использование открепительных удостоверений. Условно можно обозначить *три блока* рассматриваемой темы: *вопросы оптимального распределения открепительных удостоверений; вопросы юридической ответственности за недобросовестное хранение открепительных удостоверений; юридическая ответственность за незаконное использование и иные неправомерные действия с открепительными удостоверениями.*

Оптимальное распределение открепительных удостоверений

Как уже было отмечено, порядок распределения открепительных удостоверений регламентирован постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 8 декабря 2010 года № 230/1508-5 с изменениями, внесенными постановлением ЦИК России от 17 мая 2011

года № 11/109-6, и в редакции от 1 марта 2012 года «О порядке передачи открепительных удостоверений избирательным комиссиям, комиссиям референдума и учета открепительных удостоверений». Для определения количества открепительных удостоверений ЦИК России запрашивает в избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации примерное количество требуемых открепительных удостоверений. Других официальных критериев определения количества открепительных удостоверений правовой акт ЦИК России не предусмотрел.

В постановлении также определена возможность выделения дополнительного количества открепительных удостоверений. Однако какого-либо объективного обоснования дополнительной потребности в открепительных удостоверениях комиссия субъекта Российской Федерации в ЦИК России не обязана представлять. Как правило, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации и ЦИК России при их распределении исходят из накопленной ранее практики. На практике ЦИК России перед приня-

тием решения проводит анализ использования открепительных удостоверений на последних федеральных и региональных выборах. В этом вопросе есть определенная закономерность, а именно: в своих запросах избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, как правило, завышают потребность в открепительных удостоверениях, во-первых, в целях страховки от возможного массового обращения избирателей, а во-вторых, комиссии исходят из того правила, что ЦИК России разумно сократит их запросы.

На прошедших выборах Президента Российской Федерации между избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации открепительных удостоверений было распределено 2 600 000. Такое же количество было использовано и на выборах депутатов Государственной Думы шестого созыва. Однако следует отметить, что на выборах Президента Российской Федерации ЦИК России не требовала заявок от избирательных комиссий субъектов Российской Федера-

Выборы депутатов Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва
4 декабря 2011 года

ОТКРЕПИТЕЛЬНОЕ УДОСТОВЕРЕНИЕ № 2517301

(фамилия, имя, отчество) _____

(дата и номер паспорта или иного документа, удостоверяющего личность гражданина)

включенный(ая) в списки избирателей на избирательном участке № _____

(адрес участка) _____

образованном на территории _____

(наименование территориального образования)

и проживающий(ая) по адресу (фамилия, имя, отчество) _____

получил(а) настоящее открепительное удостоверение и имеет право принять участие в голосовании на избирательном участке, на котором он (она) будет находиться в день голосования.

(председатель, заместитель председателя, секретарь или член комиссии) _____

(наименование комиссии) _____

И.П. _____ (подпись) _____ (фамилия, инициалы) _____

_____ (дата выдачи открепительного удостоверения) 2011 г.

Открепительное удостоверение изымается у избирателя по предъявлении его в день голосования.

Погащенное открепительное удостоверение



ции на требуемое им количество открепительных удостоверений, исходя из практики их фактического использования на прошедших 4 декабря 2011 года выборах депутатов Государственной Думы. При этом исходя из вышеуказанного критерия количество открепительных удостоверений для многих избирательных комиссий было существенно сокращено.

После первого этапа распределения в резерве оставалось 50 200 экземпляров. Однако после поступления от избирательных комиссий повторных заявок на дополнительное количество открепительных удостоверений резерв ЦИК России был полностью исчерпан.

За дополнительным количеством открепительных удостоверений на выборах Президента Российской Федерации обратились 11 избирательных комиссий, среди которых: Волгоградская (35000+1500 – здесь и далее вторая цифра – дополнительно выделенное количество открепительных удостоверений), Воронежская (44000+1800+700),

Костромская (15000+1000), Ленинградская (25000+1500), Липецкая (11000+1500), Оренбургская (18000+1000), Ростовская (80000+1000), Московская (95000+10000) области, г. Санкт-Петербург (80000+1500), Республика Дагестан (2000+1400), Республика Карелия (8000+1500), Приморский край (35000+3000).

Так, в Республике Дагестан на каждый избирательный участок пришлось менее 2 открепительных удостове-

ний (1,8); в Республике Карелия – более 17; в Приморском крае – по 23,9; в Московской области – более чем 30. На территории некоторых субъектов Российской Федерации на один избирательный участок приходилось еще большее количество открепительных удостоверений. Так, в Москве на один участок приходилось в среднем более 59 открепительных удостоверений, в Республике Марий Эл – 54,3, Республике Чувашия – 49,3, Архангельской области – 15,2. В то же время на территории ряда других субъектов Российской Федерации эта цифра равнялась от менее двух до менее шести (Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Чеченская Республика).

Методика распределения открепительных удостоверений по всем избирательным участкам, при которой в резерве избирательных комиссий субъектов Российской Федерации должно было оставаться не более 20 процентов открепительных удостоверений, в резерве ТИК – не





менее 30 процентов, себя не оправдала. Избирательной комиссии Республики Дагестан, например, всего было выделено 2000 открепительных удостоверений, а участковых избирательных комиссий в Республике – 1900. О каком резерве в 20 или 30 процентов может идти речь, если в республике 54 территориальные избирательные комиссии, а остаток составляет всего 100 штук. Попробуйте произвести соответствующие вычисления при таких исходных данных.

А теперь на примере некоторых избирательных комиссий, обратившихся на выборах Президента Российской Федерации за дополнительным выделением открепительных удостоверений, рассмотрим, как же они были использованы.

В Волгоградской области, куда дополнительно было выделено 15 тысяч открепительных удостоверений и где в общей сложности их число достигло 50 тысяч, с их использованием проголосовало 36 088 избирателей, около 15 тысяч открепительных

удостоверений оказались излишними.

Избирательная комиссия Ростовской области получила 80 тысяч открепительных удостоверений и дополнительно еще 10 тысяч, однако в день голосования открепительными удостоверениями воспользовались около 60 тысяч избирателей, излишки составили 30 тысяч открепительных удостоверений.

Избирательная комиссия Костромской области запросила дополнительно 1 тысячу

открепительных удостоверений и в день голосования имела 16 тысяч, однако только 9,5 тысячи избирателей воспользовались открепительными удостоверениями. Располагая резервом открепительных удостоверений в количестве 6,5 тысячи, должностные лица не обеспечили надлежащего хранения, и в результате затопления было утрачено 4690 удостоверений.

* * *

Анализ использования открепительных удостоверений на выборах Президента Российской Федерации показал, что в организации работы избирательных комиссий по данному вопросу были допущены серьезные недостатки, которым, на мой взгляд, способствовали некоторые негативные факторы и прежде всего такие, как отсутствие методик определения количества открепительных удостоверений, подлежащих распределению между избирательными комиссиями. Необходим учет интенсивности миграции населения (избирателей) в период избирательной кампании.

“

Анализ использования открепительных удостоверений на выборах Президента Российской Федерации показал, что в организации работы избирательных комиссий по данному вопросу были допущены серьезные недостатки, которым, на мой взгляд, способствовали некоторые негативные факторы и прежде всего такие, как отсутствие методик определения количества открепительных удостоверений, подлежащих распределению между избирательными комиссиями. Необходим учет интенсивности миграции населения (избирателей) в период избирательной кампании.

”



Полагаю, что многие избирательные комиссии субъектов Российской Федерации при подготовке заявок на выделение им открепительных удостоверений руководствовались в первую очередь опасением их нехватки в день голосования, поэтому на всякий случай завышали потребность в них иногда в несколько раз. Об избыточности заявок на количество открепительных удостоверений свидетельствует факт голосования с их использованием от распределенных открепительных удостоверений только на 61,54 процента (из распределенных 2 600 000 использовано 1 600 076).

Так, почти в пять раз было завышено количество открепительных удостоверений Избирательной комиссией Карачаево-Черкесской Республики, где из 1500 открепительных удостоверений проголосовали всего 363, или 24 процента, что составило лишь 0,12 процента

от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

В среднем по России по открепительным удостоверениям проголосовало 3,02 процента избирателей от общего числа лиц, проголосовавших 4 марта 2012 года.

В 9 субъектах Российской Федерации по открепительным удостоверениям не проголосовало и одного процента избирателей¹, до двух процентов проголосовало в 33 регионах, до трех процентов – в 31 регионе и до 4 процентов – в 8 субъектах (Республики Калмыкия, Марий Эл, Брянская, Воронежская, Ивановская, Московская, Саратовская области, г. Москва).

Полагаю, что если проявляется определенная закономерность в использовании открепительных удостоверений, то такая закономерность должна учитываться наряду с другими параметрами в методике определения числа открепительных

удостоверений, необходимого для распределения в данном регионе.

Сейчас уже можно говорить об определенной закономерности использования открепительных удостоверений на федеральных выборах. Так, в статье «Итоги выборов 2007 года в цифрах и размышлениях» Председатель ЦИК России В.Е. Чуров сообщил, что в указанный период открепительными удостоверениями «в истории России воспользовались 1 миллион 600 тысяч человек. Проголосовало из них 1 миллион 100 тысяч человек». Далее: «Мы сознательно не пошли на увеличение числа открепительных удостоверений на президентских выборах, потому что все равно 1 миллион 600 тысяч – это не 2,5 миллиона»².

Исходя из вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

¹ Республика Адыгея, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Тыва, Чеченская Республика, Камчатский край, Магаданская область, г. Байконур

² Чуров В.Е. Итоги выборов 2007 года в цифрах и размышлениях // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист, 2008, № 6. С. 15–17.



референдума и учета открепительных удостоверений» ответственность за передачу и сохранность открепительных удостоверений несут председатели избирательных комиссий, осуществляющих передачу, получение и хранение открепительных удостоверений.

Согласно представленной информации избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации в период выборов Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на некоторых избирательных участках были допущены утрата, хищение, порча открепительных удостоверений, а также были зафиксированы случаи сбыта открепительных удостоверений гражданами.

В органы внутренних дел России направлено 15 материалов, среди которых имеется факт попытки сбыта 30 штук открепительных удостоверений в Санкт-Петербурге, там же выявлена утрата реестра выдачи открепительных удостоверений на 560 экземпляров.

1. На сегодняшний день нет единой методики оптимального распределения открепительных удостоверений. Главным критерием, на мой взгляд, остается сравнительное изучение практики выдачи открепительных удостоверений и их использования (голосование с использованием открепительных удостоверений).

2. Избирательная комиссия субъекта (либо соответствующая избирательная комиссия), организующая выборы, сама должна выработать методику, исходя из специфики своего региона с учетом факторов, влияющих на участие избирателей в выборах с использованием открепительных удостоверений.

закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункт 1 статьи 68 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»). В соответствии с постановлением ЦИК России от 8 декабря 2010 года № 230/1508-5 в редакции от 1 марта 2012 года «О порядке передачи открепительных удостоверений избирательным комиссиям, комиссиям

Вопросы юридической ответственности за недобросовестное хранение открепительных удостоверений

Законодатель отнес открепительные удостоверения к документам строгой отчетности (пункт 3 статьи 62 Федерального





По информации следственного управления Следственного комитета по Алтайскому краю, в г. Бийске Алтайского края была организована скупка открепительных удостоверений с последующей перепродажей (119 открепительных удостоверений были изъяты).

В Костромской области в результате аварии отопительной системы утрачено документальное подтверждение выдачи 4690 открепительных удостоверений.

По информации Главного управления МВД России по Нижегородской области, в Нижнем Новгороде 5 марта 2012 года в мусорном контейнере были обнаружены 126 открепительных удостоверений и 974 бюллетеня для голосования.

На выборах Президента Российской Федерации в 16 регионах, среди которых – г. Москва и Московская область, Республики Бурятия и Чувашия, Приморский край, Рязанская, Нижегородская, Курская области и некоторые другие, была выявлена утрата открепитель-

ных удостоверений в количестве 4715 экземпляров, однако к какой-либо ответственности виновные лица, то есть председатели избирательных комиссий, не были привлечены.

Между тем на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва имело место привлечение к дисциплинарной ответственности председателей УИК, допустивших утрату открепительных удостоверений.

Так, председатель УИК в Рязанской области за утрату одного открепительного удостоверения был лишен премии на 10 процентов с указанием на недопустимость халатного отношения к своим обязанностям. В Самарской области председатель УИК за утрату 2 открепительных удостоверений был лишен премии вообще, а в Челябинской области член ТИК, потерявшая один бланк открепительного удостоверения, была лишена вознаграждения по итогам выборов. Избирательной комиссией Оренбургской области на основе служебного расследования был объявлен выговор председателю УИК за ненадлежащую организацию приема-передачи открепительных удостоверений без признаков хищения и умысла его неправомерного использования (было утрачено одно открепительное удостоверение). Секретарь одной из УИК в Республике Ингушетия была исключена из резерва УИК за утрату одного открепительного удостоверения.

Кроме того, в результате пожара на избирательном участке в г. Томмот Алдынского района (Республика Саха (Якутия) сго-

рели 10 бланков открепительных удостоверений.

В Республике Бурятия во время пожара в УИК в поселке Манагинское сгорели 9 бланков открепительных удостоверений.

Зафиксирован случай проникновения в помещение УИК и хищения 20 открепительных удостоверений в Пермском крае. Всего в период избирательной кампании 4 декабря 2012 года были зафиксированы утрата 51 открепительного удостоверения, порча 30 и хищения 52.

Анализ нарушений в использовании открепительных удостоверений на выборах Президента Российской Федерации показал, что большинство нарушений – это утрата, порча, небрежность в хранении открепительных удостоверений, хотя по своему статусу они, как указывалось, являются документами строгой отчетности. Это обстоятельство должно было исключать возможность их утраты, порчи по неосторожности, хищений и т.д.

Тем не менее, исходя из информации, представленной избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, 4715 открепительных удостоверений утрачены и испорчены.

Фактов привлечения должностных лиц к административной ответственности за нарушение порядка выдачи открепительных удостоверений, невыполнение требований об их изъятии, использование заведомо поддельных открепительных удостоверений практически не выявлено.

Из представленной информации известно, что только в Тверской области член УИК была

привлечена к административной ответственности по части 1 статьи 5.58 КоАП РФ за незаконную выдачу одного открепительного удостоверения и постановлением мирового судьи оштрафована на 1500 руб.

Меры, которые принимались по перечисленным нарушениям, в основном, заключались в принятии постановлений ЦИК России и признании бланков открепительных удостоверений недействительными, хотя справедливости ради отметим, что ни одно нарушение не осталось вне внимания Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, все факты нарушений рассмотрены на заседаниях ЦИК России и по всем нарушениям приняты соответствующие постановления.

Полагаю, что подобная «эффективность» мер объясняется тем, что нарушения, выявленные в период прошедших избирательных кампаний 4 декабря 2011 года и 4 марта 2012 года, по способу их совершения и целям *не предусмотрены действующим законодательством.*

На мой взгляд, упоминание об ответственности председателей избирательных комиссий за передачу и сохранность открепительных удостоверений в пункте 4 статьи 74 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в части 4 статьи 68 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», в постановлении ЦИК России «О порядке передачи открепительных удостоверений избирательным комиссиям, комиссиям референдума и учета открепительных удостоверений»

является не более чем упоминанием, не подкрепленным нормативным законодательством. Что касается статьи 5.56 КоАП РФ, то, как выше было сказано, в ней речь идет об умышленных правонарушениях.

Привлечение к *дисциплинарной ответственности* председателей и даже членов избирательных комиссий, допустивших утрату или порчу открепительных удостоверений, как правило, по халатности или неосторожности, если в уголовном порядке не будет доказана их вина в форме прямого или косвенного умысла, не бесспорно. Привлечение к дисциплинарной ответственности за упущения в исполнении обязанностей возможно лишь в отношении должностных лиц или лиц, имеющих трудовые правоотношения в системе избирательных комиссий, которыми председатели, а тем более члены участковых избирательных комиссий не являются.

Отмеченное позволяет сделать следующий вывод: *ответственность за недобросовестное хранение избирательных документов, в том числе открепительных удостоверений, должна быть предусмотрена в КоАП РФ, если нет признаков*

деяния, подпадающего под уголовную ответственность.

В соответствии с пунктом 3 статьи 81 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» предусмотрено хранение открепительных удостоверений не менее одного года со дня официального опубликования результатов выборов Президента Российской Федерации. Согласно пункту 2 указанной статьи Федерального закона заявления избирателей о выдаче открепительных удостоверений, доверенности на получение открепительных удостоверений подлежат хранению до истечения срока полномочий участковой избирательной комиссии, а затем передаются в территориальные избирательные комиссии, поскольку являются документами *временного хранения*, которые должны храниться в ТИК не менее одного года со дня официального опубликования результатов выборов, а затем уничтожаются по акту.

Таким образом, факт отнесения открепительных удостоверений к документам строгой отчетности и сроки их хранения, а также сроки хранения заявлений избирателей о





выдаче открепительных удостоверений, доверенностей на получение открепительных удостоверений соответствуют срокам обжалования нарушений избирательных прав граждан, имевших место в период избирательной кампании (пункт 3 статьи 78 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

В то же время уголовным законодательством предусмотрена ответственность за незаконное изготовление, хранение, перевозку открепительных удостоверений, образующие состав уголовного деяния, предусмотренного частью 3 статьи 142 Уголовного кодекса Российской Федерации, либо за фальсификацию итогов голосования с использованием открепительных удостоверений, образующую состав преступления, предусмотренного статьей 142² Уголовного кодекса Российской Федерации.

Однако следует учесть, что указанные виды преступных деяний согласно статье 15 Уголовного кодекса Российской Федерации относятся к преступлениям небольшой и средней тяжести, за совершение которых виновные лица освобождаются от уголовной ответственности по истечении сроков давности через два года и шесть лет соответственно (статья 78 УК РФ). Поэтому с учетом установленных сроков хранения открепительных удостоверений и заявлений избирателей о выдаче открепительных удостоверений виновные лица вполне могут избежать уголовной ответственности ввиду официального уничтожения доказательств.

Следовательно, сроки хранения открепительных удостоверений и заявлений об их выдаче должны соответствовать не только срокам обжалования в суде нарушений избирательных прав граждан, но и срокам привлечения к уголовной ответственности по указанным нормам Уголовного кодекса Российской Федерации.

Юридическая ответственность за незаконное использование и иные неправомерные действия с открепительными удостоверениями

ЦИК России располагает информацией об уголовных делах и материалах проверки следственных органов, касающихся умышленной порчи, утраты или хищения открепительных удостоверений должностными лицами избирательных комиссий.

Некоторые факты незаконного использования открепительных удостоверений избирателями интерпретируются избирательными комиссиями и правоохранительными органами своеобразно, а решения следственных органов вызывают сомнения в их законности.

Так, 4 марта 2012 года сотрудниками полиции и членами УИК на избирательном участке № 3140 г. Москвы был выявлен гражданин, проживающий в г. Зеленограде, у которого было обнаружено и изъято открепительное удостоверение на чужое имя. На том же избирательном участке чуть позже другой гражданин предъявил открепительное удостоверение также на чужое имя. Отделом дознания ОМВД России по районам Силино и Старое Крюково, УМВД по Зелено-

градскому административному округу *после проведения проверки было вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела по пункту 2 части 1 статьи 24 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации*. В Московской области на избирательном участке № 1927 также была попытка проголосовать по чужому открепительному удостоверению.

Возникает ряд вопросов по данным попыткам использовать открепительные удостоверения, выданные на имя других граждан. В частности, каков был механизм получения открепительных удостоверений в вышеуказанных и подобных им случаях? От кого исходила инициатива их получения? Каким образом эти удостоверения оказались в чужих руках? Просто отдавали или продавали за соответствующее вознаграждение полученные на свое имя открепительные удостоверения? Если имело место скупка и продажа, то будут ли квалифицироваться действия организаторов как воспрепятствование осуществлению избирательных прав граждан, если лица, которые продавали свои открепительные удостоверения, не видят здесь препятствий в реализации своих избирательных прав, а относятся к этим фактам как к источнику доходов? Конечно, для ответа на эти вопросы, на мой взгляд, надо было возбуждать уголовные дела по статье 141 Уголовного кодекса Российской Федерации, а при наличии признаков фальсификации итогов голосования – и по статье 142² Уголовного кодекса Российской Федерации. Будем надеяться, что запрос Общественного научно-методического консуль-

тативного совета при ЦИК России в соответствующие правоохранительные органы поможет дать ответ на эти вопросы.

Следует отметить, что в диспозиции части 3 статьи 142 Уголовного кодекса Российской Федерации речь идет о хранении и перевозке незаконно изготовленных открепительных удостоверений. А использование заведомо поддельного открепительного удостоверения образует состав административного правонарушения (часть 2 статьи 5.58 КоАП РФ).

При сравнительном анализе содержания части 3 статьи 142 Уголовного кодекса Российской Федерации и части 2 статьи 5.58 КоАП РФ выявляется противоречие в определении законодателем характера и степени общественной опасности объективной стороны уголовного деяния и административного правонарушения. За большее по характеру и степени общественной опасности деяние предусмотрено административное взыскание, а за меньшее – уголовное наказание.

На мой взгляд, отмеченное обстоятельство является недоразумением. В части 3 статьи 142 Уголовного кодекса Российской Федерации предусмотрено преступное деяние в виде незаконного изготовления, перевозки и хранения открепительных удостоверений. Использование же таких открепительных удостоверений неизбежно повлечет весьма негативные последствия, а именно: незаконное формирование органов государственной власти и местного самоуправления. Посягательство на высшее непосредственное выражение власти народа, которым согласно части 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации явля-



ются свободные выборы, никак, на мой взгляд, не должно быть отнесено к административному правонарушению.

Таким образом, деяния, предусмотренные частью 3 статьи 142 Уголовного кодекса Российской Федерации, по существу, представляют незаконченный состав преступления, поскольку главная цель – использование открепительных удостоверений в процедуре голосования – как составная часть объективной стороны преступления отсутствует. Это главное действие, искусственно оторванное от диспозиции части 3 статьи 142 Уголовного кодекса Российской Федерации, перенесено в содержание части 2 статьи 5.58 КоАП РФ.

Вместе с тем следует обратить внимание еще на одно обстоятельство. Так, при наличии резерва открепительных удостоверений, равного одному миллиону, и официально зафиксированных фактов об их ненадлежащем хранении и использовании отпадает необходимость их *незаконного изготовления*.

Ведь нет проблем при огромном желании (а такого желания у рвущихся к власти хоть отбавляй), подкрепленном хорошими финансовыми возможностями, использовать либо попытаться использовать законно изготовленные открепительные удостоверения в интересах криминальных лиц, идущих во власть. Фактически последнее обстоятельство имеет место в криминальной стороне избирательного процесса. Задача заключается в том, чтобы снять завесу над теневой стороной избирательного процесса, сделать процесс прозрачным, открытым, гласным, демократическим и законным.

В заключение еще раз хотелось обратить внимание на главу 19 Уголовного кодекса Российской Федерации, озаглавленную «Преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина». В Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина определены и гарантированы во второй главе. Эти

права и свободы определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статья 18 Конституции Российской Федерации). Поэтому нарушение избирательных (политических) прав граждан, в итоге повлекшее формирование незаконных органов государственной власти и органов местного самоуправления, безусловно, является преступным деянием, имеющим весьма большую общественную опасность. На мой взгляд, нужна политическая воля и воля законодателя, усилия СМИ и других государственных и общественных институтов, благодаря которым нужно коренным образом изменить взгляд общественности, правоохранительных органов на социальную опасность правонарушений, посягающих на политические права и свободы граждан. Для этого в том числе нужно повысить санкции в соответствующих составах сообразно общественной опасности этих деяний, реально обеспечить привлечение всех виновных лиц к уголовной ответственности. Сегодня, как мы это увидели, либо не принято никакое решение по выявленным и пресеченным фактам незаконного использования открепительных удостоверений, либо вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием состава преступления. По другим составам преступлений в рассматриваемой области суды выносят либо оправдательный приговор, либо обвинительный приговор с условным назначением наказания.



ДМИТРИЙ ЕЖОВ,
кандидат политических наук

АКТУАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ЭВОЛЮЦИИ ПАРТИЙНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

Изменения, произошедшие за последнее время в федеральном законодательстве о политических партиях и вызванные видимым стремлением верховной власти к либерализации процесса партийного строительства, имеют большое значение в эволюции российской партийной системы, очередной вариация которой может сложиться в ближайшие годы. Принимая во внимание актуальность происходящих трансформаций, в дальнейшем предлагается детально рассмотреть их содержательную сторону и потенциальные последствия, а также спрогнозировать возможные пути дальнейших преобразований в области развития партийной системы страны.

Отметим, что сложившаяся вследствие принятия Федерального закона «О политических партиях» в 2001 году и его реализации модель партийной системы, построенная на приоритете принципа укрупнения партий и искоренения протопартийных образований, фигурировавших в политическом спектре в 1990-е годы, отличалась относительной стабильностью. Соответствующий эффект проявлялся в представительстве и взаимодействии политических партий в нижней палате российского парламента. Его непосредственными проявлениями стали более или менее четкая поляризация партий в существующем идейно-политическом спектре и закрепление в качестве субъектов партийной системы относительно крупных партийных образований.

В апреле 2012 года Президентом Российской Федерации был

подписан закон, с формальной точки зрения заметно упрощающий процедуру регистрации политических партий в России. Принятие политического решения о либерализации партийного строительства стало своеобразным ответом официальной власти на протестные настроения представителей оппозиции, наиболее показательно проявившиеся после подведения итогов выборов в нижнюю палату российского парламента в декабре 2011 года. По большому счету изменения в законодательстве о партиях целесообразно рассматривать в контексте событийного фона, сопровождавшего принятие этого и других решений (например, возврат к прямым губернаторским выборам), внешне придающих утвердившейся модели политической системы больше демократических черт.

Новый закон расширяет возможности партий по подаче

регистрационных документов, упрощает систему отчетности для партий, но все же принципиальное различие новых норм с действовавшими ранее нормами заключается в значительном сокращении минимальной численности членов партии с 40 тысяч до 500 человек¹. Практическими результатами действия измененного законодательства в условиях новой политической конъюнктуры уже по состоянию на май 2012 года стали регистрация «Демократической партии России» и восстановление государственной регистрации «Республиканской партии России» вследствие вступления в силу решения Европейского Суда по правам человека.

В настоящее время образуется несколько трендов в процессе появления новых политических партий. В частности, первый из них характеризуется тем, что в прессе периодически появляется информация о воз-

¹ Изначально ФЗ «О политических партиях» предполагал минимальную численность членов партии 50 тысяч человек. Эта норма действовала до 1 января 2010 года. До 1 января 2012 года минимальная численность членов партии состояла 45 тысяч человек. Норма в 40 тысяч человек введена с 1 января 2012 года.

возможности появления на политической арене страны относительно малочисленных политических партий «экзотического» характера наподобие «Пиратской партии России» или «Партии любви», чье реальное влияние на практике заведомо будет сведено к нулю даже в случае их регистрации. Правда, в силу объективных причин сама регистрация таких партий представляется маловероятной.

Второй тренд проявляется в стремлении общественных организаций преобразоваться в партии. На чисто теоретическом уровне этот путь представляется сравнительно более рациональным и правдоподобным, однако следует учитывать, что редкая общественная организация способна трансформироваться в массовую партию, которая может аккумулировать большое количество членов, ввиду специфики своей адресной группы. Для примера можно привести объявленную

попытку стать партией со стороны такой организации, как «Казачьи России». В любом случае партии, преобразованные из общественных организаций, если и смогут обеспечить себе достаточную электоральную базу, в большинстве случаев станут временными политическими проектами, в основе которых будет лежать популизм.

Третий тренд заключен в создании так называемых партий-клонов. При этом в качестве источника такого «клонирования» могут выступать как действующие партии, партийные организации, ушедшие в историю, так и вновь создающиеся партии. По большому счету, это политические партии с созвучными названиями, преследующие похожие цели и задачи и рассчитывающие создать свою электоральную базу за счет одних и тех же адресных групп. Практическая реализация имеющегося тренда может иметь негатив-

ный эффект и способствовать размыванию электората.

Установленная законом норма минимальной численности членов политической партии вызывает наибольшее количество споров в экспертном сообществе, так как преимущественно рассматривается в качестве пути возвращения в 1990-е годы – эпоху, когда субъектами партийной жизни было довольно большое количество малочисленных политических партий, что может разрушить достижения Федерального закона «О политических партиях» 2001 года. Однако заметим, что партийная система современной России на сегодняшний день является относительно устоявшейся, а новая политическая реальность, в которой происходит ее качественная трансформация, вряд ли будет способствовать разукрупнению ее субъектов в значительных масштабах.

Большинство партий, существовавших и участвовавших в





занять место кого-то из актуальных акторов партийной системы. Такой итог, скорее всего, станет результатом внешнего ребрендинга партии, а не кардинальной трансформации ее идейно-политических ориентиров или создания политической партии с нуля. У устоявшихся субъектов современной партийной системы есть все ресурсы к воспроизводству в условиях новой политической реальности. Этот фактор, по нашему убеждению, может стать определяющим в вопросе о конфигурации партийной системы ближайшего будущего.

Тем не менее не исключен вариант, что количество действующих субъектов партийной системы России все же увеличится. Подобный результат может быть связан как с процессом умеренного разукрупнения некоторых из зарегистрированных политических партий, так и с достижением большей степени поляризации крыльев идейно-политического спектра в парламентской деятельности. В первом случае гипотетически такой сценарий наиболее вероятен для партий «ЕДИНАЯ РОССИЯ»

парламентских выборах в 1990-е годы, являлись своеобразным балластом партийной системы, поскольку не имели больших шансов на реальное политическое влияние и представительство в парламенте. Партия с малым количеством членов и низким уровнем электоральной поддержки неизбежно уходит с политической арены, поскольку не является активным участником политического процесса и в ряде случаев факт ее существования может закрепиться в сознании социума исключительно на уровне бренда, но не более того. Альтернативный путь существования подобной структуры – это объединение с более масштабным партийным образованием, близким ей по идеологии. Таким образом, получается, что политические партии с малым количеством членов изначально нежизнеспособны, в связи с чем установленную норму целесообразно рассматривать на номинальном уровне. Собственно на этом строилась логика партийного укрупнения, лежавшая в основе актуальной модели партийной системы.

С большой долей вероятности можно предположить, что вследствие изменений в области законодательства о политических партиях устоявшийся на сегодняшний день формат партийной системы кардинальных изменений не претерпит и ее ведущими субъектами останутся действующие политические силы. В то же время нельзя исключать появления новых политических сил, сформированных в пределах существующих идейно-политических ниш, которые со временем могут





и СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ как двух самых многочисленных партий из зарегистрированных на сегодняшний день. Однако его практическая реализация вряд ли отразится на их электоральной базе существенным образом, поскольку в большинстве случаев поведение российских избирателей на парламентских выборах затруднительно объяснить с точки зрения их партийной самоидентификации. Более или менее стабильным

электоратом на сегодняшний день в России обладает ЛДПР, но этот пример не является показательным, поскольку данная партия является, по сути, «партией лидера». Случаи голосования за другие партии можно в определенном смысле рассмотреть с точки зрения теории рационального выбора, но на практике в России ведущими факторами, влияющими на процесс волеизъявления, стали политическая конъюнктура и воздействие на сознание электората избирательных технологий преимущественно административного типа.

В отношении второй указанной нами причины заметим, что на сегодня эффект поляризации крыльев идейно-политического спектра присутствует исключительно в рамках совокупности зарегистрированных в России политических партий. В то же время в парламентской деятельности он не является выраженным. Так, в современном парламенте Российской Федерации отсутствует правая оппозиция, во многом по причинам внутренней разобщенности и размытости пропагандируе-

мых программных установок. Как уже указывалось выше, на сегодняшний день результатом либерализации политической повестки дня власти в части изменения законодательства о партиях стало восстановление официальной регистрации «Республиканской партии России». Нельзя исключать, что объединение правой оппозиции может произойти на основе данной партийной структуры в случае, если этому будут способствовать условия политической конъюнктуры периода формирования российского парламента следующего созыва.

Подводя итог, заметим, что существующие опасения относительно угрозы возвращения российской партийной системы к модели 1990-х годов могут быть теоретически обоснованы, но на практике реализация подобного варианта маловероятна. Подтверждение сделанному выводу можно найти, в том числе в реакционном характере пакета политических решений, направленных на либерализацию политической и партийной систем.



НОВЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

Внесение в апреле 2012 года в Федеральный закон «О политических партиях» (далее – Федеральный закон) изменений, упрощающих порядок регистрации политических партий, привело к активизации общественной деятельности в области партийного строительства, в частности в первой половине 2012 года был зафиксирован резкий рост численности организационных комитетов.

Так, уже к марту 2012 года, по данным Министерства юстиции Российской Федерации¹, было образовано 66 организационных комитетов по созданию политических партий. Впоследствии наблюдалась устойчивая тенденция к увеличению их численности. В апреле текущего года количество оргкомитетов достигло уже 95, в июне – 180. В настоящее время (по состоянию на 3 сентября 2012 года) количество оргкомитетов по созданию политических партий составляет 194.

Причем в данном случае происходило не только суммарное увеличение количества оргкомитетов. В соответствии с Федеральным законом в течение срока своих полномочий организационный комитет проводит учредительный съезд политической партии. В случае если организационным комитетом в течение срока его полномочий не будет проведен учредительный съезд политической партии, то организационный комитет прекращает свою деятельность, поэтому во второй половине 2012 года некоторые организационные комитеты по созданию политических партий стали утрачивать свои полномочия.

Таким образом, общее количество организационных комитетов, заявлявших о намерении создать политическую партию, превышало 250 (суммарное число действующих на данный момент оргкомитетов и оргкомитетов, прекративших свое существование по причине непроведения съезда или регистрации политической партии).

Эта цифра достаточно внушительна. Ведь 250 оргкомитетов –

это 250 потенциальных политических партий, 250 различных социальных групп, объединенных политически или общественно значимой идеей! Это целый информационный массив различных тезисов и партийных программ!

Для того чтобы провести анализ деятельности оргкомитетов по созданию политических партий, можно разбить их на условные группы. В частности, сформировать два блока классификации: по целям создания и по идеологии.

Так, первый, «целевой», блок составили четыре группы оргкомитетов:

1. Оргкомитеты по созданию политических партий, которые имели определенный, как ныне принято говорить, бэкграунд, то есть историю. Такие организации ранее уже осуществляли свою деятельность в формате политических партий, которые впоследствии ликвидировались.

Некоторые из них когда-то активно участвовали в политическом процессе, принимали участие в выборах различного уровня. Такие партии после ликвидации стали вести деятельность в рамках общероссийских или общественных организаций,

что существенно важно – они сохранили своих прежних лидеров, региональных сторонников, а также собственные информационные ресурсы (например, интернет-сайты).

К данной группе можно отнести оргкомитеты по созданию политических партий «Демократическая партия России», «Российская экологическая партия «Зеленые», Всероссийская политическая партия «Гражданская Сила», «Российская политическая партия Мира и Единства», «Российский общенародный союз», Всероссийская политическая партия «Курсом Правды и Единения».

2. Оргкомитеты, которые использовали в своих наименованиях общеизвестные политические бренды или брендовые лингвистические связки.

К данной группе относились организационные комитеты по созданию Политической партии «Республиканская партия России» (данный оргкомитет, по сообщениям СМИ, не имел отношения к «Республиканской партии России» В. Рыжкова), Всероссийской политической партии «Социал-демократическая партия

¹ Сведения о действующих организационных комитетах политических партий. // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. <http://minjust.ru/node/2162>.

России», Всероссийской политической партии «Патриотическая партия России», Всероссийской политической партии «Партия экономической свободы», Всероссийской политической партии «Народная партия России», Всероссийской политической партии «Либеральная партия России», Всероссийской политической партии «Социалистическая партия России», Всероссийской политической партии «Союз Правых Сил», Политической партии «Трудовая партия России», Политической партии «Аграрная партия России», «Коммунистической партии социальной справедливости» («КПСС») и другие.

В отличие от предыдущей группы представители данных оргкомитетов либо имели только опосредованную связь с когда-то популярными партиями или общественными организациями, либо вовсе не участвовали ранее в избирательном процессе. Скорее всего, в данном случае предпринималась попытка привлечь внимание избирателей за счет использования общеизвестных наименований.

Отметим, что в информационном поле это обстоятельство не осталось незамеченным. В ряде публикаций журналисты и эксперты обвиняли некоторых представителей данной группы оргкомитетов в своеобразном захвате брендов. В контексте данной проблемы уместно привести высказывание одного из экс-лидеров партии «СОЮЗ ПРАВЫХ СИЛ» и Всероссийской политической партии «ПРАВОЕ ДЕЛО» Л.Я. Гозмана, заявившего в отношении оргкомитета Всероссийской политической партии «Союз



Правых Сил», что «в данном случае речь идет либо о жулье, либо о рейдерах, которые хотят захватить известный бренд»².

3. Оргкомитеты по созданию политических партий, в названиях которых используются элементы информационного эпатажа.

Отчасти к ним можно отнести «Пирацкую» и «Пиратскую» партии, «Субтропическую партию России» (цель партии – довести среднюю температуру окружающей среды в стране до +20°), «Партию Любви» (существовало несколько разных оргкомитетов с таким названием), партию «Без названия», «Партию любителей пива», «Партию против всех» (сразу несколько различных оргкомитетов пытаются создать партию с таким названием), «ПОСАДИ СВОЕ ДЕРЕВО» (уполномоченным представителем оргкомитета данной партии является гражданин Д.А. Медведев), партию «РОССИЯ БЕЗ МРАКОБЕСИЯ», «Чайную партию России», «Партию граждан России «ГОСУДАРСТВО НИЩИХ БОГАЧЕЙ», «Партию здравого смысла» и другие.

Безусловно, такие яркие наименования создаваемых партий, которые привлекали и будут привлекать внимание журналистов и ньюсмейкеров, действия и скандальные перформансы, предпринимаемые представителями указанных организаций, станут обсуждаться в СМИ.

4. Оргкомитеты, представители которых пытались создавать политические партии с чистого листа. Отметим, что такие лидеры столкнулись с наиболее сложной задачей по привлечению на свою сторону потенциальных сторонников. Указанные организации в отличие от первой группы не имели собственного бекграунда, на который можно было опереться, в отличие от второй и третьей групп не использовали в наименованиях общеизвестные бренды или провокационные словосочетания. В связи с этим создающимся партиям из данной группы предстоит проводить более мощную информационную политику, способную донести до избирателей их программы и идеологические позиции.

² «В Минюст поступили заявки на регистрацию партий-клонов». <http://lenta.ru/news/2012/03/14/party>.

В ряде случаев лидеры таких организаций уже имели опыт участия в различных избирательных кампаниях (В.И. Черепков, С.М. Пеунова, В.В. Аксючиц, А.М. Федулов, В.И. Гирич и другие). В иных случаях партии возглавили граждане, не участвовавшие ранее в избирательном процессе.

Кстати, четвертая группа оргкомитетов стала наиболее многочисленной.

Таким образом, анализируя проведенную классификацию, можно наблюдать отдельные модели, по которым создаются политические партии в 2012 году, после изменений, внесенных в Федеральный закон.

Во-первых, партии создаются на основе сохраненного прошлого политического фундамента и реабилитации былой славы.

Во-вторых, партии используют общественный бренд и пытаются эксплуатировать его информационную популярность.

В-третьих, партии используют своеобразный эффект электоральной провокации, выбирая определенные наименования.

В-четвертых, партии начинают создаваться с нуля людьми, имевшими опыт участия в поли-

тическом процессе или не имевшими такового.

Анализируя классификацию второго блока организационных комитетов – «идеологического», можно сразу отметить богатейшую социальную палитру создаваемых партий.

Среди 250 оргкомитетов (действующих и утративших свои полномочия) были представители монархической («Самодержавная Россия», «Земство России», «Монархическая партия»), военной («Партия военных пенсионеров», «Ветераны России»), профессиональной («Российская партия ученых», «Рабочая партия России», «Аграрии России», «Шахтеры России»), экологической (Российская политическая партия «Родная партия», Политическая партия «Экологическая партия», «Всероссийская политическая партия «Российская Демократическая партия «Зеленые», Политическая партия «Субтропическая Россия»), экономической («Новая экономическая партия»), возрастной и гендерной («Партия пенсионеров», партия «Время молодых», партия «Молодежная Россия», Народная

партия «За женщин России»), а также других направленностей.

Можно отметить присутствие сразу нескольких казачьих партий («Казачи России», «Казачья политическая партия»). На втором этапе создания оргкомитетов (май – август 2012 года) стали появляться оргкомитеты по созданию политических партий, акцентирующих внимание на более узких социальных проблемах: партия «За хорошие дороги», «Партия предпринимательства и защиты бизнеса», Партия Защиты заемщиков «Кредитная амнистия», «Совладельцы России» и другие.

В то же время на сегодняшний момент сложно говорить о том, что создание большого числа оргкомитетов приводит к появлению в избирательном процессе влиятельных политических партий, способных изменять картину электоральных предпочтений на предстоящих уже 14 октября 2012 выборах в ряде субъектов Российской Федерации.

Отметим, что количество политических партий, зарегистрированных в 2012 году, составило 30 (регистрация «Республиканской партии России» была восстановлена по решению Верховного Суда, впоследствии данная партия изменила свое название на «Республиканскую партию России – Партию народной свободы»). В связи с этим обращаем внимание, что пропорция трансформации, осуществляющаяся по схеме «оргкомитет – политическая партия», составила 12 процентов. Получается, что лишь каждый восьмой заявленный оргкомитет сумел зарегистрировать политическую партию.

В данном случае такая тенденция говорит о том, что внесенные в Федеральный закон изменения вызвали в обществе определен-



ный интерес, прежде всего к теме партийного строительства, однако в первую очередь такой интерес привел к активизации деятельности по созданию оргкомитетов политических партий, а не к созданию непосредственно политических партий.

Анализ СМИ позволяет констатировать, что зарегистрированные в 2012 году политические партии пока не ведут активную информационную деятельность, необходимую для существенного привлечения избирателей. В прессе присутствуют единичные комментарии и интервью представителей партий, мало публикуется информации о каких-либо заметных PR-акциях или перформансах. Исключение, пожалуй, составляют информационные сообщения о руководителях политической партии «Республиканская партия России – Партия народной свободы», однако их интервью, присутствующие в интернет-сми, в большинстве случаев посвящены обзору общей политической ситуации, а не внутрипартийной деятельности.

Возможно, отсутствие активной информационной политики со стороны зарегистрированных в 2012 году политических партий привело к тому, что в настоящее время процесс создания новых партий мало интересен журналистам и ньюсмейкерам. Вместе с тем в октябре 2012 года указанным партиям предстоит серьезное испытание – выборы в субъектах Российской Федерации, результаты которых продемонстрируют

степень влияния новообразованных политических субъектов на избирательный процесс.

Обратим внимание, что на сегодняшний день (по состоянию на 3 сентября 2012 года) участвовать в указанных выборах могут 28 политических партий (7 партий было зарегистрировано ранее, 21 партия была зарегистрирована в 2012 году и, зарегистрировав необходимое количество региональных отделений, в соответствии с Федеральным законом получила право участия в выборах)³. Еще 9 политических партий, зарегистрированных в 2012 году, на данный момент не обладают правом участия в выборах, которые состоятся в субъектах Российской Федерации в ближайший единый день голосования – 14 октября 2012 года.

* * *

Отметим, что образованные в 2012 году партии пока не принимают активного участия в вышеуказанных выборах. По данным Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, на настоящий момент только часть новых политических партий принимает участие в выборах высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) и законодательных (представительных) органов государственной власти ряда субъектов Российской Федерации.

В частности, региональное отделение Политической пар-

тии «Молодая Россия» выдвинуло Г.С. Кобзева кандидатом на должность губернатора Новгородской области⁴, а региональные отделения Всероссийской политической партии «Партия пенсионеров России» и политической партии «Новая Россия» выдвинули своих кандидатов (соответственно С.М. Косареву и О.А. Нагибина) на выборах губернатора Рязанской области⁵. Политические партии «Демократическая партия России», «Народная партия России», «КОММУНИСТЫ РОССИИ», «Российская экологическая партия «Зеленые», «ПАРТИЯ ЗА СПРАВЕДЛИВОСТЬ!», «Партия Социальных Сетей», «Партия свободных граждан», «Коммунистическая партия социальной справедливости», «Социал-демократическая партия России», «Союз Горожан», Общероссийская политическая партия «Народная партия за женщин России» принимают участие в выборах различного уровня в субъектах Российской Федерации.

Тем не менее, делать какие-либо целостные выводы в отношении участия новых партий в избирательном процессе можно будет лишь после 14 октября 2012 года. Пожелаем политическим партиям, зарегистрированным в 2012 году, успехов в работе со своими будущими избирателями и политического долголетия. ✓

ВЯЧЕСЛАВ ПЕТРИЦЕВ,
кандидат политических наук

³ Список политических партий, имеющих право принимать участие в выборах в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях». // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. <http://www.minjust.ru/nko/vybory/partii>.

⁴ Сведения о выдвинутых и зарегистрированных кандидатах на должность губернатора Новгородской области. // Официальный сайт Избирательной комиссии Новгородской области. <http://www.novgorod.izbirkom.ru/etc/966435>.

⁵ Сведения о выдвинутых и зарегистрированных кандидатах на должность губернатора Рязанской области. // Официальный сайт Избирательной комиссии Рязанской области. <http://www.ryazan.vybory>.



ЕВГЕНИЙ ДЕМЬЯНОВ,
председатель Избирательной
комиссии Ставропольского края

НЕСКОЛЬКО СЛОВ О НАСУЩНЫХ ДЕЛАХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ

В нашем крае прошли избирательные кампании трех уровней: муниципального, краевого уровня, выборы депутатов краевой Думы пятого созыва, федеральные кампании. Проанализировав итоги этих кампаний, проблемные вопросы и предложения, Избирательная комиссия Ставропольского края пришла к определенным выводам, о которых я хотел бы рассказать.

Первый и основной вопрос, с которым мы сталкиваемся, связан с работой председателей территориальных избирательных комиссий. Тут основная проблема – жалобы и обращения, поступающие в краевую избирательную комиссию на выборах различных уровней. Практически все они так или иначе вызваны недостаточным уровнем квалификации членов территориальных и, соответственно, участковых избирательных комиссий.

На наш взгляд, если бы председатели территориальных комиссий работали на постоянной основе, то профессионализма в их работе стало бы гораздо больше. Во-первых, опираться на профессионалов надежнее, во-вторых, качество работы повысится. К тому же в Ставропольском крае полномочия избирательных комиссий муниципальных образований на 90 процентов возложены на территориальные избирательные комиссии. У нас именно ТИК проводят муниципальные кампании, и нередко – в единый

день голосования, как это было в одном из районов 4 марта текущего года: в 15 муниципалитетах территориальная избирательная комиссия проводила местные выборы наряду с федеральными выборами. Нагрузка получилась, конечно, колоссальная.

Мое глубокое убеждение в отношении организации деятельности территориальных избирательных комиссий заключается в одном – председатели этих комиссий должны работать на постоянной основе. Думаю, пора вносить соответствующее изменение в федеральное законодательство. Пусть это потребует финансирования из федерального бюджета, но дело того стоит.

Что касается работы членов участковых избирательных комиссий на постоянной основе, то думаю, что необходимо поднимать их статус на период работы в участковых комиссиях. Очень часто возникают проблемы по формированию участковых избирательных комиссий, люди просто не хотят идти работать: участок работы очень большой,

средства, естественно, платятся небольшие, а ответственность несоизмеримая. Если сумеем поднять статус членов комиссий, то уйдет и эта проблема.

Еще один момент, на который хотелось бы обратить внимание, – это сроки формирования участковых комиссий. Уверен, что и этот вопрос необходимо законодательно закрепить на федеральном уровне.

Думаю, необходимо закрепить в 184-м Федеральном законе расходные полномочия либо Российской Федерации, либо субъекта Российской Федерации по выделению средств на обучение в период между выборами членов участковых и территориальных избирательных комиссий. Сейчас возникают проблемы по этому вопросу при проведении семинаров именно в период между выборами.

Кстати, хотелось бы, чтобы эти семинары, так же как и кустовые семинары-совещания, имеющие огромное значение для всей избирательной системы, проходили более организованно.



Для этого, как минимум, нужно, чтобы работодатели не просто по своему усмотрению отпускали членов комиссий различного уровня с работы, а чтобы для этого были правовые основания.

Хотелось бы обратить внимание еще и на то, что от одних выборов к другим участковые избирательные комиссии у нас, как впрочем и везде, располагаются в одних и тех же помещениях. Целесообразно создать реестр таких помещений, иметь комплексный план мероприятий по созданию и поддержанию в них необходимых условий для проведения избирательных кампаний. Учитывая повсеместное внедрение средств видеонаблюдения, чтобы многократно не проводить работу по составлению схем их размещения, полагаем, создание такого реестра просто необходимо.



В 2012 году под научным руководством доктора юридических наук, профессора, члена Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России Натальи Александровны Богдановой студентами юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова проведено исследование «Состав Государственной Думы: отражение представительного характера парламента». Предлагаем вниманию читателей наиболее интересные и актуальные тезисы этого исследования.

КОЛИЧЕСТВЕННАЯ И КАЧЕСТВЕННАЯ ХАРАКТЕРИСТИКИ СОСТАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

Качественное функционирование законодательного органа обеспечивается, во-первых, его представительным характером, а, во-вторых, компетентностью депутатов. Если функция представительства связана с социальным предназначением парламента отражать и согласовывать интересы различных социальных общностей, политических и демографических групп, то деятельность по осуществлению законодательной власти требует высокого профессионализма в политической, правовой, а также в специальной отраслевой или функциональной сферах. Как представительность и компетентность проявляются в составе российского парламента?

Количественная характеристика состава Государственной Думы

Важной характеристикой состава Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации как представительного (законодательного)

органа является количество членов палаты парламента. В статье 95 Конституции Российской Федерации закреплено, что Государственная Дума состоит из 450 депутатов. Насколько обосновано такое количество депутатов? Путем простых математических расчетов можно заключить, что примерно на 318 тысяч человек (граждан) в России приходится один депутат. В целом такое соотношение представляется нам вполне адекватным.

Если посмотреть практику других федеративных государств, то можно наблюдать различное соотношение. Например, в Бразилии при населении в 190 млн. человек нижняя палата парламента (Палата депутатов) состоит из 513 депутатов (т.е. 1:370 000), в ФРГ в Бундестаге заседают 598 депутатов при населении в 81 млн. человек (т.е. 1:136 000). При этом следует отметить, что Бундестаг не имеет фиксированного членства, количество депутатов, в зависимости от итогов голосования, может быть несколько больше (в данный момент – 622). Палата Представителей США

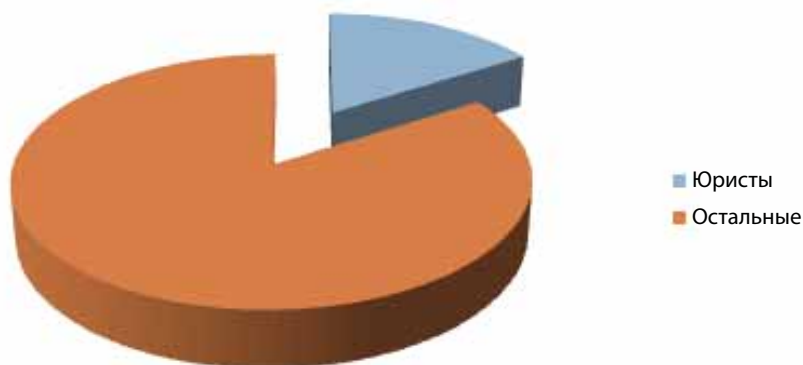
насчитывает 435 представителей при населении в 313 млн. человек (т.е. 1:719 500). Стоит отметить, что Конгресс может изменять количество членов Палаты. Представляется удачным решением проблемы правило, установленное в США, – в зависимости от изменения численности населения Конгресс может установить новое количество представителей, но с ограничением – не более одного от каждых 30 тысяч жителей, а также от каждого штата должен быть как минимум один представитель.

В целом, наличие 450 депутатов представляется достаточным, при таком количестве Государственная Дума вполне способна функционировать (против громоздких Верховного Совета СССР, Съезда народных депутатов). С учетом законодательных новелл, предложенных Д.А. Медведевым, можно говорить и о представительстве населения по одномандатным округам в следующем соотношении: на одного депутата, избранного по одномандатному округу, будет приходиться около 500 тысяч человек.

На наш взгляд, установленное Конституцией количество депутатов является обоснованным и приемлемым. А увеличение числа депутатов – дело бесперспективное. С учетом работников Аппарата Государственной Думы и лиц, находящихся в подчинении депутатов непосредственно (помощники и т.д.), а также членов экспертных советов и кон-

	НАСЕЛЕНИЕ, млн. человек	ДЕПУТАТЫ	СОТНОШЕНИЕ
РОССИЯ	143	450	1:318 000
США	313	435	1:719 000
ФРГ	81	598	1:136 000
БРАЗИЛИЯ	190	513	1:370 000

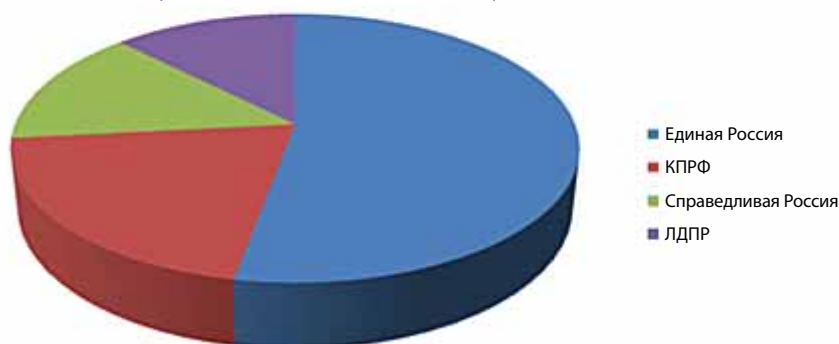
Доля лиц с юридической профессией в Государственной Думе VI созыва



сультантов при различных комитетах выходит достаточно большая группа людей, задействованных в деятельности нижней палаты российского парламента. Практика пяти созывов свидетельствует, что Государственная Дума в таком количественном составе способна оперативно реагировать на происходящее в стране, более или менее продуктивно работать, осуществляя возложенные на нее функции.

Качественные характеристики состава Государственной Думы VI созыва

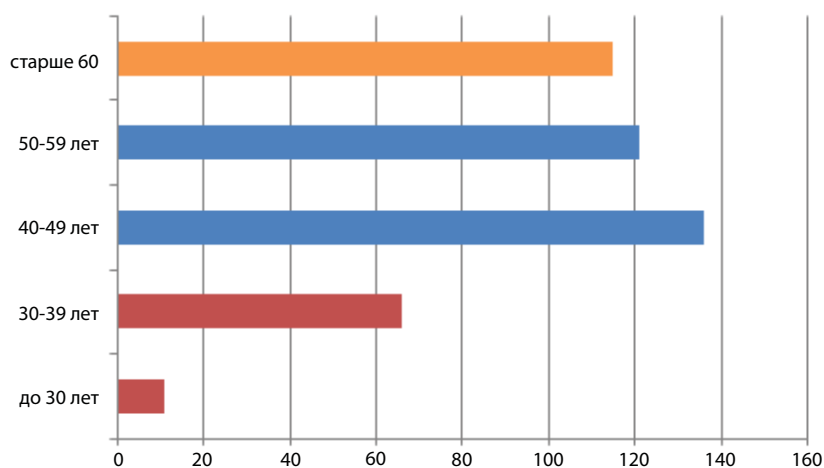
Распределение мест в Государственной Думе VI созыва



Результаты исследования показали, что больше всего в Государственной Думе депутатов в возрасте от 40 до 50 лет (136 депутатов), а средний возраст депутата – 51 год. Самому старшему депутату – 87 лет, а самому младшему – 25.

Больше всего мандатов женщинам отдают партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» и СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ – 41 (17,2% фракции) и 10 (15,6% фракции) соответственно. Меньше всего женщин-депутатов во фракции КПРФ – 4 женщины (4,4% фракции).

Возраст депутатов



В составе нынешнего созыва Государственной Думы значительная группа народных избранников – депутаты прошлого созыва (218), при этом 14 из них были депутатами всех предыдущих созывов. Вторая группа, 52 депутата – выходцы из бизнеса. Широко представлены также бывшие члены законодательных органов субъектов – 48 депутатов, представители исполнительной власти всех уровней и органов местного самоуправления – 38 депутатов. Помимо этого, значительна группа партийных функционеров и помощников депутатов – 37 человек. Две следующие крупные группы –

представители общественных объединений, а также ученые и преподаватели – 19 и 14 человек соответственно.

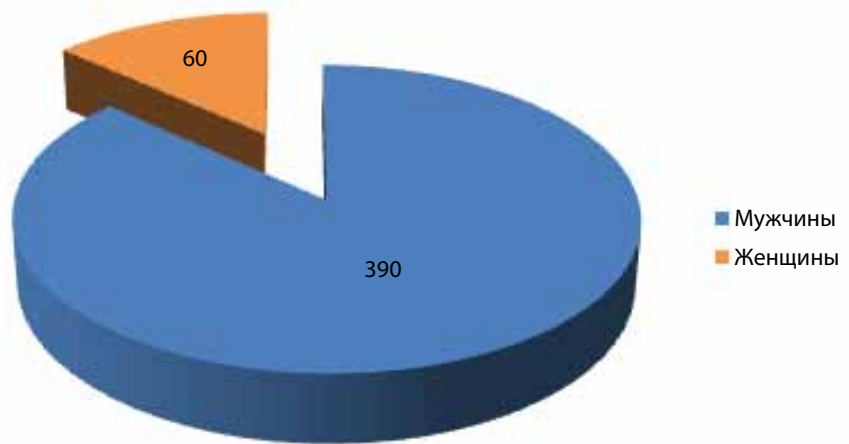
Среди депутатов действующего созыва абсолютное большинство (436 депутатов) имеют высшее образование. При этом (по первому высшему образованию) преобладают выпускники технических вузов – 142 депутата, 66 депутатов – закончили вуз экономической направленности, 52 – военные, 42 – педагогические, 27 и 23 – сельскохозяйственные и юридические вузы соответственно.

Среди депутатов самое большое количество выпускников у Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (32), далее идет Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова (22). Вслед за ними – Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации и Санкт-Петербургский государственный университет (Ленинградский государственный университет) – по 13.

Среди депутатов Государственной Думы 146 кандидатов наук и 72 доктора наук. Примечательно, что степень кандидата юридических наук имеют 22 избранника, а докторскую степень – шесть депутатов.

Как показывает наше исследование, многие депутаты имеют юридическое образование, что, конечно, похвально, но представляется не совсем адекватным в современных условиях. Засилья юристов в парламенте быть не должно. Важно, чтобы в органе всенародного представительства были люди с разными профессиями, специалисты различных отраслей, общественные деятели и политики, поскольку они выполняют представительную функцию. Для точного и грамотного, с точки зрения юридической тех-

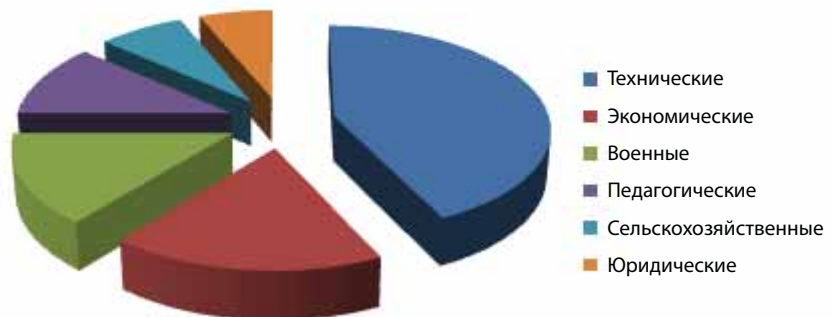
Гендерный состав Думы



Предшествующая деятельность



Высшее образование депутатов по специальностям

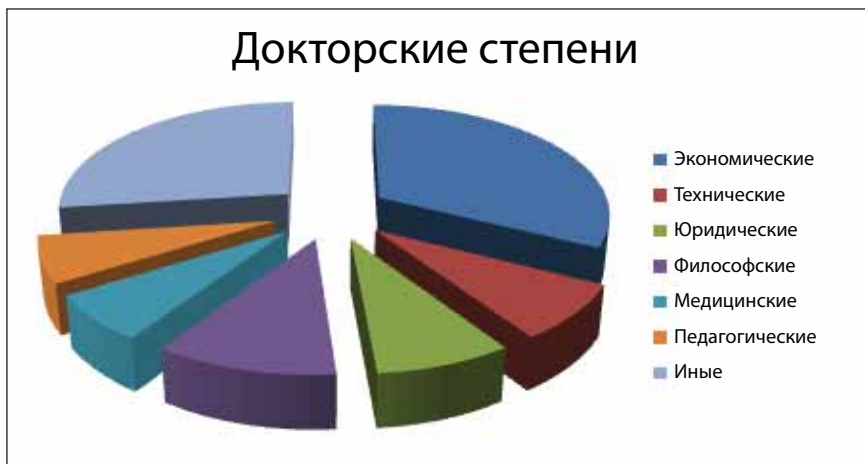
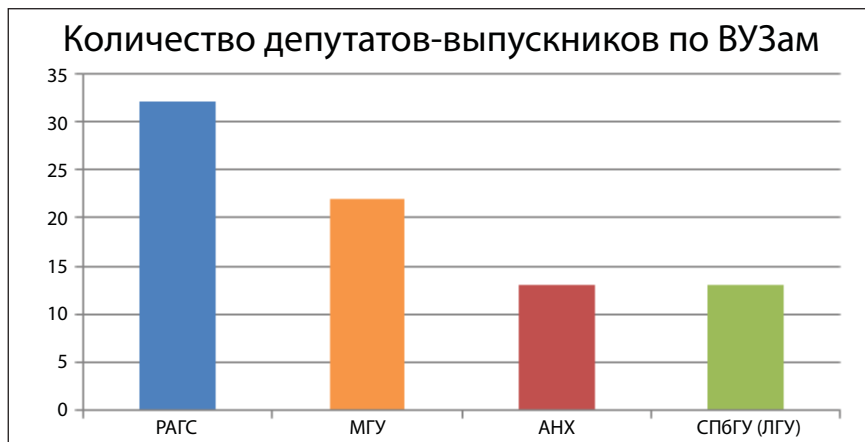


ники, воплощения доктринальных и практических положений, накопленного опыта в законотворчестве Государственная Дума должна обладать высококвалифицированным аппаратом юристов, которые и должны отвечать за воплощение в букве закона этих самых положений.

Естественно, мы не говорим о какой-либо подмене представительного органа его аппаратом, состоящим преимущественно из юристов. Аппарат должен выполнять вспомогательную функцию, точно и неукоснительно перекладывая мысли, конструкции, концепции, отстаиваемые депутатами, на формальный язык закона. Несомненно, юристы должны быть представлены в парламенте, причем в комитетах, отвечающих, к примеру, за законодательство или судостроительство, их должно быть значительное количество. Но в иных сферах представительный состав должен более отвечать именно направлению деятельности комитета, в нем должны быть разные специалисты – ученые, инженеры, деятели культуры, социологи, экономисты, политологи и т.д.

Для подготовки, к примеру, комитетом законопроектов или для работы с законопроектом в качестве ответственного комитета при нем существует аппарат, научно-консультативный совет, у всех депутатов есть помощники – они и должны выполнять чисто техническую функцию составления и проверки, сопоставления с иными актами нового законопроекта.

Итак, парламент – орган народного представительства, состав которого должен быть адекватно пропорциональным количеству населения; не должно быть чрезмерного представительства лиц, владеющих какой-либо одной профессией, – это искажает смысл существования предста-



вительного органа. В парламенте должны быть представлены различные социальные группы, лица с разными профессиями и специальностями, дабы обеспечить деятельность парламента и в конечном счете эффективное выполнение основной функции органа народного представительства – издания законов. ✓

НАТАЛЬЯ БОГДАНОВА,
член Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России, доктор юридических наук, профессор

ИГОРЬ АЛЕНЬКИН,
НИКОЛАЙ СОКОЛОВ,
студенты юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова



ИГОРЬ БОРИСОВ,

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

КОМУ НУЖНЫ НАБЛЮДАТЕЛИ НА ВЫБОРАХ

Глава избирательного ведомства Владимир Евгеньевич Чуров не устает повторять, что «наблюдатель – лучший друг избиркома». ЦИК России даже учредил Памятную медаль имени Н.М. Гиренко, которой по результатам каждых выборов награждаются лучшие наблюдатели. При этом, пожалуй, ни одна избирательная кампания не проходит без удаленных наблюдателей с избирательных участков и последующих разбирательств, в том числе и с привлечением правоохранительных органов. Так кто же они, наблюдатели, для избирательной системы России – друзья или враги?

В свете последних поствыборных событий хотелось бы разобраться в этом вопросе и определить, нужен ли нам институт общественных наблюдателей на выборах, в какой форме и в каких пределах?

Ньютоновская теория равновесия подсказала человечеству идею создания уравновешенной схемы разделения властей при организации цивилизованного социума, предусматривающей систему сдержек и противовесов, не допускающей перекосов в одну или другую сторону. Для того чтобы эта система была устойчивой, постоянно должен соблюдаться баланс: чем больше полномочий предоставляется одной ветви власти, тем больше возможностей должно быть предоставлено другим. О важности контроля народа за должностными лицами и правителями государства упоминает в своих работах Аристотель, считая его одним из условий политической стабильности и процветания государства¹. Это правило дей-

ствует и при организации политической системы современного общества.

Бурно развивающиеся информационно-коммуникационные технологии объективно увеличивают полномочия государства в различных сферах регулирования общественных правоотношений, включая и выборы. Это, прежде всего, касается регулирования потоков информации в Интернете, регламентации доступа и хранения информации с веб-камер, установленных на избирательных участках, а также данных ГАС «Выборы».

При увеличении властных полномочий любого государственного органа, в том числе и ЦИК России, на интуитивном уровне каждый избиратель начинает подозревать, что государство пытается отойти от установленных Конституцией принципов демократии, «прибрав к рукам» дополнительные властные полномочия. Как следствие, уменьшается доверие к избирательным органам, олицетворяю-

щим власть, в период организации выборов и к избирательной системе в целом. Указанная тенденция объективно усиливается озабоченностью, связанной с возможным злоупотреблением властью чиновником, облеченным властными полномочиями. В устах наиболее активных оппозиционных сил, будь то партии или общественные объединения, эти сомнения без задержки выливаются в лозунги уличной демократии – «Чурова в отставку!», «ЦИК расформировать!».

Эта тенденция должна быть компенсирована не ограничением свободы слова и свободы митингов, а совершенствованием демократических процессов в сфере государственного регулирования избирательных процедур. Это необходимо самой власти для увеличения ее собственной легитимности, в основе которой – власть народа, выявленная на выборах. Надо лечить болезнь, а не симптомы, ибо загнав ее внутрь, можно прийти к еще более негативным явлениям.

¹ Аристотель. Политика. // Сочинения: В 4 т. Т. 4. - М.: Мысль, 1983. С. 547–548.

В обществе существует запрос, направленный на объективный контроль над деятельностью властных институтов, априори обусловленный не доверием к конкретным органам и организациям, а психологическими факторами. Если проигнорировать его, значит, можно нарушить равновесие в политической системе общества и постоянно ощущать назревающие социальные протесты и возмущения, порой не имеющие под собой реальных оснований, связанных со злоупотреблением властью. Вспомните активные уличные протесты после выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и их неожиданный для большинства аналитиков резкий спад спустя буквально три месяца, после выборов Президента России 4 марта 2012 года, на которых была развернута беспрецедентная в мировой практике система видеоконтроля голосования.

С другой стороны, есть и другая сторона этой тенденции. Если общественному контролю предоставить неограниченные возможности, можно нарушить эффективную деятельность государства, что, в конечном счете, подорвет и саму демократию, базирующуюся на государственных институтах. Такие перекосы вряд ли будут способствовать реализации политических прав и свобод, а скорее стащат страну к анархии и социальным взрывам.

При этом не надо забывать (а порой необходимо почаще напоминать нашей общественности), что помимо общественного контроля, являющегося результатом гражданской активности, всегда существует и государст-



венный контроль, который принимает к себе сама власть (внутриведомственный контроль, контроль со стороны специализированных правоохранительных органов и судов). Факты недобросовестной работы избирательных комиссий, отдельных членов избиркомов должны не умалчиваться, а быть предметом широкого обсуждения, в том числе и в стенах избирательного ведомства.

Способы контроля над государственными органами можно разделить на два вида: правовой и политический². Если первая группа контроля предусматривает реализацию прав граждан через юридические институты и механизмы, прямо установленные в законодательстве (обжалования действий или бездействия в правоохранительные органы и суды), то вторая группа имеет политическую природу, основанную на демократических институтах современного общества. Речь идет о праве граждан на информацию и свободу слова, объединения, мирные собрания и шествия.

Удивительно, но именно способы политического контроля

наиболее понятны населению, и как следствие, зачастую оказываются более эффективными.

Однако в России политический контроль над выборами сегодня стал приобретать несколько искаженные формы, обусловленные действующим избирательным законодательством.

В рамках политического контроля со стороны общества над государством надо четко различать и разделять сущностное содержание процедурно похожих, но совершенно разных явлений: борьбу против отступления властей от установленных и общепризнанных правил (борьба «против власти») и борьбу за участие во власти. Сегодня мы становимся свидетелями нового явления, когда под лозунгом борьбы «против фальсификаций на выборах» практически всеми оппозиционными политическими силами в России предпринимаются попытки оседлать волну недовольства (в широком смысле, а не только недовольство выборами) и направить ее в русло борьбы за участие во власти.

Эта системная (зачастую преднамеренная) ошибка сов-

² Диего Валадес. Контроль над властью. – М.: Идея-Пресс, 2006. – 248 с.



ременных политиков, когда они начинают путать свое место в политической системе общества. Ведь многие оппозиционные партии видят свою основную роль в нацеленности против власти, выражающуюся в противодействии ей. В действительности, если борьба идет за власть, деятельность любой партии должна быть нацелена против других партий, в том числе и против той, которой принадлежит власть³. В действительности оппозиция утрачивает качество оппозиции в демократическом государстве, а становится оппозицией против демократического государства. И результаты этой путаницы проявляются уже сегодня, когда видно, что ущерб нанесен доверию граждан к демократическим институтам государства и избирательной системе в целом.

Отчасти эта путаница – плод современного избирательного законодательства Российской Федерации, когда партии в рам-

ках своей основной функции – борьбы за участие во власти – обладают и эксклюзивными⁴ правами внешнего контроля над избирательными органами. В соответствии с избирательным законодательством наблюдателей на выборы из числа объединений граждан могут назначать только партии. На региональных выборах к наблюдению за выборами законодательством субъекта Российской Федерации общественники допущены примерно в 30 процентах субъектов. В отсутствие легальной общественной оценки выборов партии вынуждены давать свою оценку, зачастую скатывающуюся от объективной и взвешенной к политизированной и заинтересованной. Что де-факто, с одной стороны, влияет на прозрачность деятельности любой партии (ни одни федеральные выборы в России не смогли объединить оппозиционные партии в вопросах контроля над избирательным процессом), с другой – усиливает концерти-

рующий эффект власти и ослабляет внешний политический контроль. Как отмечал Диего Валадес, политический контроль осуществляется людьми, в которых одерживает верх пристрастность оппозиции, зависимость от большинства и всеобщая субъективность⁵. В идеале контроль должен быть беспристрастным, независимым и объективным.

Ситуация осложняется еще и тем, что злоупотребления в сфере контроля часто выставляются перед избирателями и средствами массовой информации в качестве политических. Еще не было случая, чтобы по результатам выборов, прошедших в России, все проигравшие партии признали свое поражение. Гораздо чаще мы слышим прямо противоположное – «власть нелегитимна», «все наши голоса украли» и т.д., и т.п. Однако все судебные вердикты, включая решения Европейского Суда по правам человека, не находили правовых оснований для признания выборов недействи-

³ Диего Валадес. Контроль над властью. – М.: Идея-Пресс, 2006. – 248 с.

⁴ Мы не берем во внимание, что кроме представителей партий к наблюдению за выборами законодательно допущены и представители зарегистрированных кандидатов, так как они на практике не могут формировать консолидированную общественную позицию.

⁵ Диего Валадес. Указ. соч. С. 140.

тельными, то есть процедуры, в целом по России, не противоречили установленным правилам их проведения в демократическом обществе. При этом объемы зафиксированных «нарушений» партийными наблюдателями всегда поражали слух избирателей и, несомненно, имели политический эффект у определенной части электората. Позитивный эффект для партии, но никак не для государства и общества.

К сожалению, и сама борьба против действий власти также не является безупречной. Речь идет о борьбе, которая должна поддерживать равновесие в политической системе общества между властными институтами. Всегда в ее среде проявляются попытки изменения содержания власти вплоть до растворения самой власти и ее дележа между различными политическими группами либо эта борьба начинает идти в обход конституционных механизмов сменяемости власти. Вспомните третий тур президентских выборов на Украине в 2004 году, назначенный «по требованию» многочисленных наблюдателей и не предусмотренный национальным законодательством, в результате которого в стране произошла смена правящих элит⁶. Эта проблема также обусловлена отсутствием эффективных легальных и понятных инструментов осуществления контроля со стороны общества над действием властей.

Несомненно, функционирование государства в современных условиях демократии требует общественного контроля, но контроль должен иметь свои установленные разумные пре-



делы, обеспечивающие функционирование властных институтов. Контроль должен отвечать не только реальным потребностям общества, но и одновременно действительным возможностям государства.

Во-первых, контроль над властью – это тоже форма проявления власти. Соответственно инструменты контроля должны иметь двойственную направленность и быть подконтрольными обществу. В противном случае контроль над властью может превратиться в единственную бесконтрольную власть. Предпосылки этого наблюдаются после каждых выборов: общественный контроль без действенных противовесов стремится превратиться в единственную бесконтрольную власть, сопряженную с произволом и уличной демократией.

Мы становимся свидетелями процесса, порожденного избытками демократии, когда появляются две власти – правящая, сформированная большинством в рамках демократических процедур, и контролирующая, принадлежащая меньшинству. Контроль

над властью должен осуществляться не для ее подмены либо разрушения, а для защиты прав и свобод граждан и поддержки легитимности самой власти.

Во-вторых, в рамках организации общественного контроля на выборах недопустимо использование модели недоверия и бюрократизма. Контроль не должен парализовывать работу избирательных органов. В противном случае наблюдение сведется к взаимному блокированию, а процедуры волеизъявления отойдут на второй план. К сожалению, факты бесконтрольного и агрессивного поведения наблюдателей на выборах становятся не единичными, и все чаще используются в качестве политических технологий в интересах партии или кандидатов.

К сожалению, последние федеральные кампании продемонстрировали работу некоторых наблюдательных объединений именно в этом ключе. Например, Ассоциация «Голос» нацеливает своих наблюдателей не на содействие реализации избирательных прав, а на фиксацию нарушений⁷, что, естественно, не

⁶ Более подробно см., например, Борисов И.Б. Электоральный суверенитет – М.: РОИИП, 2010. – 156 с.

⁷ Бузин А.Ю. Справочник краткосрочного наблюдателя российских выборов. – 3-е издание, пер. и доп. – М.: ГОЛОС, 2011. С. 22.

способствует позитивному развитию избирательного процесса, а порождает конфликты на избирательном участке.

Далее, если контроль осуществляется ради защиты прав и интересов того, кто его проводит, неизбежный результат – парализация функций избирательной системы в ущерб избирателям и демократическому обществу. Поэтому функция контроля состоит не в том, чтобы вызвать паралич властных органов, а в том, чтобы разделить с ними ответственность, способствовать их лучшей работе и полной реализации прав избирателей.

Опыт построения демократии современной России свидетельствует, что ни одна определенная система общественного контроля или его конкретный инструмент не могут обеспечить во всех случаях, в любой сфере и в любой момент достижение одного и того же положительного результата. Эффективность инструментов определяется конкретной политической, социальной и экономической обстановкой, включая состояние законодательства, позиции политических сил в обществе, общественным ожиданием и запросами, уровнем доверия к власти и общественным институтам. Инструменты общественного контроля не могут быть статичными, они должны изменяться с течением времени. Ведь не секрет, что инструменты контроля либо укрепляются, либо обесцениваются. Параллельно идет процесс, вырабатывающий механизмы, противодействующие контролю.

Автор настоящих строк был свидетелем «избирательной» технологии, примененной одной из муниципальных комиссий Рязанской области, когда при отсутст-

вии помещения для проведения заседаний комиссии не только общественники, но и кандидаты гонялись за избирательной комиссией по всему району, чтобы сдать документы на регистрацию.

Несомненно, перечень инструментов общественного контроля ограничен. Однако возможности общественного контроля заключаются не в количестве инструментов, а в их комбинации и нюансах исполнения в каждом конкретном случае.


Общественный контроль осуществляется не для разрушения власти, хотя по своей природе направлен против тех или иных действий власти, и не для ее подмены некой группой контролеров, а для ее поддержания. И надо понимать, что все направленное на ослабление инструментов контроля действия власти прямо способствует снижению легитимности власти.

Враг народа, писал норвежский драматург XIX века Генрих Ибсен, не тот, кто противостоит власти, стремясь к ее ограничению, а тот, кто является сторонником избыточной власти, что приводит к утрате властью легитимности и тем самым к ее коллапсу.

Но контроль является не только инструментом легитимации власти, он является проявлением рациональности власти, без чего власть была бы непонятной и неприемлемой. Поэтому контроль нельзя даже частично и временно превращать из реального в номинальный. На выборах в России порой сталкиваешься с ситуацией, когда на избирательном участке присутствует десяток «спящих» наблюдателей, имеющих слабое представление, для чего они присутствуют на голосовании и

что они должны делать (или не должны делать ничего).

Мы должны понимать, что инструменты общественного контроля могут обладать только правовой природой. Немыслимо, чтобы власть, основанная на праве, допускала контроль над собой за пределами правового поля. Однако сегодня запрос общества на объективный контроль реализуется окологосударственными способами. На последних выборах Президента России Корпус наблюдателей «За чистые выборы», объединив в своих рядах 80 000 молодых юристов, не смог самостоятельно направить наблюдателей на избирательные участки, так как не обладал по закону таким правом. В итоге молодые люди присутствовали на избирательных участках как представители одного из кандидатов. В результате их выводы и оценки в глазах избирателей автоматически попали в группы сомнительных.

Нет совершенных систем контроля, в том числе за избирательным процессом. Всякая система может подвергаться искажениям и испытывать разного рода давления. Во всяких системах сочетается правовая норма, политическая целесообразность, личная заинтересованность, профессиональная способность и даже моральная пригодность. Общественный контроль на выборах и независимые наблюдатели нужны абсолютно всем в нашем цивилизованном демократическом обществе. Таким образом, создание системы общественного контроля на выборах требует комплексного подхода и заинтересованности всех субъектов политической деятельности – от государства и политических партий до общественных объединений и избирателей. 



ИСМАИЛ БАЙХАНОВ,
председатель Избирательной
комиссии Чеченской Республики,
кандидат политических наук

СТОЛЫПИН И РОССИЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

В 2012 году в России отмечается 150-летие Петра Аркадьевича Столыпина. Возможно, 150 лет – это именно тот срок, который необходим для того, чтобы при оценке роли той или иной исторической фигуры не только исчезли неизбежные искажения, появляющиеся с «легкой» руки некоторых современников, относящихся к крупным общественным и политическим деятелям, мягко говоря, предвзято, но и перестали волновать загадки, связанные с жизнью и смертью таких людей.

Это в полной мере относится к П.А. Столыпину, который и при жизни имел немало недоброжелателей, и после смерти оставил достаточное число загадок. В этом, кстати, проявилась похожесть его судьбы с судьбами многих реформаторов, как отечественных, так и зарубежных.

Еще одно немаловажное замечание. Гибель человека от рук убийцы всегда и во всяком обществе воспринимается как трагедия, отнюдь не личная, а социальная. Такой акт повсеместно был выражением болезни общества и болезни власти. Убийство реформатора может служить знаком того, что имеются те, кто считает, что поворот преобразований в обратную сторону способен вернуть стране необходимые силы. Следует заметить, что речь может идти об убийстве в прямом смысле слова, а может – об убийстве программы, политики реформ путем отставки реформатора, дискредитации его самого или сторонников. И восприятие такого хода событий подобно

убийству наступает, как правило, после долгих лет исканий эффективной модели развития и убеждения в том, что когда-то и кем-то такой путь был предложен.

В то же время, если вернуться к судьбам реформаторов во власти, то вряд ли можно обойти вниманием тот факт, что их политическое поведение по отношению к своим оппонентам было безупречным. Ведь как бы ни малочисленны были те, кто настаивает на отказе от реформ, то, что их аргументы не слышат власти, каждый раз заставляет обращать внимание на то, что не учитывается многообразие общественных взглядов и интересов. А такое многообразие есть условие политической конкуренции. Важно только, чтобы в политике, как, впрочем, и в других сферах, конкуренция проходила по правилам.

Есть и еще один значимый аспект обостренного внимания к роли А.П. Столыпина в российской истории. Как крупная политическая фигура он фокусировал все существенные процессы в жизни государства. А любой

политический фокус, как точка, в которой пересекаются идущие от различных политических процессов лучи, позволяет лучше, четче разглядеть общую картину. В российской империи начала XX столетия эта картина отражала высокую конфликтность социальных отношений.

Особенность ситуации заключалась в том, что свои основания для недовольства были практически у всех крупных социальных групп. Но к этому добавлялись проблемы, связанные с многонациональностью и многоконфессиональностью Российской империи. В таких условиях без взвешенной, продуманной национальной политики ни о какой модернизации (а потребность в ней ощущалась не менее остро чем сейчас) не могла идти речь. И, конечно же, такое время требовало реформаторов. П.А. Столыпин стал одним из них.

Через анализ государственной деятельности Столыпина мы можем выйти на ряд сквозных для российской политической истории тем. Поскольку таких



тем наберется достаточно много, в рамках статьи представляется целесообразным сосредоточиться лишь на проблемах становления российского парламентаризма.

Парламентаризм как система политической организации государства, при которой четко разграничены функции законодательных и исполнительных властей при значительном, а то и привилегированном положении парламента, складывается в западных странах в эпоху революций XVI-XVIII веков. Как система парламентаризм оформляется в Великобритании в XVIII веке, но во Франции утверждается лишь в 1870-х годах.

Россия столкнулась с задачей развития парламентаризма в начале XX века и его первый опыт связан с работой Государственной думы (1906 – 1917 гг.). Парламентаризм – сложное политическое явление. Его можно оценивать с позиций эффективности государственного управления. Возможен подход, позволяющий выявить специфику политической и партийной систем. Но не менее значимым представляется анализ влияния парламентаризма

на выработку соответствующей политической культуры.

У политической культуры много разных проявлений. Одно из них – умение учитывать позицию политического оппонента. Это умение приходит в процессе политической практики, хотя оно, безусловно, характеризует общий уровень воспитания личности. Оказалось, что в России на разгонном этапе XX столетия такой практики не было. Потому вопрос о том, насколько внимательно готов был прислушиваться к голосам оппонентов сам Столыпин, следует поставить для того, чтобы понять сущность политической культуры и шире – особенности политического климата в стране, мучительно ищущей свой путь между революцией и реформой.

Ответ на этот вопрос мы можем получить, вчитываясь в слова тех, кто с болью отозвался на убийство Столыпина 5(18) сентября 1911 года в Киеве. В речи в Петербургском клубе общественных деятелей 3 октября 1911 года лидер партии октябристов А.И. Гучков говорил: «Искренний сторонник народного пред-

ставительства, Столыпин в то же время был истинным демократом, так как полагал, что твердой основой государственных начал в народных массах должно быть обеспеченное, благоустроенное крестьянство. В этом направлении Столыпиным был проведен ряд серьезнейших мер»¹.

Русский религиозный философ, литературный критик и публицист В.В. Розанов в одной из своих статей рассуждал и о вкладе Столыпина в развитие российского парламентаризма: «Столыпин показал единственный возможный путь парламентаризма в России, которого ведь могло бы не быть очень долго, и может, даже никогда (теория славянофилов; взгляд Аксакова, Победоносцева, Достоевского, Толстого); он указал, что если парламентаризм будет у нас выражением народного духа и народного образа, то против него не найдется сильного протеста, и даже он станет многим и, наконец, всем дорог. Это – первое условие: народность его. Второе: парламентаризм должен вести постоянно вперед, он должен быть постоянным улучшением страны и всех дел в ней, мириад этих дел. Вот если он полетит на этих двух крыльях, он может лететь долго и далеко; но если изменить хотя бы одно крыло, он упадет. Россия решительно не вынесет парламентаризма ни как главы из «истории подражательности своей Западу», ни как расширение студенческой «Дубинушки» и «Гайда, братцы, вперед»... В двух последних случаях пошел бы вопрос о разгроме парламентаризма: и этого вулкана, который еще горяч под ногами, не нужно будить»².

¹ <http://stolypinpetr.narod.ru/Guchkov.htm>.

² Розанов В.В. Историческая роль Столыпина // Новое время. 1911. 8 октября.



Как видим, и А.И. Гучков, и В.В. Розанов отмечали, прежде всего, государственный характер действий Столыпина, в которых воплощалась идея народного представительства. Однако были и те современники Столыпина, кто указывал на то, что он не только допускал, но и способствовал тому, чтобы в сложных социальных условиях парламентские усилия носили иллюзорный характер.

Именно об этом писал С.Ю. Витте: «Галантный, обмазанный с головы до ног русским либерализмом, оратор школы русских губернских и земских собраний, который и совершил государственный переворот 3 июня, уничтожив выборный закон 17 октября, и введший новый закон 3 июня – закон, который очень прост с точки зрения принципов, положенных в его основу, ибо он основан только на таком простом принципе: «получить такую Думу, которая в большинстве своем, а следовательно, и в своем целом была бы послушна правительству. Думцы могут для блезира и говорить громкие либеральные речи, а, в

конце концов, сделают так, как прикажут»³.

Такая оценка Витте вполне соответствовала восприятию частью российского общества избирательной системы 1907 года. Система выборов по Положению о выборах в Государственную Думу от 3 июня 1907 года, которое было принято после роспуска II Думы, использовалась при выборах в думы III и IV созыва. Разработка нового избирательного закона велась в недрах Министерства внутренних дел, возглавляемого Столыпиным. Однако он не предпринимал каких-либо шагов по обнародованию материалов до конца весны 1907 года, когда стали проявляться результаты выборов во II Думу, где явно чувствовалось присутствие депутатов, представляющих революционно настроенные партии. Их позиция вела к ухудшению отношений между правительством и Думой.

После того, как стала ясной невозможность организовать рабочие отношения правительства с Думой, начались заседания правительства, посвящен-

ные обсуждению избирательного закона, причем в обстановке строжайшей секретности. Она была вполне оправдана, потому что заседания выявили различия позиций. Высказывались предложения изменить избирательный закон и объявить годовую отсрочку созыва новой Думы, распустить Думу и дальше действовать по ситуации, распустить Думу и назначить новые выборы по старому закону. Столыпин выступал за роспуск Думы, новый избирательный закон и немедленный созыв новой Думы.

Вместе с тем ситуация диктовала незамедлительное принятие закона. В этих целях к его обсуждению были привлечены члены Государственного Совета и бывшие министры, но и заседания в расширенном составе не привели к результату. И в этих условиях Столыпин должен был предложить императору Николаю II выбор из трех вариантов нового избирательного закона. Положение об избирательном законе было обнародовано утром 3 июня 1907 года. Но оно столь резко отличалось от предыду-

³ <http://stolypinpetr.narod.ru/Vitte.htm>.

щего порядка формирования Думы, что события получили оценку Третьеиюньского переворота.

Переворот состоял в том, что в новой избирательной системе в Думе было увеличено представительство землевладельцев, состоятельных горожан и русского населения по отношению к национальным меньшинствам. Безусловно, на этой основе в III и IV думах сформировалось проправительственное большинство. Это – с одной стороны. А с другой стороны, происходило снижение доверия населения не только к Думе, но и к правительству, возглавляемому Столыпиным.

Что в избирательном законе способствовало такому ходу событий? Во-первых, то, что выборы по Положению 1907 года были непрямыми, не предусматривавшие равного представительства и должны были проходить по куриальной системе, хотя официально курии именовались списками избирателей. Выделялись волостная (крестьянская), землевладельческая, 1-я городская (высший избирательный ценз), 2-я городская (низший избирательный ценз), рабочая курии. В некоторых местностях были выделены казачьи курии или разделены курии русских и нерусских избирателей. Другой особенностью было то, что выборы не имели партийного характера, так как не существовало официальных партийных списков. Поэтому все кандидаты в члены Думы формально считались самовыдвиженцами, в результате чего у них не было обязательств по присоединению в Думе к какой-либо фракции. Еще одной особенностью нового избирательного порядка



стало введение многоступенчатой системы выборов, что давало местным властям право на свое усмотрение организовывать избирательные съезды для избрания выборщиков для участия в губернском избирательном собрании, общем для всех курий. Кроме того, местные власти могли разделять съезды ценовых курий на разные съезды для более и менее состоятельных избирателей, выделять особый съезд для церквей и монастырей-землевладельцев, разделять русских и нерусских избирателей. Все это при том, что создавались условия проведения в Думу желательных правительству кандидатов, и это лишь усиливало непропорциональность представительства, а с этим и неизбежное недовольство правительством.

Подчеркну, что для разных территорий страны были установлены собственные порядки организации выборов. Например, для Кавказа избирательная система носила чрезвычайно запутанный характер. Было выделено 2 квотированных мандата

для казаков, 1 мандат для русского населения Закавказья, а для Бакинской, Елизаветпольской и Эриванской губерний совместно – 1 мандат для мусульман и 1 мандат для немусульман.

Естественно, такой порядок нельзя было назвать справедливым, как нельзя было таким же назвать и избирательное право, к обладателям которого предъявлялись специальные критерии, а многие жители Российской империи и вовсе были лишены [иностранные подданные, лица моложе 25 лет, женщины, учащиеся, военные, состоящие на действительной службе, бродячие инородцы, все лица, признанные виновными в преступлениях, отрешенные от должности по суду (в течение 3 лет после отрешения), состоящие под судом и следствием, несостоятельные, состоящие под опекой (под опекой помимо малолетних состояли глухонемые, душевнобольные и признанные расточителями), лишённые духовного сана за пороки, исключённые из сословных обществ по их приговорам, а также губернаторы,



вице-губернаторы, градоначальники и их помощники (во вверенных им территориях) и полицейские (работающие в избирательном округе)]. Все это суживало социальную базу избирателей, а в итоге и социальную базу столь необходимых стране реформ.

Важно, анализируя политическую судьбу П.А. Столыпина, понимать, что принятие такой избирательной системы искажало не одну лишь социальную базу возможных преобразований в стране – не было необходимых условий для формирования полноценной партийной системы. Дело заключалось отнюдь не в отсутствии партийной привязанности кандидатов. Сама система не была настроена на четкое обозначение характеристик партийного спектра. В представительном органе оказались как депутаты, выражающие позиции сформировавшихся общероссийских партий с центральным управлением, согласованным с центром выдвижения кандидатов и определенной программой (Конституционно-демократическая партия, Союз 17 октября, РСДРП), так и объединенные общей политической ориентацией правые депутаты, не представлявшие единой партии.

Конечно, из-за наличия большого числа партий создавался определенный простор для формирования блоков. Однако потенциал блокировок усиливал неопределенность результатов принятия решений, что вызывало недоверие избирателей и ослабляло возможности правительства ориентироваться в настроениях депутатов.

И все же в стране создавалось правовое поле, в котором в ходе реформ могли развиваться так необходимые политические отношения. На это была направлена деятельность П.А. Столыпина. В таком смысле его можно относить не только к государственным деятелям, но и к просветителям, ведь помимо обычной грамоты существует грамота политическая. Хотя для многих территорий Российской империи в первое десятилетие XX века актуален был вопрос обучения населения в первую очередь элементарной грамотности. По понятным причинам значительная часть неграмотных проживала в районах с преобладанием нерусского населения. К таким районам относилась и Чечня. Об этом писал в своих воспоминаниях А.И. Микоян: «Если

не считать нескольких открытых при Советской власти школ в равнинной Чечне, остальные немногочисленные школы были религиозные, мусульманские, с преподаванием на малоизвестном для чеченцев арабском языке. Чеченский народ не имел своей письменности. В 1920 году среди чеченцев было менее одного процента грамотных»⁴.

В этом свете особый интерес вызывает фигура, которую можно назвать и просветителем, и реформатором, это депутат Российской Государственной Думы двух созывов Таштемир Эльдарханов⁵. Он родился 1 апреля 1870 года в селе Гехи, в семье крестьянина-середняка, закончил школу в Грозном, ремесленное училище во Владикавказе и Тифлисский учительский институт. В 1906 году Эльдарханов избирается депутатом I Государственной Думы. В выступлениях на сессиях II Думы уже проявился государственный масштаб его мышления.

После роспуска Думы Эльдарханов возвращается в Грозный, однако власти запрещают ему преподавание в школах Терской области, поэтому он был вынужден уехать в Баку, где работал в области просвещения вплоть до Фев-

⁴ Микоян А.И. Так было // <http://lib.rin.ru/doc/i/15541p1.html>.

⁵ РГАСПИ. Ф.64. оп. 1. д. 116. л.12. РГАСПИ. Ф.64. оп. 1. д. 116. л.12.

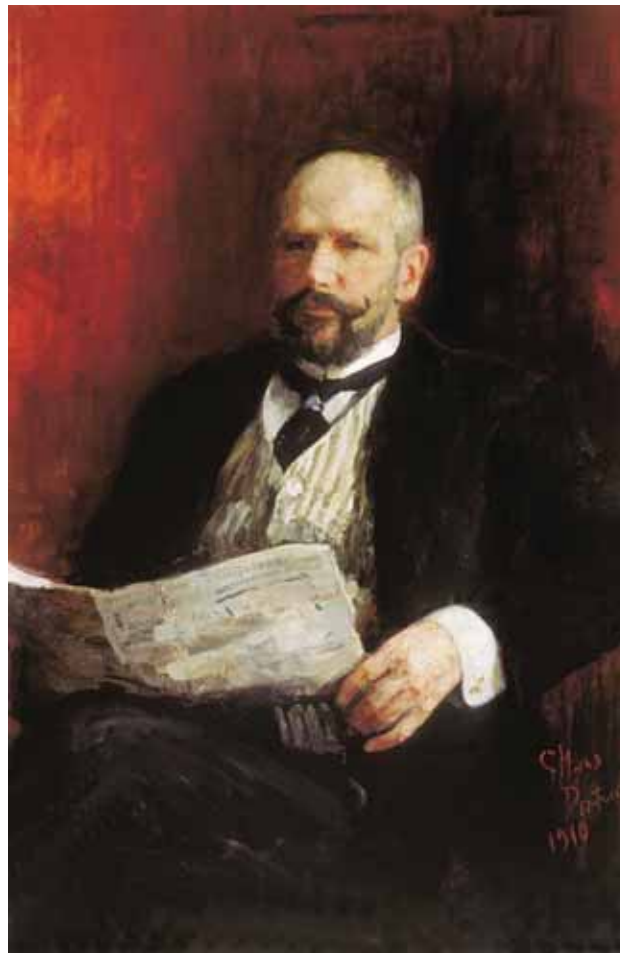
ральской революции 1917 года. После окончания гражданской войны Т. Эльдарханов избирается председателем ревкома Чечни, затем председателем Чеченского областного исполкома. Как он говорил, «Чечня представляла из себя одно разрушение, как будто Аттила с одного края до другого огнем и мечом прокатился по автономной Чечне»⁶.

Эльдарханов неоднократно обращался в центр с просьбой увеличить финансирование на образование в Чечне, указывая, что «вся урезка сметы в 1924 году как раз более всего коснулась этих отделов (образование, здравоохранение и сельское хозяйство): по образованию смета сокращена в 5 раз, по здравоохранению в 9 раз и по сельскому хозяйству в 3 и 1/3 раза»⁷. 6 января 1925 года на заседании IV сессии пленума ЧечоблЦИК Эльдарханов отмечал особую необходимость развития образования в присутствии секретаря бюро ЦК РКП(б) Микояна и председателя краевого исполкома Эйсмонта:

«Не следует забывать, что наша отсталость в школьном деле — не наша вина. Это результат разгула царских опричников, в собственных интересах державших народ сотни лет в темноте и невежестве. Революционный

чеченский народ вправе рассчитывать на более внимательное отношение к себе власти. И мы уверены, что она поможет нам победить темноту и неграмотность населения»⁸.

Через некоторое время Микоян констатировал «некоторые успехи: улучшилась культурная работа. Через год в Чечне



училось уже 1500 человек, началась работа по землеустройству, строительству небольших мостов, открывались врачебные и фельдшерские пункты... Выяснилось, что трудности в организации местных Советов

и связи с ними заключались в том, что все делопроизводство здесь до этого велось на русском языке, а хорошо знающих русский язык интеллигентов в Чечне было очень мало, во всяком случае, не хватало для того, чтобы занимать административные посты в советских органах. Другая часть интеллигенции знала арабскую школу, и духовенство настаивало на том, чтобы делопроизводство и культурная работа в Чечне проводились на арабском языке, который знали мусульмане. Однако подавляющая часть населения не знала ни арабского, ни русского языка. Вот почему мы добивались издания учебников на чеченском языке и организации курсов обучения чеченской письменности. Это дало свои плоды»⁹.

Кто-то может сказать, что этот опыт не имел прямого отношения к деятельности П.А. Столыпина, и будет неправ. Во-первых, Столыпиным были укреплены основы российской государственной традиции. И даже в той части традиции, которую мы относим к работе III Государственной Думы, важно видеть процесс выработки модели взаимодействия правительства и представительного органа. Во-вторых, опыт преобразований Столыпина в стране всегда был востребован теми, кому нужна великая Россия, а не великие потрясения. 

⁶ Цит. по: Туркаев Х. Разящая стрела слова, романтическое состояние души // Вести республики. 2011. 4 августа. №141 (1574).

⁷ Туркаев Х. Указ. соч.

⁸ Там же.

⁹ Микоян А.И. Указ. соч.

**ГЕННАДИЙ МАРТЫНОВ,**

корреспондент газеты «Колтуши» (Ленинградская область), лауреат премии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

ОПОРА ГОСУДАРСТВЕННОСТИ. Российское выборное законодательство XVIII столетия

28 июня (9 июля) 2012 года исполнилось 250 лет со дня восшествия на трон императрицы Екатерины II. По рождению она принадлежала к одному из небогатых, хотя и знатных немецких владетельных домов — Ангальт-Цербстскому и никакого права на российский престол не имела даже после бракосочетания в 1745 году с официальным наследником Петром Федоровичем (будущим императором Петром III), кстати, приходившимся ей троюродным братом.

О своих чувствах перед свадьбой она вспоминала: «Сердце не предвещало мне большого счастья, одно честолюбие меня поддерживало; в глубине души у меня было что-то, что не позволяло мне сомневаться ни минуты в том, что рано или поздно мне самой по себе удастся стать самодержавной русской императрицей»¹.

В критической для себя ситуации лета 1762 года великая княгиня Екатерина Алексеевна не упустила представившегося ей шанса. Последовавшие затем 34 года ее правления оказались выдающимися для России, особенно с точки зрения построения новых основ гражданского общества. Начиная со второй половины 1760-х годов в целях дальнейшего укрепления власти часть полномочий по управлению на местах была постепенно передана выборным представителям определенных социальных

групп населения. О том, каким образом возникла и развивалась эта система, уместно помнить и сегодня, потому что история есть единая неразрывная цепь событий, и прошлое, даже давно минувшее, неразрывно связано с настоящим тысячами невидимых нитей.

По примеру других государств Европы императрица Екатерина II проводила свою внутреннюю политику в соответствии с идеями «просвещенного абсолютизма». Сущность этой политики заключалась в осуществлении реформ, в результате которых, при безусловном сохранении абсолютной воли верховной власти и неукоснительного соблюдения «государственной пользы», жизнь страны оказалась бы преобразована на новых, разумных началах — для всеобщего благоденствия подданных. Идеи Просвещения вдохновлялись великими французскими

философами, прежде всего Монтескье, Руссо, Вольтером и Дидро. С двумя последними Екатерина II состояла в постоянной переписке. В 1773–1774 годах Дидро даже посетил Петербург².

Изначально выборные должности в России были представлены уездными предводителями дворянства, господствующего российского сословия, о правовом статусе которого в системе государственного устройства страны в XVIII в. необходимо сказать несколько предварительных слов.

Сословия — это социальные группы, занимавшие определенное положение в соответствии со своими правами, обязанностями и привилегиями, которые передавались по наследству и были закреплены в законе. В докапиталистическом обществе сословия являлись опорой государственного устройства в подавляющем большинстве европейских стран.

¹ Екатерина II. Сочинения / Изд. подг. В.К. Былиным и М.П. Одесским. М., 1990. С. 51.

² См: Краснова Е.И. Дидро в Петербурге. История одного поиска // Старый Петербург: Поиски, находки, открытия. Сб. ст. / Сост. и ред. Е.И. Красновой. СПб., 2009. С. 238–246.

В Российской империи сословное деление, соответствующее преобразованиям во внутренней политике, которая проводилась со времени Петра I, окончательно утвердилось ко 2-й половине XVIII века. Различались четыре главных сословия: дворянство, духовенство, городское население, сельское население. Внутри них были свои градации.

Дворяне делились на потомственных и личных, то есть таких, дворянское достоинство которых приобреталось с производством в соответствующий чин по «Табели о рангах», введенной в России в 1722 году и состоявшей из четырнадцати классов. На протяжении XVIII века лица недворянского происхождения, служившие по гражданской части, получали право на личное дворянство с производством уже в чин XIV класса (коллежский регистратор), на потомственное дворянство – с чином VIII класса (коллежский асессор). В исключительных случаях личное дворянство могло быть высочайше пожаловано за особые заслуги. По наследству достоинство личного дворянина не передавалось. Для военных право на потомственное дворянство давал уже чин XIV класса (прапорщик).

Со времени Петра I любому русскому дворянину было необходимо иметь хоть какой-то офицерский чин – для того чтобы занимать соответствующее положение в обществе. Манифест «О даровании свободы всему российскому дворянству», 18 февраля³ 1762 года подписанный императором Петром III, в этом отношении почти ничего не изме-



Петр I

нил. Дворяне освобождались лишь от обязательной для них 25-летней непрерывной гражданской или военной службы (то есть могли выходить в отставку когда угодно), но по требованию правительства должны были немедленно являться для службы в действующей армии в военное время. Историческая же эпоха была такова, что для России не успевала окончиться одна война, как вскоре уже начиналась новая.

На действительной службе дослужиться даже до первого офицерского чина было не так-то легко. По воле царя-реформатора, нарушить которую его преемники и преемницы не смели, молодые дворяне сначала должны были последовательно подниматься по всем ступеням «солдатской» лестницы (не рассматриваем сейчас распространенную со времен императрицы Анны Иоанновны практику записи дворянских детей в полки чуть ли не от рождения). Например, Г.Р. Державин (1743–1816), знаменитый впоследствии поэт и государственный деятель, первый министр юстиции Россий-



Екатерина II

ской империи, – хотя и дворянин по рождению, но без высоких связей и покровителей, – солдатом в лейб-гвардии Преображенский полк поступил в марте 1762 года. В прапорщики же он был произведен только через 10 лет, и всё это время ходил «беспременно не токмо в строй для обучения экзерциции, но и во все случающиеся в роте работы, как то: для чищения каналов, для привозки из магазина провианта, на вёсти к офицерам и на <a>раулы в полковой двор и во <императорские> дворцы...»⁴.

Окончательное оформление сословий в России потребовало составления законов, в которых было бы четко сформулировано их положение. Без этого полноценные сословия в любом государстве попросту не могли существовать. В общем, необходимость этого была ясна уже к середине 1750-х годов. В 1754 году появился проект графа П.И. Шувалова «О разных государственной пользы способах», направленный на то, чтобы обеспечить улучшение работы существующего механизма госу-

³ Здесь и далее все даты в статье указаны по старому стилю.

⁴ Державин Г.Р. Записки. 1743–1812 / Изд. подг. Ю.В. Сокоротовой. М., 2000. С. 17.



дарственного управления. Одной из главных целей этого документа было доказательство того положения, что «если народ испытывает чрезмерное утеснение и если состояние его не дает возможности для самостоятельного продвижения к лучшему, то государство несет прямые потери, и любые «строгости» в политике не ведут к желаемому результату»⁵.

Тем не менее сложившиеся неблагоприятные внешнеполитические обстоятельства (Семилетняя война 1756–1763 гг.) в очередной раз потребовали серьезного напряжения финансовых и людских резервов, и скольнибудь перспективных внутренних обновлений в последние годы царствования Елизаветы Петровны не произошло.

К началу 1760-х годов жестко централизованная система государственного управления, выстроенная также при Петре I, перестала соответствовать экономическому положению страны, и необходимость проведения правовой реформы стала еще более

очевидной. К тому же 23 губернии, огромные по площади, не имея приемлемых путей сообщения, управлялись настолько плохо, что о точном числе российских городов толком не знали и сами сенаторы. Впоследствии Екатерина II записала об этом: даже «карту всей Империи Сенат от основания своего не имел. Я, быв в Сенате, послала пять рублей в Академию Наук от Сената чрез реку, и купили <...> печатного атласа, которого в тот же час подарила Правительствующему Сенату»⁶.

Впервые в российских законодательных актах уездные предводители дворянства упомянуты в высочайшем манифесте «Об учреждении в Москве Комиссии для сочинения проекта нового Уложения, и о выборе в оную депутатов» от 14 декабря 1766 года. Комиссия созывалась для разработки нового всеобъемлющего законодательства Российской империи. Она должна была состоять из выборных депутатов не моложе 25 лет от всех лично

свободных сословий, а также от центральных государственных учреждений. Таким образом, просвещенная монархия, предполагавшая признание основой жизни сословного общества главенство законов, как бы передавала право подготовки правовой реформы в руки самих подданных.

Дворянскому сословию от каждого уезда предписывалось выбрать по одному депутату. «Таков же требуется во всем и предводитель дворянский в каждом уезде»⁷, – сказано в манифесте. Собственно, он и должен был непосредственно проводить эти выборы (аналогичными выборами в городах руководили избираемые же городские головы).

К кандидатам дворянам на то и другое место предъявлялись следующие требования: «1) действительно имением своим в том уезде владеющий; 2) ни в каких штрафах, подозрениях и явных пороках не бывалый; 3) честного и незазорного поведения; 4) слу-

⁵ Омельченко О.А. «Законная монархия» Екатерины II: Просвещенный абсолютизм в России. М., 1993. С. 27.

⁶ Екатерина II. Сочинения... М., 1990. С. 472.

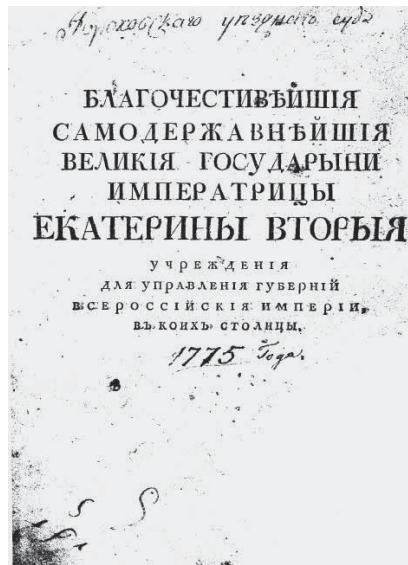
⁷ Полное собрание законов Российской Империи, с 1749 года. Собрание первое (далее: ПСЗ). Т. 17. С. 1095 (№ 12 801).

жащий или не служащий, какого бы то звания и чина ни был»⁸.

За новизной, в указе подробно прописан и «обряд выбора», вплоть до того, что «сей должен происходить с тихостию, учтивостию и безмолвно; чего начальник должен смотреть и благопристойным образом о том при случае напоминать». Данное повеление равным образом отнесено и к дворянам, и к городскому населению⁹.

Срок полномочий уездных предводителей, городских голов и всех депутатов в «Уложенной комиссии» был назначен в два года, причем последним из них сразу же была гарантирована неприкосновенность: «Понеже все депутаты суть под собственным Нашим охранением; того для без конфирмации Наша никакой суд <...> до их особы касающийся, во всю жизнь их не должен исполнить без доклада Нам, и дожидаться на то Нашего приказания»¹⁰. Установлено была и жалованье, производимое из казны: дворянским депутатам по 400 рублей в год, городским – по 122 рубля. Вовсе не малые по тем временам деньги!

Заседания всесословной Комиссии начались 30 июля 1767 года в Грановитой палате Московского Кремля. Всего в нее было избрано 570 депутатов¹¹, полномочия которых проверил и подтвердил Сенат, собственно, с самого начала и занимавшийся этими выборами. Каждый депутат имел при себе письменный



наказ своих избирателей – своеобразное «руководство к действию», который надлежало внимательно изучить всем другим депутатам. От лица императрицы они получили также и подготовленный ею «Наказ» из 526 статей – официальный документ новой политической доктрины, в котором Екатерина II отчетливо сформулировала идею преобразования России в сословную абсолютную монархию. В основу «Наказа» были положены идеи, высказанные Шарлем Луи Монтескье в трактате «О духе законов» (в русских переводах XVIII в. – «О разуме законов»).

Первый состав «Уложенной комиссии» проработал полтора года, проведя за это время 203 заседания сначала в Москве, а затем в Петербурге. Депутаты от дворянства выступили на них



с многочисленными призывами передать в руки представителей их сословия управление на местах.

В мае 1768 года, то есть до истечения первого двухгодичного срока, Екатерина II издала указ о возобновлении выборов депутатов и уездных предводителей дворянства «по точному обряду <...> выше <...> упомянутого»¹². Однако вскоре началась новая война с Турцией (1768–1774), на которую должны были отправиться депутаты из числа военных. Вторичного созыва полного собрания так и не последовало¹³, хотя отдельные частные комитеты «Уложенной комиссии» просуществовали до 1796 года, поскольку «ежедневная и не по одному часу работа над делами законодательства и государственного управления оставалась для Ека-

⁸ Там же.

⁹ Там же. С. 1097, 1102.

¹⁰ Там же. С. 1094.

¹¹ Официальные списки депутатов, изданные в 1767–1768 гг., указывают 724 депутата, в том числе 160 тех, кто по разным причинам заменил «первоизбранных» (Омельченко О.А. Указ. соч. С. 111).

¹² ПСЗ. Т. 18. С. 673 (№ 13 119).

¹³ См.: Начертание о приведении к окончанию Комиссии проекта нового Уложения. СПб., 1768.



терины II неизменно обязательной вплоть до последних недель ее жизни»¹⁴.

Идея же выборного уездного предводителя оказалась жизнеспособной, хотя сначала местные дворяне в массе своей и не проявили к нововведению особого интереса, посчитав это родом очередной «повинности» с пока еще неизвестными для них последствиями. Тем не менее достаточно быстро предводители, изначально по манифесту 1766 года после завершения депутатских выборов «вольные отлучиться по своим обстоятельствам» до тех пор, пока «не случится в них надобность»¹⁵, стали получать всё большее значение как покровители и защитники местных дворян, всюду охранявшие их исключительные права и привилегии. 25 сентября 1771 года императрица повелела избирать уездных предводителей дворянства каждые два года, не дожидаясь особых на то указов¹⁶.

Решающим действием екатерининского царствования во внутренней политике стала губернская реформа, проведенная на основе «Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи». Первую часть этого законодательного акта императрица подписала 7 ноября 1775 года¹⁷. В ходе реформы было осуществлено полное переустройство системы государственного управления на основе создания новых по типу учреждений и новых полномочий местных властей.

Отныне административно-территориальное деление было проведено так, чтобы в губернии проживало 300–400 тысяч, а в уезде – 20–30 тысяч душ мужского пола. Никакие национальные, исторические или экономические особенности территории во внимание не принимались. В итоге постепенно к концу XVIII века было создано, или, как тогда говорили, «открыто», 50 губерний.

Дворяне и городское население получили выборное сословное управление.

Каждые три года в зимний период, преимущественно с 10 декабря по 10 января, все дворяне уезда, составлявшие теперь единое «дворянское общество», должны были съезжаться для избрания из своей среды местных должностных лиц: капитан-исправника (возглавлявшего уездную полицию), уездного предводителя и заседателей в соответствующие местные учреждения – суды и палаты. Окончательно утверждал сословный выбор судебных заседателей назначаемый губернатор, но основанием для отвода выбора мог послужить только «явный порок» избранных¹⁸.

Помощник уездного предводителя, в случае необходимости принимавший на себя его обязанности, назывался «кандидат».

Таким образом, через своих выборных представителей дворянство получило возможность управлять всеми делами уезда – в его руках полностью сосредоточивалась местная полицейская, административная и судебная власть.

При этом стоит отметить, что в выражении «полицейское государство» в XVIII веке не было ничего предосудительного. Этот термин означал всего лишь такое государственное устройство, при котором просвещенный правитель (монарх), по словам современного историка екатери-

¹⁴ Омельченко О.А. Указ. соч. С. 323.

¹⁵ ПСЗ. Т. 17. С. 1100 (№ 12 801).

¹⁶ ПСЗ. Т. 19. С. 315 (№ 13 662).

¹⁷ ПСЗ. Т. 20. С. 229–304 (№ 14 392).

¹⁸ Там же. С. 235.

нинского царствования Д. Гриффитса, «заботится о благосостоянии подданных и стремится создать его путем активного вмешательства в их повседневную жизнь»¹⁹. Сама же полиция, как отметил еще Петр I, «есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальной подпор человеческой безопасности и удобства»²⁰.

Из числа уездных предводителей дворянства избирались губернские предводители, считавшиеся в губерниях вторыми лицами после губернаторов. В «Высочайших резолюциях на докладные пункты генерал-губернаторов» от 25 ноября 1778 года Екатерина II разъяснила, что выборы губернских предводителей производятся исключительно по воле дворянства, а сам губернатор, как лицо, назначенное Верховной властью, должен на это время вообще «выйти из собрания», то есть покинуть зал²¹.

Дворянам в уездах «Высочайшими резолюциями» дозволялось, если «будут иметь надобность или пожелают», собираться «для совета с собратиями» своими о нуждах и пользах взаимных, например, о заведениях для воспитания, о каких-либо публичных повинностях, как то содержание дорог (извечная российская проблема! – Г.М.) и тому подобное»²². Вмешиваться в сбор налогов местному дворянскому самоуправлению позволено не было.

Многолетний процесс правового оформления дворянства как господствующего сословия завершила «Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства», подписанная императрицей в один день с аналогичной «Грамотой на права и выгоды городам Российской Империи», 21 апреля 1785 года (это был день ее рождения). Екатерина II считала их венцом своей деятельности во внутренней политике.

Закон признал права «дворянского общества» уезда и губернии сообща владеть имуществом, иметь необходимые для своей деятельности учреждения, печать, а также «составить особливую казну своими добровольными складками, и оную казну употреблять им по общему их согласию»²³.

Наряду с выполнением сословных обязанностей (например, ведение родословных книг), уездные предводители дворянства стали считаться частью аппарата государственного управления, хотя формально не являлись чиновниками. Поэтому, в отличие от манифеста 1766 года, одна из статей «Дворянской грамоты» 1785 года особо подчеркивала, что «дворянин, который вовсе не служил, или, быв в службе, до обер-офицерского чина не дошел (хотя бы обер-офицерский чин ему при отставке и был дан), <...> ни голоса в собрании дворянства иметь не может, ни выбран быть способен для тех должностей,



Граф П.И. Шувалов

кои наполняются выбором собрания дворянства»²⁴. Обер-офицерскими считались чины от прапорщика (корнета) до капитана (ротмистра).

Уездные предводители пользовались значительной степенью независимости. В сословной деятельности они не подчинялись губернским предводителям; по общегосударственным и местным административным делам лишь ограниченно были ответственны перед губернаторами.

Никакого денежного вознаграждения за службу уездные и губернские предводители не получали, поэтому их должности считались, как тогда говорили, «почетными». Это обстоятельство существенно ограничивало количество претендентов на них в основном крупными землевладельцами. Тем не менее выборы зачастую происходили в жесткой закулисной борьбе, при которой

¹⁹ Цит. по: Каменский А.Б. Сословная политика Екатерины II // Вопросы истории. 1995. № 3. С. 31–32.

²⁰ Законодательство Петра I / Отв. ред.: А.А. Преображенский, Т.Е. Новицкая. М., 1997. С. 446.

²¹ ПСЗ. Т. 20. С. 760 (№ 14 816).

²² Там же. С. 762.

²³ ПСЗ. Т. 22. С. 350 (№ 16 187).

²⁴ Там же. С. 351.



определяющее значение имели не только личные симпатии, но и «направление мыслей» кандидатов. Должность предводителя не предусматривала полной занятости, но уже сама его личность оказывала существенное влияние на положение дел в губернии или уезде.

Количество сроков пребывания на выборных должностях законодательство не ограничивало. После отставки предводители дворянства имели право на пенсию.

Итак, 246 лет назад манифестом 1766 года оказался «закреплен первый прообраз демокра-

тических выборов в истории России»²⁵. В последующие затем двадцать лет в рамках принципов и учреждений «просвещенного абсолютизма» сословное самоуправление в России обрело свое полное развитие – «в этом смысле это была реформа несомненно перспективного значения»²⁶. В результате нее сформировалась система выборного управления на местах. Постоянно совершенствуясь, она успешно просуществовала почти 150 лет.

Разумеется, по статистическим параметрам и своим целям те выборы, носившие сословный характер, не соотносятся с

современным всеобщим и равным волеизъявлением избирателей. Однако основы российского выборного законодательства были заложены именно Екатериной II. Разработанными ею актами предусматривалась выборность уездных предводителей дворянства, – но весьма быстро они стали фактически исполнять функции должностных лиц, которые сейчас называются главами администрации районов. Введенное тогда же городское общественное самоуправление является прообразом современных муниципальных образований.

²⁵ Димитриев И.А. Выборы до революции: земский опыт // Журнал о выборах. 2007. № 1. С. 54.

²⁶ Омельченко О.А. Указ. соч. С. 276.

ПОДПИСАН МЕМОРАНДУМ

По приглашению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с 17 по 22 августа 2012 года делегация Комиссии по выборам Республики Филиппины с официальным визитом посетила Москву и Санкт-Петербург. Филиппинскую делегацию, в состав которой вошли члены Комиссии Лусенито М. Тагле и Армадо С. Веласко, исполнительный директор Жозе М. Толентино, консультант Ла Райни Сармиенто и помощник Александер Энтони М. Тагле, возглавлял временно исполняющий обязанности Председателя Комиссии Рене С. Сармиенто.

В ходе визита был подписан Меморандум о взаимопонимании по вопросам сотрудничества в области выборов между Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Комиссией по выборам Республики Филиппины. Церемония подписания документа состоялась 20 августа в Санкт-Петербурге. С российской стороны Меморандум подписал Председатель ЦИК России В.Е. Чуров. На мероприятии присутствовал Председатель Законодательного собрания Санкт-Петербурга В.С. Макаров, представители руководства городской администрации, избирательной комиссии, прессы, телевидения и общественности города.

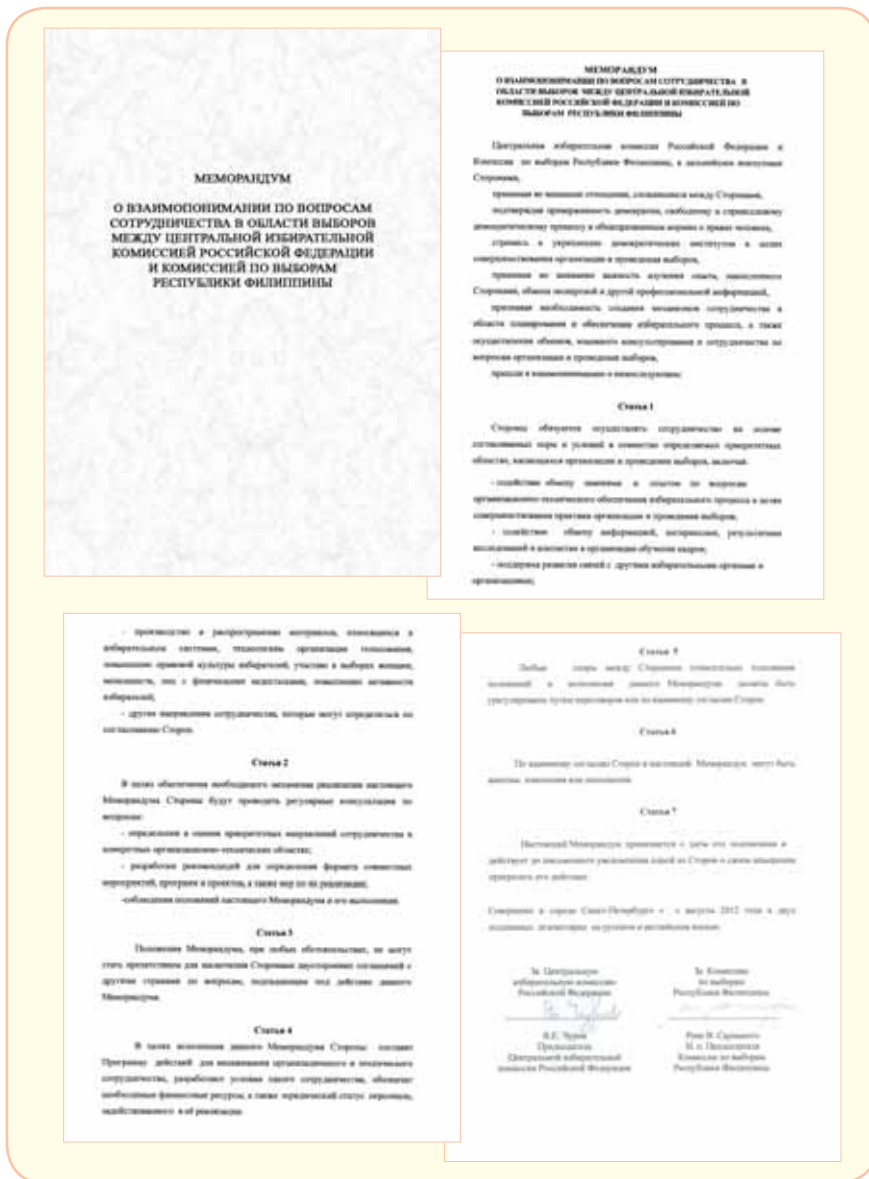
Официальную часть программы визита составили несколько встреч и бесед, а также двусторонние переговоры. Делегацию совместно с В.Е. Чуровым принял временно исполняющий обязанности губернатора Санкт-

Петербурга И.Б. Дивинский. Он рассказал о научном и внешнеэкономическом потенциале города, о его деловых связях с одной из провинций Филиппин, акцентировал внимание филиппинской стороны на возможностях Санкт-Петербурга в сфере высоких технологий по развитию средств электронного голосования и передачи информации.

Особый интерес гости проявили к вопросу обмена опытом в области применения различных средств электронного голосования и спутниковым каналам связи. Договорились продолжить обсуждение данной темы на встречах в Москве с представителями соответствующих заинтересованных российских ведомств. Также гости заинтересовались российским опытом применения веб-камер на избирательных участках.

В канун церемонии подписания Меморандума прошли двусторонние переговоры между Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и делегацией Комиссии по выборам Республики Филиппины с участием Председателя ЦИК России В.Е. Чурова и Председателя Комитета по внешним связям Правительства Санкт-Петербурга А.В. Прохоренко. Были обсуждены вопросы основных направлений развития двусторонних связей между ЦИК России и Комиссией по выборам Республики Филиппины, проблемы расширения международного сотрудничества в электоральной сфере. Стороны затронули вопрос изготовления избирательных бюллетеней, который для филиппинской стороны является достаточно острым: на сегодня нет официального реше-





ния о том, в какой стране будут изготавливаться бюллетени для предстоящей на Филиппинах избирательной кампании.

Обсуждалась и возможность сотрудничества в сфере высоких технологий, к которым партнеры проявляют интерес, вызванный уже наработанной, но требующей дальнейшего развития практикой применения на Филиппинах средств электронного голосования. Разговор на эту тему продолжился в Москве в ходе встречи с секретарем Центральной избирательной

комиссии Российской Федерации Н.Е. Конкиным. В ЦИК России гостей ознакомили также с работой электронных средств голосования, с деятельностью Федерального центра информатизации, пригласили принять участие на очередном заседании ЦИК России.

В ходе визита гости неоднократно приглашали российскую сторону посетить Филиппины с ответным визитом. Была достигнута предварительная договоренность о посещении Филиппин В.Е. Чуровым в мае 2013 года в

ходе предстоящих парламентских выборов.

Во время пребывания в Санкт-Петербурге филиппинская делегация ознакомилась также с работой городской избирательной комиссии, избирательных комиссий городов Пушкин, Павловск и Петродворец. Делегация встретилась с представителями руководства администраций этих городов и получила достаточно полное представление о достижениях в их социально-экономическом развитии. Большое внимание во время этих бесед уделялось вопросам помощи со стороны местных властей избирательным комиссиям в организации выборов, в том числе с точки зрения обеспечения безопасности и организации помещения для голосования.

Огромное впечатление на филиппинских коллег произвели памятники архитектуры Москвы и Санкт-Петербурга, посещение которых входило в культурную программу визита. Осмотр достопримечательностей двух столиц не только позволил филиппинским коллегам составить определенное представление о культурном наследии России, но и пообщаться с простыми гражданами, задать им как рядовым избирателям соответствующие вопросы

В мероприятиях по работе с делегацией приняли участие начальник Управления внешних связей Аппарата ЦИК России В.И. Ковтун и заместитель начальника отдела данного управления Ю.П. Шаповалов. МИД России на официальных встречах представляла советник 3-го Департамента Азии Министерства О.В.Харламова.

*Управление внешних связей
Аппарата ЦИК России*

НА Боевом посту до последней минуты

В Омске Александра Ивановича Кушнарера не просто помнят. О нем вновь и вновь вспоминают самым добрым словом и с великой грустью как о человеке исключительного обаяния, делового таланта, человеке слова и человека – скалы. Вспоминают в разных ситуациях – в спокойном раздумье, в мимолетных сравнениях или когда сердцем и душой вдруг остро почувствуют: его нет!

Шокирующе и неожиданно под конец того зимнего рабочего дня прилетела весть о роковом ударе. «Это был первый случай в истории российской избирательной системы, когда председатель избирательной комиссии субъекта Федерации, можно сказать, погиб на «боевом посту», – сказал прибывший в Омск на похороны А.И. Кушнарера Председатель ЦИК России Владимир Евгеньевич Чуров. – Он был одним из самых опытных и грамотных наших руководителей!».

Характер и жизненный опыт Александра Ивановича ковались многими замечательными людьми и в горниле многочисленных испытаний. Родился он 26 февраля 1951 года и подрастал обыкновенным деревенским мальчишкой в селе Новологиново Седельниковского района Омской области. С детства мечтал о небе и после школы уехал поступать в Армавирское высшее авиационное училище. Мечту о небе пришлось оставить из-за небольшой проблемы в позвоночнике. Затем были служба в армии и по

1971 год – учеба в Челябинском высшем танковом училище.



В нем ценили удивительную грамотность, любовь к книгам, знание истории и культуры. В огромной степени это было заложено на историческом факультете Омского государственного педагогического института им. А.М. Горького, который он закончил в 1977 году. А после работал учителем истории и обществоведения, завучем в Омской средней школе № 56.

“

Владимир ВАРНАВСКИЙ, председатель Законодательного Собрания Омской области. За 18 лет деятельности Законодательного Собрания не знаю случая, когда действия областной избирательной комиссии были бы признаны неправомерными. Да и самих исков в суд на незаконность действий облзбиркома практически не поступало. На действия других комиссий – да, к облзбиркому претензий не было. Безусловно, в этом есть и личная заслуга Александра Ивановича Кушнарера. Он был талантливым организатором. Сумел создать работоспособный коллектив, в состав которого входили представители партий-оппонентов, непримиримых соперников, заложил традиции корректности – по-деловому сплотил людей разной политической ориентации, убедил, в первую очередь личным примером, что главное в работе организаторов выборов – обеспечить законность деятельности, подлинное равенство для кандидатов во всем: в своих правах и ответственности перед законом. В любой ситуации он умел оставаться принципиальным. Вот каким руководителем был Александр Иванович Кушнарер.

”

“

Алексей НЕСТЕРЕНКО, председатель Избирательной комиссии Омской области. В силу профессии Александр Иванович Кушнарев был человеком публичным и, как писали в прессе, одним из самых ярких персонажей среди омских политиков. Не случайно те, кто знал его преимущественно по пресс-конференциям и разного рода публичным мероприятиям, помнят его, в первую очередь, как человека легкого, жизнерадостного, с уникальным чувством юмора и очень доброго. Он и в самом деле умел заряжать оптимизмом! Но при всей его внешней легкости и добродушии, это был, по сути, человек-скала. Очень надежный и очень порядочный человек. И на службе, и вне службы. Все, кто был рядом, знали это наверняка! Весь его коллектив чувствовал себя за ним, как за каменной стеной. И это очень важно. Потому его внезапный уход из жизни для всех нас – очень большая потеря!

”

О том, каким мудрым и твердым, авторитетным и заботливым руководителем, умеющим мгновенно принимать верные решения, был А.И. Кушнарев, наиболее убедительно говорят воспоминания людей, хорошо его знавших, проработавших с ним многие годы в созданной им же мощной команде организаторов избирательного процесса.

Пять раз члены областной избирательной комиссии доверяли А.И. Кушнареву руководить ее работой. Под его руководством они четыре раза провели на территории области выборы Президента Российской

Федерации (1996, 2000, 2004, 2008 годы), пять раз – выборы

“

Юрий ЯКОВЛЕВ, заместитель председателя Избирательной комиссии Омской области. Александр Иванович был талантливым руководителем. Из любой сложной ситуации умел найти выход, наладить рабочие взаимоотношения с любым, даже самым скандальным кандидатом, баллотирующимся в кресло любого уровня (от депутата поселения до президента). К любой критике в прессе, на совещаниях и встречах он относился с юмором. Был человеком очень широкого кругозора. Увлекался историей и политикой, военной авиацией и автомобилями, практически всеми видами спорта, охотой. Он обладал неиссякаемой энергией и жизнеутверждающей аурой. Вокруг него всегда находилось много друзей и единомышленников. Умел открыто, честно критиковать и в то же время прощать за мелкие упущения. Он, как высокопрофессиональный дирижер, умел настроить более чем 16-тысячный коллектив избирательных комиссий всех уровней на рабочий лад, и при этом все выборы на территории Омской области проходили в рамках закона.

”

депутатов Государственной Думы (1995, 1999, 2003, 2007,

непримиримая политическая борьба, свойственные современной России «разноцветные» политические технологии и интриги, зачастую откровенные провокации по отношению к избирательным комиссиям требовали колоссального напряжения сил и сосредоточенности, применения всего арсенала правовых знаний, множества бессонных суток, а значит, душевных сил и физического здоровья. А они, как известно, не бесконечны...

10 февраля 2012 года Александра Ивановича Кушнарева не стало! До последней минуты он оставался на боевом посту.

Вечная ему память! ✓

“

Александр ХРИСТОЛЮБОВ, секретарь Избирательной комиссии Омской области. Для А.И. Кушнарева не существовало чинов и званий, он мог запросто общаться с рядовым специалистом, поясняя различные тонкости избирательного права и работы Комиссии. Многие его идеи нашли свое отражение в областном законодательстве о выборах и референдумах. Как руководитель Александр Иванович умел выделять главное в работе, принимать оптимальные и быстрые решения и нести за них полную ответственность, не перекладывая ее на коллектив. Он умел замечать мелкие недочеты, но за безалаберность и халатность всегда спрашивал строго. Эти качества руководителя являются продолжением таких его человеческих и личностных качеств, как высокий интеллект, широкий кругозор, энциклопедичность мышления, доброта, честность, великодушие и оптимизм. День 31 января 2012 года, когда мы в последний раз видели нашего председателя на работе, запомнился как рядовой день. Обсуждали текущие моменты подготовки к предстоящим выборам Президента России. Решали, как быть с обучением наблюдателей и использованием электронных комплексов обработки избирательных бюллетеней. Все было как обычно. А вечером – звонок от коллеги: Александр Иванович в больнице... До сих пор не верится, что его больше нет. Но он с нами. Жив в наших сердцах, нашей памяти. Для меня он навсегда останется примером Человека и Руководителя. Именно так, с большой буквы.

”



СОСТОЯЛОСЬ ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ ОНМКС ПРИ ЦИК РОССИИ

6 сентября 2012 года в здании ЦИК России состоялось пленарное заседание Общественного научно-методического консультативного совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Участники встречи обсудили основные направления деятельности ОНМКС при ЦИК России в условиях модернизации избирательной системы Российской Федерации.

С приветственным словом к участникам обратился Председатель ЦИК России, сопредседатель ОНМКС при ЦИК России В.Е. Чуров.

Сопредседатель ОНМКС при ЦИК России С.А. Филатов представил доклад на тему «Модернизация избирательной системы Российской Федерации и основные направления деятельности ОНМКС при ЦИК России».

Доклад директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, академика РАН, члена ОНМКС при ЦИК России Т.Я. Хабриевой был посвящен теме «Российское избирательное законодательство в контексте универсальных тенденций правового развития».

Директор Института этнологии и антропологии Российской академии наук, академик РАН, член ОНМКС при ЦИК России В.А. Тишков тему своего доклада обозначил как «Этнонациональный фактор в выборных кампаниях».

Председатель Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по развитию гражданского общества и взаимодействию с общественными палатами субъектов Российской Федерации, член ОНМКС при ЦИК России И.Е. Дискин выступил с докладом «Гражданское общество и избирательный процесс».

По завершении первой части пленарного заседания работа продолжилась на площадках четырех «круглых столов»: «Структурные изменения в избирательной системе и совершенствование избирательного законодательства», «Реформа партийной системы: развитие законодательства и правоприменительная практика», «Эффективность технической модернизации избирательной системы Российской Федерации», «Общественный контроль на выборах в Российской Федерации».

Более подробную информацию о работе ОНМКС в день пленарного заседания «Журнал о выборах» предложит вниманию читателей в следующем номере.

Пресс-служба ЦИК России

