

# Сборник конкурсных работ

в области избирательного права  
и избирательного процесса

- ✓ Кабардино-Балкарский институт бизнеса
- ✓ Филиал Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова в г. Пятигорске
- ✓ Санкт-Петербургский государственный университет
- ✓ Филиал Санкт-Петербургского государственного экономического университета в г. Великом Новгороде
- ✓ Владикавказский институт управления
- ✓ Уральский государственный юридический университет
- ✓ Бурятский государственный университет
- ✓ Национальный исследовательский Томский государственный университет
- ✓ Волгоградский институт бизнеса
- ✓ Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина
- ✓ Филиал Института международного права и экономики имени А.С. Грибоедова в г. Липецке
- ✓ Южно-Российский государственный политехнический университет (НПИ) имени М.И. Платова

2015

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации  
Министерство образования и науки Российской Федерации  
Российский центр обучения избирательным технологиям  
при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

## **СБОРНИК КОНКУРСНЫХ РАБОТ**

в области избирательного права и избирательного процесса,  
повышения правовой и политической культуры избирателей  
(участников референдума), организаторов выборов, участников  
избирательных кампаний, выполненных студентами,  
аспирантами и преподавателями образовательных организаций  
высшего образования Российской Федерации

Москва  
2015

*Издание осуществлено в рамках реализации Сводного плана основных мероприятий федерального казенного учреждения «Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума) и других участников избирательного процесса, обучению кадров избирательных комиссий, мониторингу и совершенствованию избирательных технологий в Российской Федерации на 2015 год, утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 29 декабря 2014 года № 266/1614-6*

Под общей редакцией **В.Е. Чурова**

Научный редактор – **Н.Е. Конкин**

Научные рецензенты:

**М.В. Гришина**, заслуженный юрист Российской Федерации,  
**С.А. Даниленко**, заслуженный юрист Российской Федерации,  
**Л.Ф. Демьянченко**, заслуженный юрист Российской Федерации,  
**Н.А. Кулясова**, заслуженный юрист Российской Федерации,  
**С.М. Шапцев**, доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
**Б.С. Эбзеев**, доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
**К.Ю. Бородулина**, действительный государственный советник  
Российской Федерации 3 класса

Ответственный редактор – доктор юридических наук,  
заслуженный юрист Российской Федерации **А.В. Иванченко**

СБОРНИК конкурсных работ в области избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний, выполненных студентами, аспирантами и преподавателями образовательных организаций высшего образования Российской Федерации. – М.: РЦОИТ, 2015. – 204 с.

В сборнике опубликованы работы победителей Всероссийского конкурса среди студентов, аспирантов и преподавателей образовательных организаций высшего образования Российской Федерации в области избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний.

В сборнике также представлены нормативные документы и информационные материалы о проведении конкурса.

Издание адресовано, прежде всего, будущим юристам, а также всем, кто интересуется развитием избирательного права и избирательного процесса в России и за рубежом.

Электронная версия издания доступна на сайте [www.rcoit.ru](http://www.rcoit.ru)

## СОДЕРЖАНИЕ

### Раздел 1. Нормативные документы

- Постановление ЦИК России от 22 октября 2014 г. № 258/1584-6  
«О Всероссийском конкурсе на лучшую работу по вопросам избирательного  
права и избирательного процесса, повышения правовой и политической  
культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов,  
участников избирательных кампаний» ..... 5
- Постановление ЦИК России от 20 мая 2015 г. № 283/1670-6 «Об итогах  
Всероссийского конкурса на лучшую работу по вопросам избирательного  
права и избирательного процесса, повышения правовой и политической  
культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов,  
участников избирательных кампаний» ..... 26

### Раздел 2. Итоги проведения конкурса

- Информация о проведении Всероссийского конкурса на лучшую работу  
по вопросам избирательного права и избирательного процесса,  
повышения правовой и политической культуры избирателей  
(участников референдума), организаторов выборов, участников  
избирательных кампаний..... 30
- Перечень субъектов Российской Федерации и образовательных организаций  
высшего образования, принимавших участие во Всероссийском конкурсе  
в соответствии с постановлением ЦИК России от 22 октября 2014 г.  
№ 258/1584-6..... 33
- Перечень тем работ, допущенных к участию во Всероссийском  
конкурсе на лучшую работу по вопросам избирательного права  
и избирательного процесса в соответствии с постановлением ЦИК России  
от 22 октября 2014 г. № 258/1584-6 ..... 38

### Раздел 3. Работы победителей конкурса

#### 3.1. Номинация «Научно-исследовательская работа»

- Караев М.Ш., Полякова Э.И.* Тенденция развития избирательной системы  
России и электорального поведения ..... 44

<i>Матвеев С.А.</i> Мажоритарность избирательных систем, принцип равенства и теория представительной демократии: поиск компромисса в практике конституционного правосудия.....	59
<i>Кузина В.С.</i> Избрание жребием в формировании власти: исторический опыт и перспективы.....	78
<i>Дидаров С.В.</i> Смешанная избирательная система и ее разновидности. Использование смешанной избирательной системы в России .....	92
<i>Павлюченкова А.Ю.</i> Нарушение законодательства Российской Федерации об интеллектуальной собственности при проведении предвыборной агитации в призме судебных решений.....	106
<i>Легостаева В.В.</i> Сравнительно-правовой анализ регулирования предвыборной агитации в СМИ и киберпространстве.....	120
<b>3.2. Номинация «Учебно-методическое пособие»</b>	
<i>Акчурин А.Р.</i> Практикум по курсу «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации» .....	132
<i>Кучин А.С.</i> Избирательное право и процесс (рабочая программа дисциплины).....	148
<i>Миронова С.М.</i> Формы и методы повышения электоральной активности молодежи (на примере Школы политики и права). Сборник ситуационных заданий и деловых игр.....	162
<b>3.3. Номинация «Электронный образовательный ресурс»</b>	
<i>Федоров В.И.</i> Электронное голосование: прошлое, настоящее и будущее ....	177
<i>Шелагин А.Б.</i> Избирательное право и процесс: ресурс для слабовидящих избирателей .....	192
<i>Педченко А.Н.</i> Выборы Губернатора Ростовской области 13 сентября 2015 г.....	199



## ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### ПОСТАНОВЛЕНИЕ

22 октября 2014 г.

№ 258/1584-6

Москва

#### **О Всероссийском конкурсе на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний**

На основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 10 июля 2014 года №1270-р, заслушав информацию секретаря Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Н.Е. Конкина о проведении Всероссийского конкурса на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т** :

1. Провести совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, образовательными организациями высшего образования Российской Федерации в период с 1 ноября 2014 года по 1 марта 2015 года Всероссийский конкурс на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний (далее – конкурс).

2. Утвердить Положение о Всероссийском конкурсе на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников рефе-

рендума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний (приложение № 1) и состав Комиссии по подведению итогов Всероссийского конкурса на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний (далее – конкурсная комиссия) (приложение № 2).

3. Поручить конкурсной комиссии в срок до 15 апреля 2015 года рассмотреть поступившие на конкурс материалы, подвести итоги конкурса, определить его победителей и представить Центральной избирательной комиссии Российской Федерации предложения об их поощрении (награждении).

4. Осуществить выплату премий победителям конкурса за счет средств федерального бюджета, выделенных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации на обеспечение функций государственных органов, в том числе территориальных органов, по разделу 01, подразделу 07, целевой статье 9490019, виду расходов 350.

5. Произвести оплату расходов, связанных с организацией и проведением конкурса, в том числе с рассмотрением и экспертизой конкурсных работ, а также с изготовлением дипломов за счет средств федерального бюджета, выделенных федеральному казенному учреждению «Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» на выполнение мероприятий по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума) и других участников избирательного процесса, обучению кадров избирательных комиссий, мониторингу и совершенствованию избирательных технологий в Российской Федерации по разделу 01, подразделу 07, целевой статье 9490059.

6. Федеральному казенному учреждению «Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» (А.В. Иванченко) и Аппарату Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (Ф.С. Смуглин) обеспечить организационно-техническое, методическое и информационное сопровождение подготовки и проведения конкурса.

7. Опубликовать настоящее постановление в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» и направить в Министерство образования и науки Российской Федерации.

Председатель  
Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации

В.Е. Чуров

Секретарь  
Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации

Н.Е. Конкин

Приложение № 1

СОГЛАСОВАНО  
Министерство образования и науки  
Российской Федерации  
Департамент государственной  
политики  
в сфере высшего образования

УТВЕРЖДЕНО  
постановлением Центральной  
избирательной комиссии  
Российской Федерации  
от 22 октября 2014 г. № 258/1584-6

**ПОЛОЖЕНИЕ  
о Всероссийском конкурсе на лучшую работу по вопросам  
избирательного права и избирательного процесса, повышения  
правовой и политической культуры избирателей (участников  
референдума), организаторов выборов, участников  
избирательных кампаний**

**1. Общие положения**

1.1. Конкурс среди студентов, аспирантов и преподавателей на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов в органы государственной власти, органы местного самоуправления в Российской Федерации, участников избирательных кампаний (далее – конкурс) проводится Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в период с 1 ноября 2014 года по 1 марта 2015 года совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, образовательными организациями высшего образования (образовательными организациями, осуществляющими в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования).

1.2. Заявка на участие в конкурсе принимается от студентов, аспирантов и преподавателей образовательных организаций высшего образования Российской Федерации, возраст которых не должен превышать 35 лет (приложение № 1).

1.3. Конкурс проводится с целью стимулирования лиц, обучающихся по образовательным программам высшего образования, и преподавателей

образовательных организаций высшего образования Российской Федерации к научным исследованиям в области избирательного права и избирательного процесса, привлечения научного потенциала вузов к разработке учебно-методических материалов по избирательному праву, избирательному процессу, современным избирательным технологиям, повышения уровня правовой и политической культуры избирателей, иных участников избирательных кампаний, в том числе с учетом зарубежного опыта организации и проведения выборов, формирования кадрового резерва избирательных комиссий.

## 2. Условия конкурса

2.1. Для участия в конкурсе лицам, обучающимся по образовательным программам высшего образования, преподавателям образовательных организаций высшего образования Российской Федерации или коллективам авторов в составе не более трех человек необходимо подготовить работу по одной из трех номинаций конкурса:

- научно-исследовательская работа;
- учебно-методическое пособие (для аспирантов и преподавателей);
- электронный образовательный ресурс.

2.2. В номинации «Научно-исследовательская работа» могут быть представлены работы в соответствии с примерным перечнем тем работ по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний (приложение № 2).

2.2.1. Научно-исследовательская работа должна представлять собой актуальное исследование по тематике конкурса, содержать обоснованные выводы по существу исследуемой проблемы, предложения по совершенствованию правоприменительной практики, а также, при необходимости, федерального и регионального законодательства о выборах. При написании работы конкурсанты должны руководствоваться следующими критериями:

- соответствие содержания конкурсной работы выбранной теме;
- наличие введения с указанием актуальности, целей и задач исследования;
- наличие характеристики объекта и предмета исследования;
- наличие элементов научной новизны (для лиц, обучающихся по программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре и преподавателей образовательных организаций высшего образования Российской Федерации);
- научный стиль изложения, последовательность в аргументации, самостоятельность мышления, грамотность;
- уровень знакомства с современным состоянием проблемы;
- наличие источниковедческого анализа в конкурсной работе;
- возможность практического применения.

2.2.2. При написании работы конкурсанты должны руководствоваться следующими требованиями:

наличие титульного листа, оглавления, введения, основного содержания, заключения, списка используемой литературы;

на титульном листе конкурсной работы (приложение № 3) указываются следующие сведения:

наименование, почтовый индекс и адрес вуза;

фамилия, имя, отчество ректора;

тема конкурсной работы;

сведения об авторе: фамилия, имя, отчество, год рождения, курс, отделение (дневное, вечернее, заочное), факультет, почтовый индекс, домашний адрес, код города, телефон (домашний/мобильный), адрес электронной почты;

сведения о научном руководителе, оказавшем консультативную и методическую помощь участнику конкурса в подготовке конкурсной работы: фамилия, имя, отчество, место работы, должность, ученая степень, ученое звание, телефон (домашний/мобильный), адрес электронной почты.

Конкурсная работа должна быть отпечатана и сброшюрована на листах формата А4. Объем работы (оглавление и текст) – не менее 30 и не более 45 страниц машинописного текста.

Текст документа должен иметь следующие параметры:

шрифт	TimesNewRoman
размер	14
межстрочный интервал	полуторный
первая строка	отступ на 1,25 см
выравнивание	по ширине.

Размеры полей документа должны иметь следующие параметры:

верхнее	2,0 см
нижнее	2,0 см
левое	3,0 см
правое	1,5 см.

Страницы конкурсной работы, за исключением титульного листа, должны быть пронумерованы, оглавление считать страницей 1.

Прилагаемые к конкурсной работе плакаты, схемы и другой иллюстративный материал должны быть сложены так, чтобы соответствовать формату А4.

2.3. В номинации «Учебно-методическое пособие» могут быть представлены методические пособия для различных категорий участников избирательного процесса, в том числе для будущих избирателей: учебники, лекции по избирательному праву и избирательному процессу для обучающихся и для преподавателей, программы обучения, учебно-методические пособия, программы информационно-разъяснительной деятельности избирательных комиссий, памятки для избирателей, кандидатов и их представителей, наблю-

дателей, рабочие блокноты для членов избирательных комиссий, наглядные пособия (плакаты) по избирательному праву, сценарии деловых игр, конкурсов, фестивалей и так далее. К сценариям деловых игр, конкурсов, фестивалей могут быть приложены видео- и фотоматериалы, иллюстрирующие проведение указанных мероприятий.

Рукопись учебно-методического пособия должна быть подготовлена в соответствии с требованиями, изложенными в подпунктах 2.2.1 и 2.2.2.

Учебно-методические пособия в электронном виде участвуют в номинации «Электронный образовательный ресурс».

2.4. В номинации «Электронный образовательный ресурс» могут быть представлены: интерактивные учебно-методические пособия по темам и видам, указанным в пункте 2.3, электронные справочные материалы (словари, справочники, библиографический указатель и др.), программы компьютерного тестирования для различных категорий участников избирательного процесса, мультимедийные демонстрационные материалы (флэш-ролики, учебные фильмы, презентации и др.).

При подготовке конкурсной работы в номинации «Электронный образовательный ресурс» в комплекте с материалом должны прилагаться: файл ReadMe.txt, содержащий указание программных средств, с помощью которых выполнены исполняемые компоненты, качественное описание компьютерных технологий, используемых в проекте (исполняемые модули, цифровое аудио/видео, графика, гипертекст), краткое описание содержательной части и образовательных технологий, представленных в проекте, инструкция по использованию электронного образовательного ресурса, инструкция по установке электронного образовательного ресурса, объем дистрибутива и максимальный объем памяти, занимаемой электронным образовательным ресурсом после полной установки на жесткий диск, а также должны быть указаны минимальные требования к программно-аппаратным средствам, необходимые для работы с электронными изданиями.

2.5. В отношении материалов, представленных в электронном виде (на CD, DVD-дисках или USB-накопителях), устанавливаются следующие обязательные требования:

2.5.1. Материалы, в том числе соответствующее программное обеспечение к ним, должны быть совместимы с операционной системой Microsoft Windows XP Professional или Windows 7 и воспроизводиться на персональном компьютере со следующими техническими характеристиками:

- процессор с тактовой частотой не более 2 ГГц;
- оперативная память не более 1 Гб;
- жесткий диск не более 80 Гб;
- видеокарта с максимальным разрешением до 1920×1080.

2.5.2. Материалы, представленные в текстовом виде, и презентационные материалы в форматах pdf, ppt должны соответствовать версии офисного приложения Microsoft Office 2003–2007 Professional.

2.5.3. Формат видеоматериалов – mpг2, mpг4, avi с качеством звука в диапазоне 60 Гц – 12 500 Гц и разрешением не менее 1024×768 пикселей с частотой кадров не менее 25 кадров/сек.

2.5.4. Формат аудиоматериалов – wav, mp3 с качеством звука в диапазоне 60 Гц – 12 500 Гц.

2.5.5. Фотоматериалы в формате jpg.

2.6. Все конкурсные работы должны быть представлены на бумажном и электронном носителях.

2.7. Конкурсные работы, выполненные с нарушением требований настоящего Положения, к участию в конкурсе не допускаются.

2.8. Присланные на конкурс работы не возвращаются. Конкурсные работы могут быть использованы в деятельности ЦИК России, РЦОИТ при ЦИК России и ФЦИ при ЦИК России.

### 3. Порядок проведения конкурса

3.1. С 1 ноября 2014 года по 1 марта 2015 года организация конкурса осуществляется образовательными организациями высшего образования Российской Федерации совместно с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации.

Образовательные организации высшего образования Российской Федерации в установленном администрациями порядке проводят отбор лучших работ, которые направляются в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации. К каждой конкурсной работе прилагаются:

рецензия научного руководителя (кроме преподавателей образовательных организаций высшего образования Российской Федерации);

сопроводительное письмо ректора вуза.

3.2. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации в установленном своим решением порядке проводит оценку и отбор конкурсных работ по критериям, указанным в подпункте 2.2.1. Конкурсные работы с сопроводительным письмом избирательной комиссии субъекта Российской Федерации в количестве не более трех по каждой из номинаций и не позднее 20 февраля 2015 года (дата отправки определяется по штемпелю почтового отделения) направляются фельдсвязью в РЦОИТ при ЦИК России (109012, Москва, Б. Черкасский пер., д. 7) для экспертизы и оценки конкурсной комиссией.

3.3. С 1 марта по 15 апреля 2015 года конкурсная комиссия определяет победителей конкурса. Победители конкурса определяются отдельно в каждой номинации.

3.4. РЦОИТ при ЦИК России вправе заключать гражданско-правовые договоры на рассмотрение, экспертизу и оценку представленных на конкурс работ со специалистами в области избирательного права и избирательного процесса, иных отраслей права и науки.

3.5. Экспертиза и оценка конкурсных работ осуществляется по 100-балльной системе. После экспертизы и оценки конкурсные работы, получившие более 85 баллов, рассматриваются конкурсной комиссией.

3.6. При проведении экспертизы, оценки конкурсных работ и подведении итогов конкурса сведения об авторах работ рецензентам и членам конкурсной комиссии не сообщаются.

3.7. По результатам экспертизы и оценки конкурсная комиссия подводит итоги конкурса и открытым голосованием определяет победителей конкурса, исходя из количества присуждаемых премий в каждой номинации конкурса. Заседание конкурсной комиссии считается правомочным, если на нем присутствует простое большинство ее членов.

Решение конкурсной комиссии принимается простым большинством голосов от числа ее членов, присутствующих на заседании, и оформляется протоколом. При равенстве голосов голос председателя конкурсной комиссии является решающим.

3.8. На основании протокола конкурсной комиссии ЦИК России своим постановлением об итогах конкурса принимает решение о присуждении премий и награждении дипломами ЦИК России победителей конкурса:

в номинации «Научно-исследовательская работа» – одна первая премия в размере 35 тысяч рублей, одна вторая премия в размере 30 тысяч рублей, одна третья премия в размере 15 тысяч рублей;

в номинации «Учебно-методическое пособие» – одна первая премия в размере 60 тысяч рублей, одна вторая премия в размере 50 тысяч рублей и одна третья премия в размере 25 тысяч рублей;

в номинации «Электронный образовательный ресурс» – одна первая премия в размере 90 тысяч рублей, одна вторая премия в размере 75 тысяч рублей и одна третья премия в размере 40 тысяч рублей.

Обладателям первых премий вручаются благодарственные письма Министерства образования и науки Российской Федерации (по согласованию).

Научным руководителям победителей конкурса направляются благодарности Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

3.9. В случае присуждения премии авторскому коллективу сумма премии не увеличивается, а распределяется между членами авторского коллектива в соответствии с требованиями пункта 2 статьи 1059 Гражданского кодекса Российской Федерации.

3.10. Если какая-либо премия (премии) не присуждается (ются), то на основании предложений конкурсной комиссии в пределах размера этой премии (премий) может быть увеличено количество других премий или изменены суммы других премий.

3.11. Постановление ЦИК России об итогах конкурса размещается на сайтах ЦИК России ([www.cikrf.ru](http://www.cikrf.ru)), РЦОИТ при ЦИК России ([www.rcoit.ru](http://www.rcoit.ru)) и публикуется в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

#### 4. Награждение победителей конкурса

4.1. Церемония награждения проводится в ЦИК России.

4.2. Оплата расходов проезда и проживания победителей конкурса производится за счет собственных средств конкурсанта.

4.3. Выплата премий осуществляется не позднее 31 октября 2015 года на основании постановления ЦИК России об итогах конкурса путем перечисления в установленном порядке средств на счета победителей конкурса, открытые ими в кредитных организациях, расположенных на территории Российской Федерации.

4.4. Для перечисления премий победители конкурса представляют в РЦОИТ при ЦИК России заявление с указанием реквизитов банковского счета, открытого в кредитной организации, расположенной на территории Российской Федерации, копию документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации, индивидуальный номер налогоплательщика (если выдавался налоговыми органами), страховой номер индивидуального лицевого счета застрахованного лица в системе персонифицированного учета Пенсионного фонда Российской Федерации.

4.5. Дипломы победителям конкурса и благодарственные письма Министерства образования и науки Российской Федерации вручаются в ЦИК России или направляются в соответствующие избирательные комиссии субъектов Российской Федерации для награждения победителей конкурса.

Утвержден  
постановлением Центральной избирательной  
комиссии Российской Федерации  
от 22 октября 2014 г. № 258/1584-6

### **СОСТАВ**

**Комиссии по подведению итогов Всероссийского конкурса  
на лучшую работу по вопросам избирательного права и  
избирательного процесса, повышения правовой и политической  
культуры избирателей (участников референдума), организаторов  
выборов, участников избирательных кампаний**

#### **Председатель**

ЧУРОВ Владимир Евгеньевич	Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
------------------------------	-------------------------------------------------------------------------

#### **Заместитель председателя**

КОНКИН Николай Евгеньевич	секретарь Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
------------------------------	----------------------------------------------------------------------

#### **Секретарь**

АКАЕВИЧ Валерий Георгиевич	заместитель руководителя Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
-------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

#### **Члены комиссии**

АРТАМОШКИН Михаил Николаевич	начальник Контрольного управления Аппарата ЦИК России, кандидат юридических наук
БОРОДУЛИНА Клавдия Юрьевна	заместитель начальника Правового управления Аппарата ЦИК России – начальник отдела регионального законодательства о выборах и референдумах
ГРИШИНА Майя Владимировна	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации

ДАНИЛЕНКО Сергей Андреевич	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
ДЕМЬЯНЧЕНКО Людмила Федоровна	заместитель Руководителя Аппарата ЦИК России
ДУБРОВИНА Елена Павловна	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации
ЗАСЛАВСКИЙ Сергей Евгеньевич	начальник Управления общественных связей и информации Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук
ИВАНЧЕНКО Александр Владимирович	руководитель Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации
КОЛЮШИН Евгений Иванович	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации
КОМАРОВА Валентина Викторовна	профессор кафедры конституционного и муниципального права Российской Федерации Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, доктор юридических наук
ЛЫСЕНКО Владимир Иванович	заместитель начальника Управления общественных связей и информации Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации
МОСИЧЕВА Ирина Аркадиевна	заместитель директора Департамента государственной политики в сфере высшего образования Министерства образования и науки Российской Федерации, кандидат технических наук, доцент

ПАНЬШИН Денис Игоревич	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
ПАВЛУШКИН Алексей Владимирович	заведующий отделом мониторинга и законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук
ПЕСЕНКО Валерий Николаевич	заместитель Руководителя Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – начальник Управления государственной службы и кадров
ПОПОВ Михаил Анатольевич	руководитель Федерального центра информатизации при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, кандидат экономических наук
СМИРНОВ Вильям Викторович	научный руководитель секции Общественного научно-методического консультативного совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, заведующий сектором теории права и государства Института государства и права Российской академии наук, кандидат юридических наук
ШАПИЕВ Сиябшах Магомедович	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный юрист Республики Дагестан
ЭБЗЕЕВ Борис Сафарович	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

Приложение № 1

к Положению о Всероссийском конкурсе на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний

*Образец заявки  
на участие в конкурсе  
(направляется в электронном виде)*

**Заявка**

**на участие во Всероссийском конкурсе на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний**

Данные об авторе, домашний адрес, телефон и адрес электронной почты	Учебное заведение	Тема работы	Данные о научном руководителе	Регион
Иванов Иван Иванович, 1991 года рождения, студент 4-го курса очного отделения юридического факультета  123456, Владимирская область, г. Муром, ул. Трудовая, д. 89, кв. 162. Дом. тел. 8 (49243) 555-55, моб. тел. 8 (910) 625-62-56, email: ivanov@pku.ru	Владимирский государственный университет им. А.Г. и Н.Г. Столетовых, ректор – Ф.И.О.  600000, Владимирская область, г. Владимир, ул. Горького, д. 87	Институт наблюдателей в избирательном процессе	Петрова Марина Петровна, заведующая кафедрой гражданско-правовых дисциплин юридического факультета, ученая степень, ученое звание дом. тел. 8 (49243) 333-33, моб. тел. 8 (910) 333-44-55	Владимирская область

Приложение № 2  
к Положению о Всероссийском конкурсе  
на лучшую работу по вопросам избирательного  
права и избирательного процесса, повышения  
правовой и политической культуры избирателей  
(участников референдума), организаторов выборов,  
участников избирательных кампаний

**ПРИМЕРНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ  
тем работ по вопросам избирательного права и избирательного  
процесса, повышения правовой и политической культуры  
избирателей (участников референдума), организаторов выборов,  
участников избирательных кампаний**

**Раздел 1. Субъекты (участники) избирательного процесса**

- 1.1. Избирательные органы Российской Федерации и зарубежных стран: сравнительно-правовой аспект.
- 1.2. Повышение избирательной активности граждан и развитие демократического общества.
- 1.3. Библиотеки и школы как субъекты и партнеры правового воспитания молодого поколения.
- 1.4. Институт наблюдателей в избирательном процессе.
- 1.5. Политические партии как участники избирательного процесса.
- 1.6. Подготовка политических партий к выборам. Деятельность избирательного штаба.
- 1.7. Роль и функции правоохранительных органов в ходе организации избирательного процесса.
- 1.8. Средства массовой информации как участники избирательного процесса.
- 1.9. Сетевые издания как субъект избирательных информационных правоотношений.
- 1.10. Взаимодействие органов внутренних дел с избирательными комиссиями в период проведения федеральных избирательных кампаний.

**Раздел 2. Избирательный процесс**

- 2.1. Особенности избирательных кампаний по выборам депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.
- 2.2. Выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

- 2.3. Порядок выдвижения и регистрации кандидатов.
- 2.4. Политическая реклама на выборах: практика, правовые, организационные и этические проблемы.
- 2.5. Методы предвыборной агитации в период избирательных кампаний различного уровня.
- 2.6. Соблюдение законодательства об интеллектуальной собственности в информационном обеспечении выборов: законодательство и практика.
- 2.7. Незаконные печатные агитационные материалы: выявление, пресечение, ответственность.
- 2.8. Борьба с незаконными технологиями в ходе проведения избирательных кампаний.
- 2.9. Организационно-правовые способы противодействия применению противоправных технологий на выборах (на примере конкретного региона).
- 2.10. Новые стандарты информационной открытости в деятельности избирательных комиссий.
- 2.11. Проблемы при организации и проведении досрочного голосования.
- 2.12. Финансирование выборов: правовое регулирование и практика.
- 2.13. Финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов: правовое регулирование и практика.
- 2.14. Финансирование избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений: правовое регулирование и практика.
- 2.15. Финансовый контроль в избирательном процессе: правовое регулирование и практика.
- 2.16. Финансовый контроль избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений.
- 2.17. Финансовая отчетность политических партий: правовое регулирование и практика.
- 2.18. Организация и проведение голосования в отдаленных и труднодоступных местностях, на судах, полярных станциях: правовое регулирование и практика.
- 2.19. Особенности работы избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в межвыборный период.
- 2.20. Особенности организации и проведения голосования с использованием КЭГ: правовое регулирование и практика.
- 2.21. Организация голосования избирателей с ограниченными физическими возможностями.
- 2.22. Реализация избирательных прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов при проведении выборов.
- 2.23. Рассмотрение и разрешение избирательных споров в избирательных комиссиях.
- 2.24. Рассмотрение и разрешение избирательных споров в судах.
- 2.25. Рассмотрение обращений о нарушениях избирательного законодательства в избирательных комиссиях: правовое регулирование и практика.

2.26. Технологии удаленного голосования: российская и зарубежная практика.

2.27. Обеспечение избирательных прав граждан Российской Федерации, находящихся в день голосования вне места регистрации по месту жительства.

2.28. Агитация в сети Интернет: практика, правовое регулирование, перспективы.

2.29. Мажоритарная избирательная система, ее разновидности, достоинства и недостатки. Использование мажоритарной избирательной системы на выборах Российской Федерации: основные особенности.

2.30. Мажоритарная избирательная система абсолютного большинства на выборах в Российской Федерации и в зарубежных странах: сравнительно-правовой аспект.

2.31. Смешанная избирательная система и ее разновидности. Использование смешанной избирательной системы в России.

2.32. Международные избирательные стандарты и их роль в развитии национального избирательного законодательства и практике проведения демократических выборов.

2.33. Влияние международных избирательных стандартов на формирование и развитие национальных электоральных процедур.

2.34. Избирательное законодательство государств – участников Содружества Независимых Государств (на примере отдельных государств Содружества).

2.35. Практика организации и проведения избирательных кампаний в зарубежных странах (президентские, парламентские, местные выборы).

2.36. Институт международных наблюдателей в избирательном процессе.

2.37. Европейский союз и выборы в Европарламент: законодательство и практика.

2.38. ООН и международные избирательные стандарты: новые тенденции.

2.39. Зарубежное избирательное законодательство (на примере отдельных стран).

2.40. Современные методы международного общественного контроля за проведением выборов (референдумов) в зарубежных государствах.

2.41. Лексическое комуплирование «двойных» стандартов в практике работы миссий БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами.

### **Раздел 3. Муниципальные выборы**

3.1. Особенности избирательных кампаний в административных центрах (столицах) субъектов Российской Федерации.

3.2. Муниципальные выборы как институт демократии.

3.3. Муниципальные выборы как способ обеспечения реального представительства интересов населения.

3.4. Муниципальные выборы как инструмент становления гражданского общества.

3.5. Организационные основы проведения муниципальных выборов и местных референдумов.

3.6. Применение пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах.

3.7. Смешанная и мажоритарная избирательные системы на муниципальных выборах в России.

3.8. Смешанная и мажоритарная избирательные системы на муниципальных выборах в Российской Федерации и иностранных государствах: сравнительно-правовой аспект.

3.9. Правовое регулирование муниципальных выборов.

3.10. Право граждан на осуществление контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, формы контроля.

3.11. Правовая культура участников муниципальных выборов и местных референдумов.

3.12. Роль общественных объединений в избирательных кампаниях на муниципальном уровне.

3.13. Правовая подготовка организаторов муниципальных выборов и местных референдумов.

3.14. Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

#### **Раздел 4. Ответственность за нарушение избирательного законодательства**

4.1. Юридическая ответственность и ее виды в избирательном процессе.

4.2. Конституционно-правовая ответственность за нарушение избирательного законодательства.

4.3. Административная ответственность за нарушение избирательного законодательства.

4.4. Административная ответственность за нарушение правил предвыборной агитации: нормативное регулирование и практика.

4.5. Уголовная ответственность за нарушение избирательного законодательства.

4.6. Причины и условия, способствующие нарушениям избирательных прав граждан Российской Федерации.

4.7. Подкуп избирателей как вид политической коррупции.

4.8. Отзыв депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти и выборных должностных лиц субъектов Российской Федерации.

4.9. Отзыв депутатов представительного органа местного самоуправления. Досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования и других выборных должностных лиц местного самоуправления.

4.10. Злоупотребления правом в избирательном процессе и способы противодействия им.

4.11. Воспрепятствование осуществлению избирательных прав.

4.12. Обеспечение общественной безопасности в ходе голосования.

### **Раздел 5. Современные информационно-коммуникационные технологии в избирательных системах**

5.1. Новые информационные технологии при организации и проведении выборов.

5.2. Будущее информационных технологий в избирательном процессе.

5.3. Изучение практики внедрения новых средств информирования избирателей на основе современных информационно-коммуникационных технологий.

5.4. Обеспечение информационной прозрачности и открытости государства для гражданского общества.

5.5. Модернизация органов власти, государственного и муниципального управления посредством информационно-коммуникационных технологий.

5.6. Автоматизация избирательных процессов в Российской Федерации.

5.7. Зарубежный опыт автоматизации избирательного процесса.

5.8. Проблемы безопасности информации в избирательном процессе, правовое регулирование и практика.

5.9. Применение технических средств подсчета голосов – комплексов для электронного голосования (КЭГ) и современных информационных технологий на выборах, проводимых в Российской Федерации.

5.10. Правовая база и последствия внедрения технических средств голосования.

5.11. Сравнительный анализ технических средств голосования. Отечественная и мировая практика.

5.12. Электронные средства голосования, составление электронного протокола об итогах голосования: правовое регулирование и общественное доверие к итогам выборов.

5.13. Совершенствование процедур электронного голосования.

5.14. Электронное голосование как форма реализации электронной демократии.

5.15. Электронное голосование: его риски и преимущества.

5.16. Анализ зарубежного опыта реализации технологий электронного голосования.

5.17. Освещение деятельности партий, представленных в законодательных (представительных) органах власти.

5.18. Сайты ЦИК России и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации как источники информации о выборах в России.

5.19. Интернет-среда как источник информации о выборах.

- 5.20. Интернет-среда в системе модернизации избирательной системы.
- 5.21. Роль блогосферы в информационном обеспечении избирательного процесса.
- 5.22. Правовой режим и особенности обработки персональных данных граждан в избирательной системе.
- 5.23. Технологии обеспечения безопасности информационных ресурсов в период подготовки и проведения выборов.

## **Раздел 6. Молодежь и выборы**

- 6.1. Молодежь и ее участие в выборах: формы и методы повышения электоральной активности молодежи.
- 6.2. Общественные молодежные палаты (молодежные парламенты) и их роль в формировании гражданской позиции молодых избирателей.
- 6.3. Опыт зарубежных стран по привлечению молодежи к участию в выборах.
- 6.4. Деятельность избирательных комиссий по вовлечению молодежи в избирательный процесс (на примере субъекта Российской Федерации).
- 6.5. Молодежные избирательные комиссии и их роль в избирательной системе Российской Федерации.

## **Раздел 7. Межотраслевые исследования по тематике избирательного права и избирательного процесса**

- 7.1. Реклама как феномен правовой культуры участников избирательного процесса.
- 7.2. Влияние качества жизни на электоральную активность избирателей.
- 7.3. Социально-психологические факторы, влияющие на электоральную активность избирателей.
- 7.4. Толерантность как личностная характеристика работника избирательной системы.
- 7.5. Повышение активности избирателей средствами социально-психологических методов и технологий.
- 7.6. Пресса как социально-психологический фактор влияния на политические установки избирателей.
- 7.7. Региональная специфика общественного мнения избирателей в современной России.
- 7.8. Статистический анализ выборов (на примере федеральных или региональных кампаний).
- 7.9. Практика применения Федерального закона от 12 мая 2009 года № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами».
- 7.10. Освещение деятельности парламентских партий и мониторинг СМИ.

7.11. Мониторинг СМИ как инструмент контроля за политическим процессом.

7.12. Мониторинговые исследования в избирательном процессе.

7.13. Деятельность парламентских фракций: правовое регулирование, практика, зарубежный опыт.

7.14. Противодействие коррупции в партийно-политической системе: современное правовое регулирование и международный опыт.

### **Раздел 8. Современные образовательные технологии и формирование кадрового резерва**

8.1. Развитие публичных сетей доступа для обучения.

8.2. Использование информационных технологий при реализации спецкурса «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации» в образовательных учреждениях.

8.3. Критерии качества образовательной деятельности при подготовке кадров избирательной системы.

8.4. Повышение квалификации кадров избирательной системы.

8.5. Правовая культура специалистов избирательной системы.

8.6. Методологические основы дистанционного обучения участников избирательного процесса.

8.7. Проведение обучающих мероприятий с использованием электронных учебно-методических комплексов по вопросам избирательного права и избирательного процесса.

8.8. Модели и методы интерактивного контроля в образовательном процессе.

8.9. Практика взаимодействия вузов и избирательных комиссий всех уровней по вопросам подготовки кадров избирательной системы Российской Федерации.

8.10. Возможности электронного образовательного ресурса при подготовке кадров избирательной системы Российской Федерации.

Приложение № 3  
к Положению о Всероссийском конкурсе на лучшую  
работу по вопросам избирательного права и  
избирательного процесса, повышения правовой и  
политической культуры избирателей (участников  
референдума), организаторов выборов, участников  
избирательных кампаний

*Образец титульного листа  
конкурсной работы*

**Московский городской педагогический университет  
(МГПУ)**

**129226, г. Москва, 2-й Сельскохозяйственный проезд, д. 4**

Ректор университета – Рябов Виктор Васильевич

**Институт наблюдателей в избирательном процессе**

(настоящая конкурсная работа представляется в соответствии  
с постановлением ЦИК России от \_\_\_\_\_ 2014 года)

**Автор (авторы)\***

Котова Надежда Валентиновна

год рождения

студентка 4-го курса  
очного отделения  
юридического факультета МГПУ

115610, г. Москва,  
ул. Партизанская, д. 40, кв. 149,  
тел. 8 (495) 000-00-00  
E-mail: vip320@mail.ru

**Научный руководитель**

Царев Алексей Юрьевич

Заведующий кафедрой  
государственно-правовых дисциплин  
юридического факультета МГПУ,  
к.ю.н., доцент

тел. 8 (495) 000-00-00

**Москва  
2015**

\* Если работа написана группой авторов, указываются данные каждого из них.



## ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### ПОСТАНОВЛЕНИЕ

20 мая 2015 г.

№ 283/1670-6

Москва

#### **Об итогах Всероссийского конкурса на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний**

В соответствии с постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 22 октября 2014 года № 258/1584-6 «О Всероссийском конкурсе на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний» Центральная избирательная комиссия Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т :**

1. В номинации «Научно-исследовательская работа» признать победителями конкурса, вручить дипломы и присудить следующие премии:

#### **одну первую премию в размере 35 тысяч рублей авторскому коллективу в составе:**

Караева Мурата Шарабудиновича,

старшего преподавателя кафедры гражданского и международного права факультета «Налоги, налогообложение и право» Кабардино-Балкарского института бизнеса;

Поляковой Эсмы Иззетовны,

студентки первого курса заочного отделения юридического факультета филиала Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова в г. Пятигорске за работу «Тенденция развития избирательной системы России и электорального поведения»;

**одну вторую премию в размере 30 тысяч рублей**

Матвееву Сергею Анатольевичу,

студенту первого курса магистратуры Юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета за работу «Мажоритарность избирательных систем, принцип равенства и теория представительной демократии: поиск компромисса в практике конституционного правосудия»;

**три третьих премии в размере 15 тысяч рублей каждая:**

Кузиной Виктории Сергеевне,

студентке 3-го курса филиала Санкт-Петербургского государственного экономического университета в г. Великом Новгороде за работу «Избрание жребием в формировании власти: исторический опыт и перспективы»;

Дидарову Сослану Владимировичу,

студенту 3-го курса очного отделения Владикавказского института управления за работу «Смешанная избирательная система и ее разновидности. Использование смешанной избирательной системы в России»;

Павлюченковой Анастасии Юрьевне,

магистранту первого курса очного отделения Института государственного и международного права Уральского государственного юридического университета за работу «Нарушение законодательства Российской Федерации об интеллектуальной собственности при проведении предвыборной агитации в призме судебных решений».

2. В номинации «Учебно-методическое пособие» первую премию не присуждать.

Признать победителями конкурса, вручить дипломы и присудить следующие премии:

**одну вторую премию в размере 50 тысяч рублей**

Акчурину Александру Ростамовичу,

старшему преподавателю кафедры конституционного, административного и муниципального права Бурятского государственного университета за работу «Практикум по курсу «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации»;

**две третьих премии в размере 25 тысяч рублей каждая:**

Кучину Алексею Сергеевичу,

доценту кафедры конституционного и международного права, кандидату юридических наук Национального исследовательского Томского государственного университета за работу «Избирательное право и процесс (рабочая программа дисциплины)»;

Мироновой Светлане Михайловне,

заведующей кафедрой конституционного и административного права Волгоградского института бизнеса за работу «Формы и методы повышения электоральной активности молодежи (на примере школы политики и права). Сборник ситуационных заданий и деловых игр».

3. В номинации «Электронный образовательный ресурс» признать победителями конкурса, вручить дипломы и присудить следующие премии:

**одну первую премию в размере 90 тысяч рублей**

Федорову Владиславу Ивановичу,

научному сотруднику Центра исследования политических трансформаций Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина, соискателю звания кандидата политических наук за работу «Электронное голосование: прошлое, настоящее и будущее»;

**одну вторую премию в размере 75 тысяч рублей**

Шелагину Александру Брониславовичу,

преподавателю кафедры общественных дисциплин филиала Института международного права и экономики имени А.С. Грибоедова в г. Липецке за работу «Избирательное право и процесс: ресурс для слабовидящих избирателей»;

**одну третью премию в размере 40 тысяч рублей**

Педченко Андрею Николаевичу,

студенту 5-го курса очной формы обучения факультета информационных технологий и управления Южно-Российского государственного политехнического университета (НПИ) имени М.И. Платова за работу «Электронный образовательный ресурс для избирателей и наблюдателей на тему: «Выборы губернатора Ростовской области 13 сентября 2015 года».

4. Отметить работу «Сравнительно-правовой анализ регулирования предвыборной агитации в СМИ и киберпространстве», выполненную Легостаевой Викторией Викторовной, аспиранткой 4-го курса заочного обучения юридического факультета Северо-Западного института управления филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, и опубликовать ее в сборнике конкурсных работ.

5. Отметить высокий организационный уровень участия в конкурсе следующих образовательных организаций высшего образования: Кабардино-Балкарского института бизнеса, Санкт-Петербургского государственного университета, филиала Санкт-Петербургского государственного экономического университета в г. Великом Новгороде, Владикавказского института управления, Уральского государственного юридического университета, Бурятского государственного университета, Национального исследовательского Томского государственного университета, Волгоградского института бизнеса, Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина, филиала Института международного права и экономики имени А.С. Грибоедова в г. Липецке, Южно-Российского государственного политехнического университета (НПИ) имени М.И. Платова.

6. Направить благодарность Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации научным руководителям победителей конкурса.

7. Отметить профессиональный подход к отбору конкурсных работ Избирательной комиссии Республики Бурятия, Избирательной комиссии Кабардино-

Балкарской Республики, Центральной избирательной комиссии Республики Северная Осетия – Алания, избирательных комиссий Волгоградской, Липецкой, Новгородской, Ростовской, Свердловской, Тамбовской, Томской областей и Санкт-Петербургской избирательной комиссии.

8. Выплату премий произвести в соответствии с пунктом 4 постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 22 октября 2014 года № 258/1584-6 «О Всероссийском конкурсе на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний».

9. Федеральному казенному учреждению «Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации»:

подготовить дипломы победителям конкурса;

подготовить и издать сборник конкурсных работ за счет средств федерального бюджета, выделенных на повышение правовой культуры избирателей (участников референдума), обучение организаторов выборов и референдумов, совершенствование и развитие избирательных технологий в Российской Федерации;

разместить на сайте РЦОИТ при ЦИК России лучшие электронные образовательные ресурсы.

10. Управлению государственной службы и кадров Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации подготовить благодарность Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации научным руководителям победителей конкурса.

11. Избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации организовать вручение дипломов победителям конкурса и благодарности Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации их научным руководителям.

12. Опубликовать настоящее постановление в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» и направить в Министерство образования и науки Российской Федерации.

Председатель  
Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации

В.Е. Чуров

Секретарь  
Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации

Н.Е. Конкин

## **Информация о проведении Всероссийского конкурса на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний**

В 2015 году ЦИК России совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации проводился Всероссийский конкурс на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний (далее – конкурс).

В соответствии с Положением о конкурсе, утвержденным постановлением ЦИК России от 22 октября 2014 года № 258/1584-6, конкурс проходил в период с 1 ноября 2014 года по 1 марта 2015 года. Ежегодно, начиная с 1999 года, он проводится с целью повышения интереса молодых избирателей к изучению избирательного права и избирательного процесса, реализации творческого потенциала молодых ученых, стимулирования студентов и аспирантов к научным исследованиям и разработкам в области избирательного права и избирательного процесса.

Согласно Положению о конкурсе на предварительном этапе отбора конкурсных работ образовательные организации высшего образования Российской Федерации в установленном администрациями порядке проводят отбор лучших работ, которые направляются в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации. К каждой конкурсной работе прилагаются:

рецензия научного руководителя (кроме преподавателей образовательных организаций высшего образования Российской Федерации);  
сопроводительное письмо ректора вуза.

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации в установленном своим решением порядке проводят оценку и отбор лучших конкурсных работ по установленным Положением о конкурсе критериями, которые затем направляются для экспертизы и оценки в комиссию ЦИК России по подведению итогов конкурса.

Следует отметить, что наибольшее количество работ представили на конкурс следующие избирательные комиссии субъектов Российской Федерации:

Ростовская область (9 работ); Республика Северная Осетия – Алания и город Санкт-Петербург (по 6 работ); Иркутская, Курская, Оренбургская области и город Москва (по 4 работы).

В последние годы регулярно принимают участие в конкурсе образовательные организации высшего образования из следующих субъектов Российской Федерации: Кабардино-Балкарской Республики, Республики Марий Эл, Республики Северная Осетия – Алания; Алтайского, Забайкальского, Ставропольского, Хабаровского краев; Вологодской, Иркутской, Курской, Ленинградской, Липецкой, Магаданской, Московской, Нижегородской, Новгородской, Омской, Оренбургской, Ростовской, Саратовской, Свердловской, Томской, Тюменской

областей; городов Москвы, Санкт-Петербурга, Ямало-Ненецкого автономного округа и ряда других регионов.

Начиная с 2014 года участие в конкурсе принимают образовательные организации высшего образования Крымского федерального округа.

Среди ведущих российских образовательных организаций высшего образования, активно принимающих участие в конкурсе, можно отметить Институт международного права и экономики имени А.С. Грибоедова в г.Липецке, Марийский государственный университет, Межрегиональный открытый социальный институт, Национальный исследовательский Томский государственный университет, Оренбургский государственный педагогический университет, Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Приволжский филиал Российского государственного университета правосудия, Ростовский юридический институт МВД России, Ростовский государственный экономический университет, Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, Саратовскую государственную юридическую академию, Северо-западный Институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Северо-Кавказский институт повышения квалификации – филиал Краснодарского университета МВД России, Тюменский государственный университет, Уральский государственный юридический университет, Южный федеральный университет и многие другие.

Всего на конкурс с соблюдением требований Положения о конкурсе поступило 86 работ из 65 образовательных организаций высшего образования 37 субъектов Российской Федерации, в том числе 53 работы подготовлены студентами, 11 работ – аспирантами, 20 работ – молодыми преподавателями, по 1 работе – аспирантом совместно со студентом и преподавателем совместно со студентом.

Работы студентов, аспирантов и преподавателей образовательных организаций высшего образования Российской Федерации были представлены по трем номинациям:

- научно-исследовательская работа – 61 работа;
- учебно- методическое пособие – 17 работ;
- электронный образовательный ресурс – 8 работ.

Соотношение работ, поступивших на конкурс по темам, сгруппированным в 8 разделах, распределилось следующим образом:

Избирательный процесс – 24 работы (42%);

Молодежь и выборы – 10 работ (15%);

Современные информационно-коммуникационные технологии в избирательных системах – 8 работ (13%);

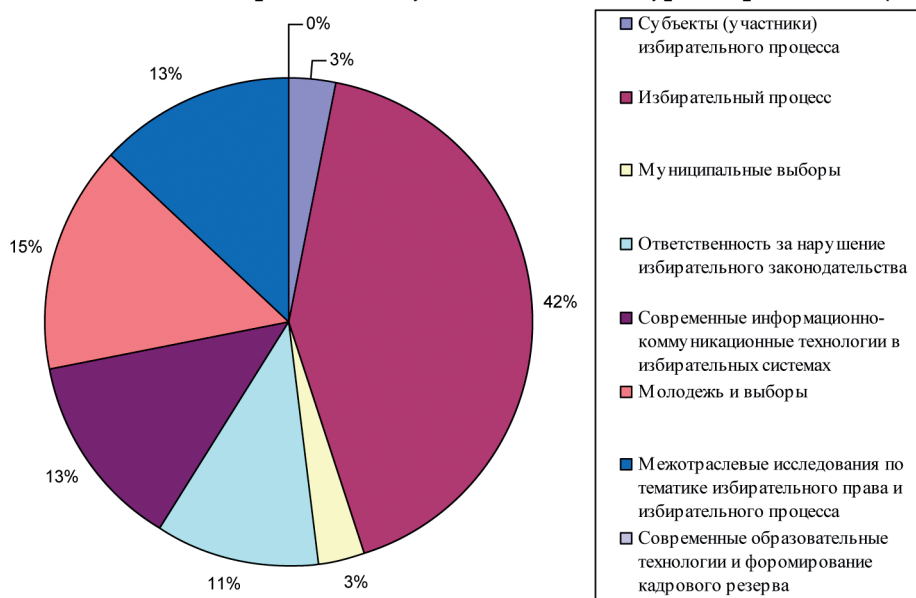
Межотраслевые исследования по тематике избирательного права и избирательного процесса – 8 работ (13%);

Ответственность за нарушение избирательного законодательства – 7 работ (11%);

Субъекты (участники) избирательного процесса – 2 работы (3%);

Муниципальные выборы – 2 работы (3%).

## Соотношение тем работ, поступивших на конкурс по разделам (в %)



По разделу «Современные образовательные технологии и формирование кадрового резерва» работ на конкурс не представлено.

В рецензировании конкурсных работ принимали участие члены ЦИК России, государственные гражданские служащие Аппарата ЦИК России, члены Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России, представители профессорско-преподавательского состава образовательных организаций высшего образования России.

Одиннадцать работ, набравших 85 баллов и выше по итогам двух рецензирования, были предложены на рассмотрение Конкурсной комиссии.

12 мая 2015 года состоялось итоговое заседание комиссии по подведению итогов конкурса, на котором были подведены его итоги и определены победители.

Помимо авторов работ, предложенных к поощрению дипломами конкурса, конкурсной комиссией было решено отметить работу «Сравнительно правовой анализ регулирования предвыборной агитации в СМИ и киберпространстве», поощрив ее автора опубликованием данной работы в сборнике конкурсных работ.

Предложения конкурсной комиссии были рассмотрены на заседании ЦИК России, состоявшемся 20 мая 2015 года, в ходе которого принято постановление «Об итогах Всероссийского конкурса на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний».

**Перечень  
 субъектов Российской Федерации и образовательных  
 организаций высшего образования, принимавших участие  
 во Всероссийском конкурсе в соответствии с постановлением  
 ЦИК России от 22 октября 2014 г. № 258/1584-6**

№ п/п	Наименование субъекта Российской Федерации	Кол-во работ	Наименование образовательной организации высшего образования
1	2	3	4
1	Республика Бурятия	1	Бурятский государственный университет (ФГБОУ ВПО «БГУ»)
2	Кабардино-Балкарская Республика	2	НОУ ВПО «Кабардино-Балкарский институт бизнеса»
		1	Северо-Кавказский институт повышения квалификации (филиал) Краснодарского университета МВД России
3	Республика Коми	1	Сыктывкарский государственный университет (СыктГУ)
		1	Коми республиканская академия государственной службы и управления (КРАГСИУ)
4	Республика Крым	1	Таврическая академия Крымского федерального университета им. В.И. Вернадского
5	Республика Марий Эл	1	Межрегиональный открытый социальный институт (МОСИ)
		1	Марийский государственный университет (МарГУ)
6	Республика Саха (Якутия)	1	Якутская государственная сельскохозяйственная академия
7	Республика Северная Осетия-Алания	3	Горский государственный аграрный университет
		2	НОУ ВПО «Владикавказский институт управления» (ВИУ)
		1	ФГБОУ ВПО «СКГМИ (ГТУ) «Северо-Кавказский горно-металлургический институт (государственный технологический университет)»

1	2	3	4
8	Алтайский край	1	Автономная некоммерческая образовательная организация высшего образования «Алтайская академия экономики и права»
9	Забайкальский край	1	Забайкальский государственный университет
		1	Читинский институт Байкальского государственного университета экономики и права (ЧИ БГУЭП)
10	Приморский край	1	Дальневосточный федеральный университет (ДВФУ)
11	Ставропольский край	1	Российский государственный социальный университет – филиал в г. Ставрополе
		1	Северо-Кавказский институт – филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»
		1	Северо-Кавказский федеральный университет
12	Хабаровский край	1	Тихоокеанский государственный университет
13	Волгоградская область	1	Волгоградский институт бизнеса
14	Вологодская область	1	Вологодский институт права и экономики ФСИН России (ВИПЭ ФСИН России)
15	Ивановская область	1	Ивановский государственный университет
16	Иркутская область	2	Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Байкальский государственный университет экономики и права» (ФГБОУ ВПО «БГУЭП»)
		1	Иркутский государственный университет (ИГУ)
		1	Восточно-Сибирский филиал ФГБОУ ВПО «Российский государственный университет правосудия»

1	2	3	4
17	Калининградская область	1	АНОВПОА «Международный университет в Москве». Калининградский филиал
		1	Калининградский институт экономики (КИЭ) – филиал НОУ ВПО «Санкт-Петербургский университет управления и экономики»
		1	Балтийский федеральный университет им. И. Канта (БФУ им. И. Канта)
18	Калужская область	1	Калужский филиал Российской правовой академии Министерства юстиции РФ (КФ РПА Минюста России)
19	Курская область	4	Юго-Западный государственный университет (ЮЗГУ)
20	Ленинградская область	1	Государственный институт экономики, финансов, права и технологий
21	Липецкая область	1	Липецкий филиал Института международного права и экономики им. А.С. Грибоедова
22	Магаданская область	1	Северо-Восточный государственный университет
23	Московская область	1	Академия социального управления Московской области
		1	Филиал Российского государственного гуманитарного университета в г. Воскресенске
24	Нижегородская область	1	Приволжский филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»
		2	Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Нижегородский филиал (НИУ ВШЭ – Нижний Новгород)
25	Новгородская область	1	Филиал ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет» в г. Великом Новгороде
26	Омская область	1	Сибирский институт бизнеса и информационных технологий

1	2	3	4
27	Оренбургская область	1	Оренбургский государственный педагогический университет
		3	Бузулукский гуманитарно-технологический институт (филиал) Оренбургского государственного университета
28	Ростовская область	1	ФГБОУ ВПО «Южно-Российский государственный политехнический университет (НПИ) им. М.И. Платова»
		1	ФГБОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации». Ростовский (г. Ростов-на-Дону) юридический институт (филиал)
		1	Ростовский государственный университет путей сообщения (РГУПС)
		1	Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)
		1	Южный федеральный университет (ЮФУ)
		2	Южный федеральный университет. Институт филологии, журналистики и межкультурной коммуникации
		1	Ростовский юридический институт МВД России
		1	Ростовский государственный медицинский университет Министерства здравоохранения Российской Федерации
29	Саратовская область	1	Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского
		1	Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации – Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина (РАНХиГС ПИУ)
		1	Саратовская государственная юридическая академия
30	Свердловская область	1	Уральский государственный юридический университет
31	Тамбовская область	2	Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина

1	2	3	4
32	Томская область	4	Национальный исследовательский Томский государственный университет (НИ ТГУ)
33	Тюменская область	1	Тюменский государственный университет
34	город Москва	2	ФГБОУ ВПО «Российский государственный социальный университет»
		2	Университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)
35	город Санкт-Петербург	2	Северо-Западный институт управления. Филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (СЗИУ РАНХИГС)
		2	Санкт-Петербургский государственный университет (СПбГУ)
		1	Северо-Западный филиал Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации
		1	Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения
36	город Севастополь	2	Институт экономики и права (филиал) ОУП ВПО «АТиСО» в г. Севастополе
37	Ямало-Ненецкий автономный округ	1	ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный университет» (филиал в г. Новый Уренгой)
<b>Всего</b>		<b>86</b>	<b>65 образовательных организаций высшего образования</b>

**Перечень тем работ,  
допущенных к участию во Всероссийском конкурсе  
на лучшую работу по вопросам избирательного права  
и избирательного процесса в соответствии с постановлением  
ЦИК России от 22 октября 2014 г. № 258/1584-6**

№ п/п	Тема работы	Количество работ
1	2	3
<b>Раздел 1. Субъекты (участники) избирательного процесса</b>		
1	Подготовка политических партий к выборам. Работа предвыборного штаба	1
2	Политические партии как участники избирательного процесса	1
<b>Раздел 2. Избирательный процесс</b>		
3	Международные избирательные стандарты и их роль в развитии национального избирательного законодательства	1
4	Теоретико-методологические подходы анализа механизмов взаимодействия органов государственной власти и политических партий	1
5	Финансирование выборов: правовое регулирование и практика	1
6	Разрешение избирательных споров в международных инстанциях	1
7	Институт международных наблюдателей в избирательном процессе РФ	1
8	Досрочное голосование как вид субсидиарного способа осуществления активного избирательного права	1
9	Повышение избирательной активности граждан и развитие демократического общества	1
10	Теоретические основы отказа в регистрации кандидата как меры конституционно-правовой ответственности участников избирательного процесса	1
11	Европейский союз и выборы в Европарламент: законодательство и практика	2
12	Избирательное законодательство Союза ССР в период перестройки (1985–1993 гг.): историко-правовой анализ	1

1	2	3
13	Современные тенденции развития избирательного права на региональном и муниципальном уровнях	1
14	Эволюция референдумного права как фактор электоральной активности граждан РФ	1
15	Принципы избирательного права в России	1
16	Избирательные споры: понятие и способы разрешения	1
17	Выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации	1
18	Конституционные ограничения избирательных прав граждан Российской Федерации, отбывающих наказание в местах лишения свободы: вопросы теории и практики	1
19	Предвыборная агитация как институт информационного обеспечения выборов	1
20	Сравнительно-правовой анализ регулирования предвыборной агитации в СМИ и киберпространстве	1
21	Мажоритарность избирательных систем, принцип равенства и теория представительной демократии: поиск компромисса в практике конституционного правосудия	1
22	Избрание жребием в формировании власти: исторический опыт и перспективы	1
23	Смешанная избирательная система и ее разновидности. Использование смешанной избирательной системы в России	1
24	Тенденция развития избирательной системы России и электорального поведения	1
25	Конституционно-правовое регулирование изменения состава субъектов Российской Федерации (на примере Республики Крым и города федерального значения Севастополя)	1
<b>Раздел 3. Муниципальные выборы</b>		
26	Институт отзыва выборных лиц местного самоуправления: вопрос эффективности	1
27	Муниципальные выборы как способ обеспечения реального представительства интересов населения	1
<b>Раздел 4. Ответственность за нарушение избирательного законодательства</b>		
28	Отдельные вопросы уголовно-правовой защиты избирательных прав граждан	1

1	2	3
29	Уголовная ответственность субъектов избирательного процесса: проблемы и содержание	1
30	Нарушение законодательства Российской Федерации об интеллектуальной собственности при проведении предвыборной агитации в призме судебных решений	1
31	Уголовная ответственность за нарушение избирательного законодательства	2
32	Отзыв депутатов (членов) законодательного (представительного) органа государственной власти и выборных должностных лиц субъектов Российской Федерации (на примере Ставропольского края)	1
33	Подкуп избирателей как вид политической коррупции	1
<b>Раздел 5. Современные информационно-коммуникационные технологии в избирательных системах</b>		
35	Новые технологии в избирательном процессе РФ: правовая база и перспективы развития	1
36	Значение и развитие электронного голосования	1
37	Электронное голосование как форма реализации электронной демократии	1
38	Агитация в сети Интернет: практика, правовое регулирование, перспективы	2
39	Инновационное развитие избирательного права в Российской Федерации	1
40	Дистанционное голосование посредством сети Интернет как перспективная модель электронного голосования в России	1
41	Информационные технологии в избирательном процессе	1
<b>Раздел 6. Молодежь и выборы</b>		
42	Молодежь и ее участие в выборах: формы и методы повышения электоральной активности молодежи	3
43	Роль общественных организаций в воспитании электоральной активной молодежи	1
44	Проблемы повышения избирательной активности молодежи	1
45	Молодежный парламент как субъект политического процесса (на примере муниципального округа Коньково г. Москвы)	1

1	2	3
46	Молодежь и ее участие в выборах: формы и методы повышения электоральной активности молодежи (на примере Республики Коми)	1
47	Проблемы повышения электоральной активности молодого поколения России	1
48	Поколение XXI века: формы и методы повышения электоральной активности	1
49	Опыт зарубежных стран по привлечению молодежи к участию в выборах	1
<b>Раздел 7. Межотраслевые исследования по тематике избирательного права и избирательного процесса</b>		
50	Электоральный маркетинг как средство повышения эффективности организации и результативности избирательных кампаний	1
51	Политические ориентации студентов вузов развитых и развивающихся стран: сравнительный анализ (на примере России и Шри-Ланки)	1
52	Социальная сеть как образовательный ресурс для молодежи в сфере электоральных технологий	1
53	Методика формирования устойчивого избирателя (начальная стадия)	1
54	Мониторинг СМИ как инструмент контроля за политическим процессом	1
55	Социально-психологические факторы, влияющие на электоральное поведение избирателей	2
56	Реклама как феномен правовой культуры участников избирательного процесса	1
<b>Раздел 8. Современные образовательные технологии и формирование кадрового резерва</b>		
57	работы не представлены	
<b>Учебно-методическое пособие</b>		
58	Избирательное право и избирательный процесс (учебно-методическое пособие)	1
59	Практикум по курсу «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации» (учебно-методическое пособие)	1

1	2	3
60	Учебно-методическое пособие «Формы и методы повышения электоральной активности молодежи (на примере Школы политики и права). Сборник ситуационных заданий и деловых игр»	1
61	Методическое пособие по повышению электоральной активности молодежи на примере отдельных мероприятий, проводимых в рамках Года молодого избирателя в Тамбовской области	1
62	Уголовная ответственность за нарушение избирательного законодательства Российской Федерации	1
63	Избирательное право и процесс (рабочая программа дисциплины)	1
64	Деловая игра «МОИ ВЫБОРЫ»: на примере реализации проекта «Выборы РАМ»	1
65	Технологии организации проведения избирательных кампаний: Учебное пособие – сборник заданий для практических занятий	1
66	Рабочая программа учебной дисциплины «Конституционные и международные стандарты избирательных прав граждан»	1
67	Актуальные проблемы избирательного права Российской Федерации. Учебно-методическое пособие (программа обучения)	1
68	Учебно-методическое пособие по изучению курса «Избирательное право Российской Федерации»	1
69	Учебное пособие для будущих избирателей. Сценарий деловой игры «Выборы – возможность управлять страной»	1
70	Проблемы правового регулирования порядка предоставления и проверки сведений о кандидатах на выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации	1
71	Рабочая программа дисциплины «Избирательное право»	1
72	Избирательная система Российской Федерации (деловая игра)	1
73	Разработка деловой интерактивной игры «День голосования»	1

1	2	3
74	Практические рекомендации по развитию электоральной культуры молодежи в непрофильных вузах (на примере опыта работы РостГМУ)	1
<b>Электронный образовательный ресурс</b>		
75	Электронное голосование: прошлое, настоящее и будущее	1
76	Электронный образовательный ресурс для избирателей и наблюдателей на тему: «Выборы губернатора Ростовской области 13 сентября 2015 года»	1
77	Особенности мажоритарной и пропорциональной избирательных систем (фильм)	1
78	Электоральные вычисления: методы определения и оценки результатов выборов (интерактивный справочник)	1
79	Создание комплекса электронного тестирования членов территориальных избирательных комиссий и организаторов выборов	1
80	Библиографический указатель по вопросам избирательного права и избирательного процесса (2010–2014 гг.) «Электронный образовательный ресурс»	1
81	Телевизионные интеллектуальные игры по вопросам избирательного права	1
82	Электронный образовательный ресурс «Избирательное право и процесс: ресурс для слабовидящих избирателей»	1
<b>Всего</b>		<b>86</b>

**ПЕРВАЯ ПРЕМИЯ**

в номинации «Научно-исследовательская работа»

**Караев Мурат Шарабудинович,**

старший преподаватель кафедры гражданского и международного права факультета «Налоги, налогообложение и право» Кабардино-Балкарского института бизнеса

**Полякова Эсма Иззетовна,**

студентка первого курса заочного отделения юридического факультета филиала Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова в г. Пятигорске

*Научный руководитель:*

**Караев Расул Шарабудинович,**

профессор кафедры гражданского и международного права факультета «Налоги, налогообложение и право» Кабардино-Балкарского института бизнеса, кандидат юридических наук



## **Тенденция развития избирательной системы России и электорального поведения**

### **Введение**

**Актуальность исследования** выражается в том, что в течение последних лет в нашем государстве постоянно возрастает значение избирательного права. Это является свидетельством об идущих процессах демократизации политической жизни общества. Увеличение объема законодательного материала по избирательному праву, его модернизация и систематизация позволяют смело говорить о переходе избирательного права из статуса института конституционного права в статус отдельной крупной отрасли российского законодательства – законодательства о выборах.

Сейчас как никогда ощущается потребность в преобразованиях различных областей общественной и государственной деятельности нашей страны. В истории нашей страны применялись различные способы правового решения таких сложных проблем, как избрание представительных и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления<sup>1</sup>. Считаем, исследование избирательной системы во временном контексте является хорошим средством для совершенствования ее в наше время. Ведь нахождение плюсов и минусов, ошибок и достижений в прошлом дает ответы на вопросы в будущем.

**Цель исследования** – анализ становления и развития избирательной системы России, а также электоральной активности на основе анкетирования респондентов на региональном уровне с выявлением доминирующих факторов, влияющих на нее.

Достижению заявленной цели способствовало решение следующих задач: исследование избирательных систем высших представительных органов государственной власти России дореволюционного, советского, современного, а также переходного периода и факторы их использования (в отдельности); выявление недостатков действующей избирательной системы высших представительных органов государственной власти России и перспективы ее развития;

анализ целей и мотивов участия электората в выборах;  
изучение факторов, влияющих на электоральные предпочтения и формирующих избирательное поведение различных социальных групп;  
разработка рекомендаций для повышения гражданской и политической активности избирателей.

**Объектом исследования** являются избирательные системы в различные периоды развития России, а также факторы, влияющие на электоральное поведение.

**Предмет исследования** составляют нормативные правовые акты, регулирующие институт выборов в представительные органы России на протяжении X–XXI вв. и условия, определяющие избирательную активность.

**Научной новизной исследования** является комплексное исследование становления и развития избирательной системы и электоральной активности населения на разных исторических этапах России.

**Практическая значимость исследования** заключается в том, что содержащиеся в работе выводы и предложения по совершенствованию избирательного законодательства могут быть учтены в законотворческом процессе. Положения работы также могут быть использованы для последующих научных исследований в данной сфере либо в учебном процессе.

<sup>1</sup> Черкашин Е.Ю., Караев Р.Ш., Прокопович А.Е., Полякова Э.И. Проблемные аспекты правового положения избирательных комиссий муниципальных образований // Вып. 21. Вестник Северо-Кавказского ГТИ. 2015. С. 111; Караев Р.Ш., Караев М.Ш., Полякова Э.И. Эволюция избирательной системы России и электоральной активности // Проблемы современной науки: Сборник научных трудов: Вып. 12. Ч. 2. Ставрополь: Логос, 2014. С. 95–97.

## Глава 1. Анализ становления и развития избирательной системы России дореволюционного и советского периодов

### 1.1. Первые проявления избирательной системы в России

Хотя институт избирательного права в России очень молод, первые его проявления можно проследить более 1000 лет назад<sup>2</sup>. По мнению многих авторитетных историков (О.И. Чистяков, Ю.Г. Алексеев, И.Я. Фроянов и др.), выборные начала Древнерусского государства основывались на принципах общего, вечевоего самоуправления, закрепленных в правовых обычаях и традициях. Однако такое прямое или непосредственное народовластие могло существовать лишь в маленьком «государстве-городе»<sup>3</sup>. В конце XV в. с ликвидацией их политической самостоятельности институты избирательной системы и демократии были утрачены. Следует отметить, что представительство сословий было самой ранней избирательной системой.

Затем в XVI в. земские соборы за время своей деятельности способствовали укреплению системы территориально-сословного представительства и оказали влияние на формирование в России свода избирательных правил и процедур, а также учредили выборы на царство<sup>4</sup>. Принципы местного самоуправления также закреплялись в правовых обычаях и традициях и не регламентировались государством. Во второй половине XVII в. с усилением государственной власти земские соборы приходят в упадок.

Характерная особенность процедуры выборов XVIII–XX вв. заключается в его сословности, территориальности и административной представительности, которые закрепляются в единых нормативных актах.

Первым опытом, заложившим основы отечественного избирательного права, стал Указ Екатерины II от 14 декабря 1767 г. «Об учреждении в Москве комиссии для сочинения проекта нового Уложения и о выборе в оную депутатов». Выборный процесс на сословно представительной основе представлялся уже как обязанность, а не только как право сословий<sup>5</sup>.

Избирательная кампания 1767 г. включила в себя элементы, характерные для современной избирательной системы, такие как предвыборная борьба кандидатов, активная агитация; прослеживались попытки судебной отмены результатов выборов в связи с нарушениями процедуры выборов<sup>6</sup>.

«Эпоха великих реформ» Александра II характеризуется изданием демократических актов, учреждающих процедуру избрания в земские и городские

<sup>2</sup> Фроянов И.Я. Киевская Русь. Л., 1980. С. 184.

<sup>3</sup> Бондаренко А.Ю., Полякова Э.И., Губанова М.В. Эволюция избирательного права в России // Молодежь и конституционное развитие России. Материалы студенческой межрегиональной научно-практической конференции, 2014. С. 30.

<sup>4</sup> См.: Очерки по истории выборов и избирательного права: Учебное пособие / Под ред. Ю.А. Веденева, Н.А. Богодаровой. М.: «Символ» РЦОИТ, 2002. С. 426.

<sup>5</sup> Там же. С. 445–460.

<sup>6</sup> Там же. С. 445–460.

органы управления, в суды присяжных и мировые суды. Самым важным актом стало Положение императора от 1 января 1864 г. «О губернских и уездных земских учреждениях», нормы которого составили основу земского избирательного права. Согласно данному нормативно-правовому акту земские выборы были сословными, цензовыми (возрастной, имущественный, образовательный, оседлости) и куриальными. Избирательное право стало более демократичным, так как правом избирать и быть избранным было наделено все мужское население независимо от сословной принадлежности, включая крестьян; даже женщины при условии удовлетворения цензам обладали активным избирательным правом, реализовывая его через представителя. «... Земская реформа, – писал В.И. Ленин, – была одной из тех уступок, которые отбила у самодержавного правительства волна общественного возбуждения и революционного натиска»<sup>7</sup>. Но на практике существующая система многоступенчатости способствовала преобладанию в земствах помещиков, а в губернских и уездных съездах председательствовали предводители дворянства.

В 70–80-е гг. XIX в. контрреформы Александра III нанесли сокрушительный удар по избирательным правам населения, опять ввергнув страну в «демократическую кому». В итоге в стране так и не возникло истинного «народоправства»: крепкая монархия боялась дать волю народу, подавляя все ростки демократии, нужной, как воздух, российскому народу.

По мере структурирования общества и роста объективной потребности в справедливом участии подданных Российской империи в управлении государством возникла необходимость в реформировании системы государственной власти и развития выборных демократических институтов.

Факт возникновения российской избирательной системы в современном ее понимании связан с созданием Государственной думы 1905 г. По первоначальному проекту – Манифесту от 6 августа 1905 г. (изданному в период революционных нарастаний 1905–1907 гг.) – Государственная дума создавалась как «особое законосовещательное установление». Правовой основой первых ее выборов стало Положение о выборах, утвержденное императорским указом одновременно с Манифестом о ее создании<sup>8</sup>.

Отметим, что куриальная система выборов была сложная и громоздкая и состояла из 4 курий: землевладельцев, крестьян, горожан и рабочих, каждая из которых избирала выборщиков, а те, в свою очередь, избирали депутатов в Государственную думу из своей среды. К тому же в начале XX в. в Российской империи легитимно действовали довольно жесткие избирательные цензы. Но будет справедливо заметить, что подобные ограничения существовали в большинстве передовых государств.

Февральская революция 1917 г., участие в Первой мировой войне (1914–1918 гг.), серьезные хозяйственно-экономические трудности ознаменовали

<sup>7</sup> Ленин В.И. ПСС. 5-е изд., т. 5. М.: Политиздат, 1967–1981. С. 33.

<sup>8</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3-е. Т. XXV. Отд. 1. № 26656.

новый этап в развитии избирательного права в России. На гребне революционной волны Временное правительство вынуждено было пообещать народу ввести в выборы демократические принципы. 25 марта Временное правительство приняло постановление «Об образовании Особого совещания для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание». Качественно новая модель избирательной системы характеризовалась тем, что территория России делилась на округа; выборы проводились по смешанной избирательной системе; голосование проводилось путем подачи избирательных записок, то есть бюллетеней; один и тот же кандидат мог быть выставлен одновременно в нескольких списках; осуществлялись гласные процедуры составления и заблаговременного обнародования списков избирателей, возможность включения их в день голосования в дополнительные списки, а также возможность обжалования нарушенных процедур. В день голосования запрещалась агитация, а также нахождение вооруженных и нетрезвых лиц на избирательных участках. Стоит подчеркнуть, что законодательство о выборах Временного правительства явилось самым большим прорывом в развитии избирательной системы. На момент проведения выборов в Учредительное собрание были учтены прогрессивный опыт других государств и национальные особенности российского электората.

## 1.2. Характерные черты советской избирательной системы

В ходе Февральской и Октябрьской революций 1917 г. сложилась новая система представительной власти. Ею стали Советы. Новая «революционная система выборов» была закреплена Конституцией РСФСР 1918 г., по которой вводился впервые в мире так называемый трудовой ценз. Основным закон закрепил принцип всеобщего для трудящихся избирательного права, установив лишь один естественный ценз – возрастной – 18 лет (молодежь, проходящая службу в Красной Армии, могла участвовать в голосовании и до наступления указанного возраста). Очень специфической чертой избирательной системы того периода являлось наделение трудящихся иностранцев правом избирать и быть избранными в Советы всех уровней, что отражало ее поистине классовый характер. Но в Конституции четко закреплялся принцип неравенства избирательных прав для городского и сельского населения. Строгого порядка выборов и голосования не существовало. В результате в державе, где 74,6% населения составляли крестьяне, в составе высшего органа государственной власти преобладал городской пролетариат. При этом главным звеном избирательной системы выступал не избиратель, не электорат в целом, а избирательные собрания<sup>9</sup>.

Конституция СССР 1924 г. закрепила основные черты государственной власти, оставшиеся неизменными практически до конца 80-х гг. XX в.: отказ

<sup>9</sup> Трусов Н.А. Права при помощи выборов // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 1. С. 10–13.

от принципа разделения властей, замена власти народа властью для народа, номенклатурные принципы назначения на должность, отсутствие реальных выборов, однопартийная система (монополия коммунистической партии), сращивание государственного аппарата с партийным.

Конституция СССР 1936 г. содержит отдельную главу «Избирательная система», в которой закрепляется принцип всеобщего избирательного права, переход от многоступенчатых выборов к прямым<sup>10</sup>. Создается классическая советская модель формирования представительных органов, существовавшая до середины 1980-х гг. Существенным недостатком данной избирательной системы являлось выдвижение кандидатов по производственному принципу и их избрание по территориальному. Поэтому избиратели не имели особого представления о деловых и моральных качествах кандидатов. Но в этом не было необходимости, так как на один мандат на практике выдвигался только один кандидат.

Самым важным нововведением Конституции СССР 1977 г. стал принцип государственного финансирования выборов. Также расширился круг субъектов, имеющих право выдвижения кандидатов: наряду с организациями КПСС, профсоюзами, комсомолом и кооперативами это право приобрели трудовые коллективы и собрания военнослужащих по воинским частям. Таким образом, роль гражданина на выборах при советской системе сводилась, главным образом, к выражению полного одобрения и поддержке единственного кандидата. Все это сказалось не только на массовом сознании, но и на настроениях работников партийного и советского аппаратов и самих депутатов. Распространилось безразличное отношение к личности кандидата и одновременно уверенность, что голосование против единственного кандидата есть демонстрация недоверия к власти.

Основная реформа советской избирательной системы (1985–1991 гг.) предусматривала формирование нового высшего органа власти<sup>11</sup> – Съезда народных депутатов, а также превращение Верховного Совета СССР в постоянно действующий «парламент», что было законодательно закреплено. Самым важным прорывом стало конституционное закрепление альтернативных выборов, хотя ст. 38 Закона о выборах гласила: «К регистрации представляется любое число кандидатов», – а в эту формулу укладывается и сто, и один, и ни одного кандидата, что давало, однако, на практике возможность проявления безальтернативных выборов.

Демократические преобразования 1989 г. характеризовались введением института президентства и Конституционного Суда, формирование легальной многопартийности, разграничение полномочий между местными советами и

<sup>10</sup> Конституция СССР 1936 года // URL: <http://www.tarasei.narod.ru/konst1936.htm> (дата обращения: 8.02.2015).

<sup>11</sup> См.: Закон СССР от 01.12.1988 № 9853-ХІ «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» // Ведомости ВС СССР, 1988, № 49, ст. 727; Закон СССР от 01.12.1988 «О выборах народных депутатов СССР» // Ведомости ВС СССР, 1988, № 49, ст. 729.

администрациями, введение судебных и иных гарантий местного самоуправления.

Исходя из вышеизложенного, можно утверждать, что советское общество впервые после многих десятилетий своей истории имело дело с возрождающейся политической борьбой.

## **Глава 2. Генезис современной Российской избирательной системы**

### **2.1. Анализ трансформации статуса представительных органов власти**

После осуществления конституционной реформы в конце 1993 г. законодательный орган в стране отсутствовал, выборы первого парламента пришлось проводить на основе следующих указов Президента РФ: Указ от 11 октября 1993 г. (№ 1626) «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» и от 6 ноября 1993 г. (№ 1846) «Об уточнении Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и Положения о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году». В Положении о выборах депутатов Государственной Думы был использован законопроект электоральной реформы, разработанный в середине 1993 г. группой депутатов под руководством В. Шейниса. Эти выборы были связаны с масштабной трансформацией избирательной системы: закрепление термина «избирательное объединение»; установление порога явки избирателей в 25%; образование одномандатных округов; разрешение совмещения депутатских мандатов с правительственной деятельностью; сбор подписей для выдвижения кандидатов; государственное финансирование избирательных объединений; реализация принципов открытости и гласности выборов посредством установления института общественного контроля. Выборы проходили по смешанной (мажоритарно-пропорциональной) системе.

Одновременно с выборами в Государственную Думу избирались и депутаты в Совет Федерации – верхнюю палату парламента. Указы Президента РФ определяли формирование Совета Федерации путем выборов по двухмандатным избирательным округам, образованным в каждом субъекте Федерации, по мажоритарной избирательной системе относительного большинства. Это было первое и единственное избрание членов Совета Федерации непосредственно народом.

Конституция РФ 1993 г. существенно изменила правовые основы выборов президента, в их числе связанные с возрастным цензом (кандидатом может стать гражданин не моложе 35 лет; ранее устанавливался ценз от 25 до 65 лет), цензом оседлости (постоянно проживающий в России не менее 10 лет), сроком полномочий (4 года). В развитие ее положений 17 мая 1995 г. был принят

Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации», который определил более строгий порядок выдвижения кандидатов, нежели в 1991 г.: предоставил право выдвижения кандидатов на должность президента непосредственно избирателям, избирательным объединениям и блокам, создаваемым на период проведения выборов; закрепил некоторые ограничения для избрания, такие как недееспособность, нахождение в местах лишения свободы, наличие иностранного гражданства и пр. Очередные изменения, касающиеся отдельных аспектов избирательной системы, были закреплены в федеральном законодательстве 1997–1999 гг.

## 2.2. Процессуальные особенности выборов в настоящее время

Совершенствование избирательной системы происходит после отставки Б.Н. Ельцина в связи с принятием ряда законодательных актов, регулирующих выборные процессы. Новые контуры указанных изменений были реализованы в ФЗ от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который действует и в настоящее время с дополнениями и изменениями, обеспечивая соблюдение основных гарантий избирательных прав граждан на выборах всех уровней.

Учитывая положения федерального законодательства от 10 января 2003 г., был принят новый ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», который закреплял мажоритарную избирательную систему абсолютного большинства, второй тур, а также требования для избирательных блоков, участвующих в выборах.

Реализуемые В.В. Путиным идеи сохранения социально-политической стабильности при проведении назревших, но неизбежно болезненных реформ нашли поддержку у населения и отразились в результатах голосования по выборам Президента России. 14 марта 2004 г. В.В. Путин получил 71,31% голосов избирателей, участвовавших в выборах<sup>12</sup>.

С принятием 18 мая 2005 г. ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» связан новый виток изменений: переход к пропорциональной избирательной системе, плавающий 7-процентный заградительный барьер, механизм участия в выборах беспартийных кандидатов, наличие института «полусвободного» мандата, запрет объединения в выборные блоки и др.

В 2011 г. увеличился «потолок» избирательных фондов, были внесены некоторые изменения в правила голосования по открепительным удостоверениям и в правила голосования вне помещения для голосования, добавлены некоторые гарантии инвалидам по зрению.

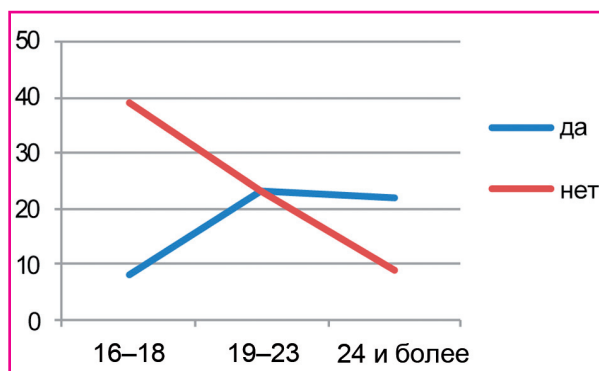
<sup>12</sup> Президентские выборы в России (2004) // Wikimedia URL: [http://ru.wikipedia.org/wiki/Президентские\\_выборы\\_в\\_России\\_\(2004\)](http://ru.wikipedia.org/wiki/Президентские_выборы_в_России_(2004)) (дата обращения: 8.02.2015).

В соответствии с изменениями, внесенными в Конституцию РФ, впервые Государственная Дума ФС РФ V созыва избиралась на пять лет, а Президент России 4 марта 2012 г. – на шесть лет. На прошедших выборах использовалось техническое новшество: система видеомониторинга, которой было охвачено 91 400 участковых избирательных комиссий. На каждом избирательном участке было установлено по две камеры. Одна передавала общий план, вторая – непосредственно урну для голосования. Таким образом, каждый гражданин имел доступ для наблюдения за выборами через интернет-портал «Веб-выборы 2012».

### Глава 3. Исследование и анализ электорального поведения на региональном уровне

#### 3.1. Анкетирование и сравнительный анализ электорального поведения в 2012–2013 гг.

Изучение поведения избирателей на выборах и причины, по которым они голосуют за того или иного кандидата, является важным моментом при проведении любой избирательной кампании. Проблемой современного российского общества является нежелание людей участвовать в политической и социальной жизни страны (абсентеизм). В связи с этим наше исследование направлено на выявление причин и факторов, влияющих на пассивность избирателей. В анкетировании 2012–2013 гг. приняли участие: школьники (32,5%), студенты (40,7%), работающее население (26,8%). Исследование показало, что на предпочтения избирателей влияет множество факторов, но существуют некоторые общие тенденции поведения отдельных социальных групп. Анализ 2012 г. показал, что избиратели-женщины политически активнее мужчин. Как и следовало ожидать, чем старше избиратель, тем чаще он проявляет свою электоральную активность.

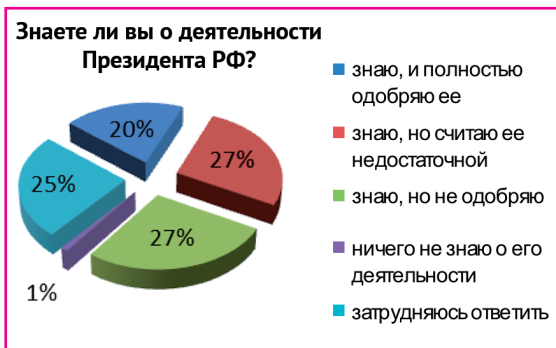
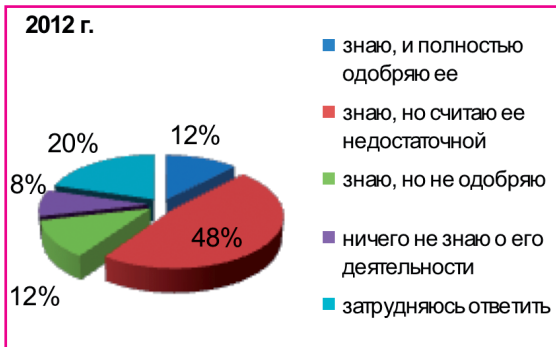
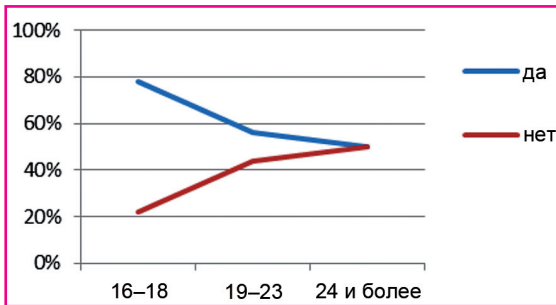


«Пассивные» избиратели чаще всего встречаются среди среднеобеспеченных респондентов, людей с начальным профессиональным образованием, учащихся и студентов. В 2013 г. электоральная активность кардинально изменилась. Политическая активность школьников и студентов значительно возросла, а людей среднего возраста убавилось. Это обусловлено неудовлетворенностью прошедшими выборами, что подтверждает следующая диаграмма:

«Пассивные» избиратели чаще всего встречаются среди среднеобеспеченных респондентов, людей с начальным профессиональным образованием, учащихся и студентов. В 2013 г. электоральная активность кардинально изменилась. Политическая активность школьников и студентов значительно возросла, а людей среднего возраста убавилось. Это обусловлено неудовлетворенностью прошедшими выборами, что подтверждает следующая диаграмма:

На вопрос «для чего нужны выборы?», большинство респондентов (46,3%) ответили, чтобы влиять на жизнь в стране, 28% – для того, чтобы выбрать достойного президента, 10,9% считали, что это право человека, а 15,4% ответили, что им нужно сделать свой выбор. Однако анкетирование 2013 г. показало, что мнение избирателей о значении выборов осталось прежним по отношению к тому, чтобы влиять на жизнь в стране (47%), и значительно возросло в пользу выбора достойного президента (41%). Большое значение в электоральной активности будет иметь и оценка деятельности Президента РФ. На диаграмме 2012 г. выражена заинтересованность избирателей в выборах, среди которых многие еще не определили свои политические предпочтения, что явилось важнейшей предпосылкой для достижения успеха в пропагандистской кампании в целях привлечения их голосов в пользу того или иного кандидата.

В диаграмме 2013 г. мы наблюдаем изменения в политических предпочтениях электората: возросло количество людей, знающих о деятельности президента, и увеличилось число избирателей, определившихся в одобрении или неодобрении его политики. Но процент сомневающихся граждан остался прежним и составил 25%.



На активность электората влияет уровень доверия народа к власти. Исследование 2012 г. показало, что недоверительное отношение электората к власти очень высоко: 61% – результаты выборов заранее известны, 13% верят, что

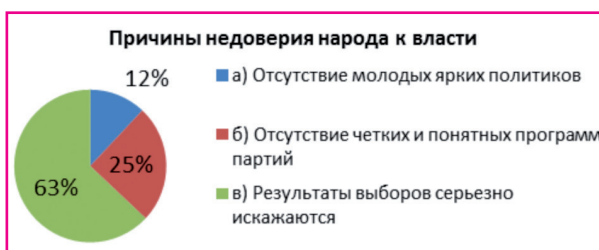


все по-честному, 24% считают, что выборы – это способ волеизъявления граждан. В опросе 2013 г. процентное соотношение практически не изменилось.

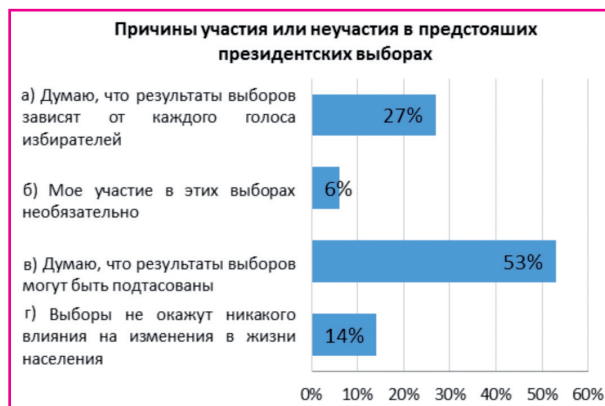
Главной причиной таких показателей выступают сомнения в честности проведения выборов, что иллюстрирует данная диаграмма.

Наше исследование показало, что большая часть избирателей никому не доверяет или же доверяет только отдельным близким людям. Политические скандалы, связанные с коррупцией, политической нечистоплотностью отдельных чиновников формирует в народе стереотип об отрицательной роли власти. Такое поведение электората отражено в следующей диаграмме.

В разные годы люди по-разному оценивают функции власти. Примером может служить приведенная ниже (см. с. 55) диаграмма, которая наглядно показывает, что перед выборами Президента РФ большая часть респондентов считала выборы способом возможного влияния на политический курс, уже в 2013 г. подавляющее количество опрошенных оценивает выборы, как необходимый механизм легитимной смены власти (54%).



которая наглядно показывает, что перед выборами Президента РФ большая часть респондентов считала выборы способом возможного влияния на политический курс, уже в 2013 г. подавляющее количество опрошенных оценивает выборы, как необходимый механизм легитимной смены власти (54%).



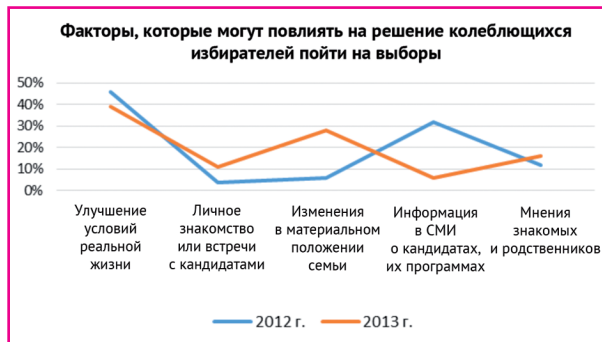
главным фактором, который может повлиять на решение участвовать в выборах, около половины респондентов 2012–2013 гг. назвали изменение условий реальной жизни. Значение фактора материального положения семьи увеличилось

главным фактором, который может повлиять на решение участвовать в выборах, около половины респондентов 2012–2013 гг. назвали изменение условий реальной жизни. Значение фактора материального положения семьи увеличилось

с 6% до 28%. Статистически менее значимое личное знакомство (встречи) с соискателями депутатских мандатов в 2012 г. (4%) приобрело большую популярность в опросе 2013 г. (11%). Пункт о роли СМИ в 2013 г. потерял аудиторию в значительной степени (от 32% до 6%). Остальные факторы варьируют в прежних пределах.



Таким образом, резюмируя исследование, считаем, что электоральная активность населения России характеризуется относительно невысокими показателями. Среди анкетированных преобладают колеблющиеся избиратели, на электоральную активность которых может повлиять изменение к лучшему условий реальной жизни. Увеличение электоральной активности молодежи является следствием проводимых специальных мероприятий по повышению правовой и политической культуры населения, помогающей им свободно и правильно ориентироваться в политической жизни страны.



мероприятий по повышению правовой и политической культуры населения, помогающей им свободно и правильно ориентироваться в политической жизни страны.

## Заключение

Подводя итоги исследования, можно подчеркнуть, что история института выборов в России начала свой отсчет еще в глубокой древности, более 1000 лет назад. С тех пор избирательная система прошла великую трансформацию. Анализируя исторические факты, можно утверждать, что развитие избирательной системы России имело циклический характер: подъемы, спады и периоды застоя. В связи с этим полагаем, что историю становления и развития избирательной системы целесообразно подразделять на три этапа: царский, советский и современный.

Характерной особенностью периода российского самодержавия была неприемлемость принципа выборности государственных органов. Оно допускало выборы с сильной неохотой, в предельно ограниченных рамках и лишь вынуждаемое революционным движением: обстоятельства проведения крестьянской реформы заставили создать земское самоуправление с его выбор-

ными органами; революционные настроения 1905 г. привели к созданию Государственной Думы выборным путем.

Говоря о втором этапе, можно сказать, что после триумфального шествия советской власти в стране настала эпоха «выборов без выбора». При условии того, что население было наделено избирательными правами, но в связи с отсутствием многопартийности в СССР и диктатом коммунистической партии система выборов носила формальный характер и не могла повлиять на изменение политической ситуации в стране. Избирательная активность граждан отражала не растущий интерес советского общества к выборам, а скорее была почетной обязанностью населения.

Демократические преобразования реформ 90-х гг. прошлого века символизируют третий этап российской избирательной системы. Особыми признаками данного периода является многопартийность и плюрализм. Наконец, выборы действительно приобрели массовый характер, так как могли в корне изменить судьбу всей страны. Впервые граждане осознали свою ответственность за избрание того или иного кандидата в руководящие органы власти в стране и на местах и почувствовали последствия допущенных ими ошибок. Выборы затронули судьбу и интересы всех слоев российского общества независимо от социального и материального положения.

Говоря о современном этапе развития избирательной системы России, можно сделать вывод, что каждый федеральный электоральный цикл сопровождается принятием новых законов и, следовательно, является новым витком изменений и преобразований, вместе с тем меняется и представление людей об институтах власти, что, в свою очередь, и является определяющим фактором электоральной активности.

Отражением динамики активности населения является явка избирателей на выборы. Начало нового столетия отмечалось снижением явки избирателей, затем наблюдался подъем. Это связано с принятием в этот период нормативно-правовой базы, закрепившей гарантии избирательных прав граждан на выборах всех уровней, а также статус и порядок формирования ЦИК России и других избирательных комиссий, порядок выдвижения и регистрации кандидатов, правила проведения предвыборной агитации.

Для современной России вопрос электоральной активности всегда являлся актуальным. Наше исследование методом анкетирования было направлено на выявление причин и факторов, влияющих на пассивность избирателей. Нами выявлены следующие факторы:

1. Уровень доверия народа к власти является фундаментальным фактором политического поведения. Легитимность политической системы увеличивает уровень явки избирателей. В свою очередь, сфабрикованность, подтасовка результатов выборов подрывают доверие народа и снижают электоральную активность.

2. Социально-экономический фактор, который включает доход, образование и принадлежность к классу. Граждане, имеющие стабильный доход, про-

являют более высокую активность в голосовании. Напротив, материально-экономические сложности приводят к выражению разочарования и безразличия граждан к политическим процессам в стране. Образованные люди также проявляют заинтересованность в выборах, даже независимо от их материального дохода.

3. Демографические факторы определяются тем, что пожилые люди голосуют чаще молодых. Наше сравнительное исследование показало, что за последний год политическая активность школьников и студентов увеличилась. К тому же выяснилось, что избиратели-женщины политически активнее мужчин.

4. Возраст демократии играет немалую роль в формировании культурных привычек населения страны. Для развития понимания и доверия избирательному процессу необходимо продолжительное время. Исторический анализ показал, что в России избирательное право не имело возможности стабильно развиваться в демократическом направлении. И вновь сложившаяся демократическая система нашей страны довольно молодая, поэтому требуются усилия по ее доработке.

На основе комплексного анализа исторического развития избирательных систем России и результатов проведенного исследования методом анкетирования предлагаем следующие рекомендации для повышения электоральной активности:

1. Необходимо проводить систематически институтами власти опросы и выявлять наиболее значимые факторы политической активности, что позволит государству регулировать электоральное поведение. Таким образом, диагностика существующего политического и демократического климата в стране, попытки повлиять на его формирование, несомненно, внесут свой вклад в обеспечение реального соблюдения избирательных стандартов в Российской Федерации.

2. Влияние семьи имеет огромное значение на формирование гражданской позиции подрастающего поколения. Отношение родителей к избирательному процессу является примером для детей и формирует у них представление о голосовании. Поэтому важно вести разъяснительную работу среди родителей учеников в учебных заведениях о важности процесса формирования у детей политической самостоятельности вместо абсентеизма (поведения – «пусть за меня решат»).

3. Мероприятия, проводимые институтами гражданского общества и органами государственной и муниципальной власти, направленные на повышение правовой и политической культуры населения, помогут свободно и правильно ориентироваться подрастающему поколению в политической жизни страны.

4. Возможность изменить отношение отдельных социальных групп к политике станет реальной, если каждый человек почувствует себя реальным участником и субъектом всех процессов, происходящих в стране. Это станет возможно, если органы государственной власти и местного самоуправления

будут реально учитывать интересы и чаяния каждой социальной группы, а не формально решать общие социальные вопросы.

5. Мотивировать людей не на личный интерес, а на заботу о благополучии других. Например, «от выбора сегодня будет зависеть жизнь подрастающего поколения». То есть думать об исходе выборов, а не о самом процессе голосования.

Таким образом, рассматривая проблему электоральной активности в нашей стране, необходимо уделить внимание на государственном уровне всему комплексу рассмотренных факторов, влияющих на заинтересованность граждан в политической жизни страны.

ВТОРАЯ ПРЕМИЯ

в номинации «Научно-исследовательская работа»

**Матвеев Сергей Анатольевич,**

студент первого курса магистратуры  
Юридического факультета Санкт-Петербургского  
государственного университета

*Научный руководитель:*

**Белов Сергей Александрович,**

доцент кафедры государственного и  
административного права Юридического  
факультета Санкт-Петербургского  
государственного университета, кандидат  
юридических наук



**Мажоритарность избирательных систем, принцип  
равенства и теория представительной демократии: поиск  
компромисса в практике конституционного правосудия**

**Допустимость избирательной системы:  
вопрос политики или права?**

В Конституционный Суд РФ в преддверии выборов в Московскую городскую Думу 2014 г. обратились депутаты Государственной Думы РФ, оспаривая избирательное законодательство города Москвы, в котором была закреплена мажоритарная избирательная система с распределением всех мандатов по принципу относительного большинства по одномандатным округам<sup>1</sup>. Конституционный Суд РФ отказал в принятии запроса к рассмотрению, сделав вывод, что возможность проведения выборов по мажоритарной (также как по пропорциональной или смешанной) системе не противоречит Конституции РФ<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> По мнению заявителей, эта система нарушает гарантированные Конституцией РФ избирательные права, принципы равенства, идеологического и политического многообразия, многопартийности, поскольку признает избранным кандидата, набравшего наибольшее число голосов и не предполагает учет голосов, поданных за других кандидатов. Это может привести к избранию кандидата, которого большинство избирателей в соответствующем округе не поддерживают.

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 3 июля 2014 г. № 1565-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности Закона города Москвы «О внесении изменений в Закон города Москвы от 6 июля 2005 г. № 38 “Избирательный кодекс города

Обосновывая этот вывод, Суд отметил, что законодатель наделен дискрецией при выборе вида избирательной системы, которая определяется в том числе текущими историческими и социально-политическими условиями. Схожий аргумент уже звучал в определении от 20.11.1995 г. № 77-О<sup>3</sup>, когда Конституционный Суд РФ указал, что выбор того или иного варианта в данном случае «зависит от конкретных социально-политических условий и является вопросом политической целесообразности». Однако в этом случае неизбежно возникает вопрос о том, по каким признакам Суд квалифицирует вопрос как политический и, стало быть, не являющийся вопросом права<sup>4</sup>. Видимо, со временем признав несостоятельность понятия «политической целесообразности»<sup>5</sup>, в решении 2014 г. Суд дословно ее не использует<sup>6</sup>. Более того, в отличие от решения 1995 г., здесь он дает содержательную оценку норм, перечисляя целый ряд статей Конституции и формулируя вывод, что избирательные права граждан и конституционные основы народного представительства не нарушены<sup>7</sup>.

Доктрина политического вопроса известна благодаря практике Верховного суда США, где она претерпела множество изменений. В современной интерпретации она предполагает, что суд может отклонить вопрос как не подлежащий рассмотрению в судебном порядке, помимо прочего, в случае «отсутствия стандартов для его решения, которые могли бы быть выявлены

---

Москвы» и Закон города Москвы от 23 апреля 2003 г. № 23 «О Московской городской избирательной комиссии» (<http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx>).

<sup>3</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 20 ноября 1995 г. № 77-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания и запроса Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности ряда положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 04.12.1995. № 49. Ст. 4867

<sup>4</sup> Суд ссылается в определении 1995 г. на ч. 3 ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», где сказано, что он наделен полномочиями решать исключительно вопросы права. Основываясь на этой норме, он заявляет, что «должен воздерживаться от рассмотрения дел, в которых по сути преобладают аспекты политической целесообразности». Таким образом, возникает противопоставление вопросов политики вопросам права.

<sup>5</sup> Заметим, что эта категория вызывает определенное недоумение: если расшифровать ее как «сообразность политическим целям», то не означает ли это, что при выборе избирательной системы законодатель (парламентское большинство) при невмешательстве Суда вправе вместо установления честных «правил игры» преследовать цель, например, создания затруднений для политических оппонентов?

<sup>6</sup> Отсутствует при этом и ссылка на ч. 3 ст. 3 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

<sup>7</sup> При этом он продолжает настаивать на самостоятельности аргумента о дискреции законодателя. Между тем неизбежность законодательной дискреции является одной из предпосылок конституционного нормоконтроля. Второй предпосылкой является необходимость охраны конституционных норм, поскольку ограничение политического выбора правовыми рамками является именно той функцией, которую Конституция выполняет посредством деятельности Конституционного Суда. Следовательно, схема рассуждений должна быть иной: если Конституция допускает несколько правомерных вариантов поведения законодателя, то выбор любого из них является политическим актом, который не может осуществляться Судом. Таким образом, оценка конституционности логически должна предшествовать выводу о политическом характере выбора, и в этом смысле аргументация Суда выглядит принципиально ошибочной.

и применены судом»<sup>8</sup>. Анализ практики показывает, что другие суды в этом смысле не считают допустимость избирательной системы политическим (неподсудным) вопросом и дают мажоритарной системе содержательную оценку, одновременно признавая наличие у законодателя дискреции в выборе избирательной системы. Именно так поступают, в частности, Апелляционный суд провинции Квебек<sup>9</sup> и Европейская комиссия по правам человека<sup>10</sup>, указывая при этом, что любая избирательная система порождает отклонения от идеала пропорциональности, вызывая феномен «потерянных» голосов<sup>11</sup>.

Несколько иначе рассуждает Конституционный трибунал Польши, который в 2005 г.<sup>12</sup> указал, что оценка допустимости принятого законодателем решения находится за пределами задач Конституционного трибунала<sup>13</sup>. Таким образом, суд отказался дать какую бы то ни было оценку обжалуемым нормам. Позднее, в 2011 г., в Конституционный трибунал обратились депутаты Сейма (нижней палаты национального парламента), утверждая, что выборы Сената (верхней палаты) по одномандатным округам противоречат статье 2 польской Конституции<sup>14</sup>. Конституционный трибунал в ответ указал, что заявители ни-

<sup>8</sup> Лобов М. Верховный суд США и проблема разделения властей: пределы правового подхода // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2004. № 2. С. 88 (сн. 49). Иными словами, речь идет о ситуации, когда суд считает невозможным сформулировать понятные законодателью критерии оценки нормативного регулирования.

<sup>9</sup> Daoust v. Quebec, 2011 QCCA 1634. В отличие от суда первой инстанции, Апелляционный суд посчитал, что этот вопрос не является политическим и что нормы избирательной системы могут быть успешно оспорены в судах, если эти положения препятствуют реализации «эффективного представительства» в том смысле, который придает этому термину Верховный суд Канады (см. далее). Суды не могут своим решением вводить иную избирательную систему, но они могут объявить закон недействующим.

<sup>10</sup> Eur. Commission H.R. Application no. 8765/79, Liberal Party, R. and P. v. the United Kingdom, Decision of 18 December 1980.

<sup>11</sup> Суд Квебека приводит в пример пропорциональную систему, которая устанавливает избирательный порог в 4%, замечая при этом, что если бы такая система существовала в Квебеке, то определенные парламентские партии по результатам последних выборов не прошли бы в парламент.

<sup>12</sup> В этом деле Трибунал рассмотрел обращение местного совета города Познань, в котором оспаривались положения закона о выборах в органы местного самоуправления. Польский законодатель установил, что выборы в коммунах, насчитывающих не более 20 тыс. жителей, проводятся по мажоритарному принципу, в то время как в более крупных коммунах и городах, имеющих статус округа, такие выборы должны проводиться на основе пропорционального распределения мандатов.

<sup>13</sup> По мнению судей Трибунала, Конституция наделяет законодателя дискрецией относительно выбора избирательной системы, применяемой на местном уровне, и, соответственно, не стремится предпринять приоритет мажоритарной системы в отношении пропорциональной, и наоборот. Трибунал подчеркнул, что такой приоритет может быть обоснован в каких-либо политических программах (что не оказывает непосредственного влияния на правовые нормы) и что спор о достоинствах каждой из систем в политической доктрине Польши далек от завершения, а потому Конституционный трибунал предпочитает воздержаться от прямого участия в этом споре. См.: Решение Конституционного трибунала Польши от 8 февраля 2005 г. К 17/03 (<http://trybunal.gov.pl/en/case-list/judicial-decisions>). См. также: Grzybowski M. The Guidelines on the Elections of the Venice Commission and the Polish Local and Parliamentary Election Law: Some Current Issues Before the Constitutional Tribunal // Альманах: Конституционное правосудие в новом тысячелетии. Ереван: Издание Центра конституционного права Республики Армения, 2006. С. 75.

<sup>14</sup> «Республика Польша есть демократическое правовое государство, осуществляющее принципы социальной справедливости» (см.: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>). По мнению заявителей, эта статья предполагает принцип достоверности выборов, одним из аспек-

как не обосновали тезис, что Сенат, состоящий из избранных подобным образом сенаторов, потеряет свой представительный характер, не предложили никаких выводов, которые имели бы значение для оценки оспариваемых положений. Суд отклонил жалобу как не отвечающую требованиям, вытекающим из статьи 32(1)(4) Закона о Конституционном трибунале<sup>15</sup>, признав вынесение решения невозможным<sup>16</sup>. Как видим, и в том и в другом случае орган конституционного контроля Польши предпочел уклониться от ответа на доводы заявителей по существу. Однако различие в аргументации показывает, что суд не располагает сформированной доктриной по вопросу о допустимости оспаривания избирательных систем. Если в деле 2011 г. он отклонил жалобу депутатов как необоснованную, то, по-видимому, он допускает возможность заявления и рассмотрения обоснованной жалобы. Это не согласуется с его ранней позицией, когда он, по-видимому, посчитал в принципе невозможным рассмотрение спора о конституционности избирательной системы.

Мы полагаем, что законодательное решение в пользу той или иной избирательной системы не имеет иммунитета от судебного контроля. Мажоритарная система уже подвергается конституционной оценке, в том числе Конституционным Судом РФ (определение 2014 г. № 1565-О). В иных случаях суды не предлагают критериев, позволяющих отличить вопросы политики от вопросов права, что наводит на мысль о произвольности отказа. Кроме того, система конституционных принципов не содержит пробела применительно к сфере, регулируемой нормами избирательной системы, и противники мажоритарной системы апеллируют именно к тем принципам, которые закреплены в конституциях *expressis verbis* – принципы представительной демократии и равенства, избирательные права. Отказ дать закону содержательную оценку приводил бы к выводу, что суд попросту затрудняется определить содержание перечисленных принципов: гарантирует ли конституция присутствие в парламенте политических сил, имеющих поддержку значительных меньшинств, означает ли принцип равенства, что голоса избирателей не могут «теряться» и должны оказывать реальное влияние на структуру парламента и т.д.

---

тов которого является необходимость обеспечить соответствующую степень представительности на выборах в представительный орган власти. Представительный характер этого органа означает, что в него войдут представители различных политических сил, включая тех, кого поддерживают «значительные меньшинства избирателей». В качестве альтернативного аргумента заявители указали, что представительность выборов предполагает избрание представителей абсолютным большинством голосов, в то время как действующая система допускает получение места в Сенате кандидатом, который был поддержан лишь относительным большинством. Если же голоса в поддержку определенных кандидатур значительным образом территориально рассредоточены, то это может привести к тому, что результаты выборов не будут представительными. Депутаты также указали, что выборы других должностных лиц (президента, мэров), в отличие от выборов в Сенат, предполагают получение кандидатом абсолютного большинства голосов.

<sup>15</sup> Согласно этому положению в обращении заявителя должны быть приведены аргументы в пользу его позиции, содержащие указание на поддерживающие их доказательства (см.: <http://trybunal.gov.pl/en/about-the-tribunal/legal-basis/the-constitutional-tribunal-act/>).

<sup>16</sup> Решение Конституционного трибунала Польши от 20 июля 2011 г. К 9/11 (п. 8.7 мотивировочной части) // *Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy*. 2011. Nr6A. Poz. 61.

В то же время методология реально осуществляемой российскими судами конституционной оценки избирательных систем не выглядит убедительной, поскольку производится без раскрытия содержания конституционных норм. В определении 2014 г. № 1565-О, помимо ссылок на дискрецию законодателя, содержится лишь один аргумент – сравнительно-правовой. Суд ссылается на использование оспариваемой избирательной системы «во многих других правовых демократических государствах» и на позицию Европейского суда по правам человека в деле Матье-Моэн и Клерфейт против Бельгии<sup>17</sup>. Подобные доводы использовались Судом в предыдущих решениях, когда предметом оценки была смешанная избирательная система<sup>18</sup>, и вызывают определенные возражения. Во-первых, критерием оценки законодательства в конституционных спорах являются в первую очередь нормы Конституции РФ, а не Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Во-вторых, Суд вновь меняет местами посылки и заключение: если другое государство является правовым и демократическим, то используемая им избирательная система является допустимой для российского правопорядка. Но вполне правомерным будет возражение, что если государство использует недопустимую с точки зрения Конституции РФ избирательную систему, то оно не может считаться правовым и демократическим в том смысле, в каком эти слова употребляются в ч. 1 ст. 1 Конституции РФ. Разумеется, нормы основ конституционного строя отличаются наивысшей степенью абстрактности, и установить их содержание бывает не так просто, в связи с чем кажется разумным обращение к опыту стран, являющихся родиной конституционализма, и, стало быть, считающихся правовыми и демократическими. Такой подход «уводит нас из области объективной оценки государственного устройства по тем или иным формальным критериям в область субъективно-исторических понятий»<sup>19</sup>. К слову, не лучшую аргументацию приводят при оценке мажоритарной системы и органы конституционного контроля субъектов РФ, ограничиваясь выявлением формальных полномочий законодателя осуществлять регулирование в этой сфере или

<sup>17</sup> ECtHR. Application no. 9267/81, Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, Judgment of 2 March 1987. В цитируемой Конституционным Судом части, помимо указания на наличие «значительных пределов усмотрения», говорится о том, что «избирательное законодательство конкретной страны должно оцениваться в свете ее политического развития, а потому определенные детали, недопустимые в рамках одной избирательной системы, могут быть оправданными в другой». Однако сам Конституционный Суд не пытается следовать этому императиву и не предлагает никакого анализа обжалуемых норм «в свете политического развития» российского государства в целом и города Москвы в частности.

<sup>18</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (п. 2 мотивировочной части) // СЗ РФ. 30.11.1998. № 48. Ст. 5969.

<sup>19</sup> И далее: «Получается, что неважно, является ли страна на самом деле демократической, лишь бы ее считали такой в течение достаточно длительного промежутка времени» (Белов С.А. Избирательная система как правовой институт. СПб.: Издательский дом Санкт-Петербургского государственного университета, 2005. С. 30).

ссылкой на данные Межпарламентского союза об использовании мажоритарной системы в 43 государствах<sup>20</sup>.

Можно согласиться, что российское право не является изолированной системой и, более того, основывается на заимствованных категориях мирового конституционализма, таких как права человека (в том числе избирательные), равенство, народное представительство. Однако было бы некорректно основывать конституционную оценку законодательства на сравнительном анализе поведения законодателей в других странах<sup>21</sup>. Чтобы ответить на вопрос, поставленный перед Конституционным Судом РФ, необходимо обращаться не к опыту законов и традиций, который известен из науки сравнительного правоведения, а к тем рациональным доводам и аргументам, которые использовались зарубежными судами при толковании универсальных принципов конституционного права<sup>22</sup>.

### **Эффективность участия избирателей в политической жизни: пропорциональность в условиях мажоритарности**

Известно, что мажоритарная система относительного большинства является наиболее популярной в странах Вестминстерской системы – Великобритании, Австралии, США, Канаде. У высших судебных инстанций этих стран еще не было повода отчетливо сформулировать свою позицию по вопросу о совместимости этой системы с конституционными принципами. Тем не

<sup>20</sup> См. соответственно: Постановление Конституционного суда Республики Карелия от 5 декабря 1995 г. (<http://www.gov.karelia.ru/Law/resol17.html>); Постановление Конституционного суда Республики Коми от 25 мая 1999 г. ([http://komi.news-city.info/docs/sistemso/dok\\_persii.htm](http://komi.news-city.info/docs/sistemso/dok_persii.htm)).

<sup>21</sup> Сравнительно-правовой подход использует и Европейская комиссия в деле 1980 г., однако, в отличие от Конституционного Суда РФ, она не пытается вывести должное из сущего и допускает отсылки не к использованию этой системы в других странах, а к решениям судов, в которых это использование признается допустимым. Помимо решения Федерального Конституционного суда ФРГ, который заявил, что обе системы (пропорциональная и мажоритарная) соответствуют Конституции и требованию равенства при голосовании (BVerfGE 34, 81 [100]), Комиссия упоминает решения Верховного суда США (Whitcomb v. Chavis 403 U.S. 124, 156 (1971); White v. Regester 412 U.S. 755, 766 (1973)). Однако практика американского суда таких выводов не содержит: в решении 1973 г. Суд указал, что для заявления жалоб на то, что формирование многомандатных округов использовалось для минимизации влияния расовых групп, недостаточно утверждать, что они не получили количество мест пропорционально их «голосующему потенциалу». Отсутствовали доказательства того, что политический процесс не был в равной степени открыт для участия этих групп. Суд сослался на указанное решение 1971 г., где было сказано, что, в частности, ничто не свидетельствовало о том, что жителей гетто регулярно исключали из двух главных партий, лишая их, таким образом, шанса занять место в легислатуре. Это значит, что Суд в принципе не склонен подвергать сомнению основные параметры политической (и избирательной) системы США, принимая их как данность и не предлагая аргументы в оправдание их конституционности.

<sup>22</sup> Мы исходим из того, что «общий конституционализм предполагает не только универсальность конституционных принципов, но и рациональный логический механизм их применения» (Белов С. Пределы универсальности конституционализма: влияние национальных ценностей на практику принятия решений конституционными судами // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 4. С. 38).

менее некоторые из них на основе практики оспаривания отдельных норм избирательного права, в том числе норм мажоритарной избирательной системы (например, правил организации избирательных округов), сформировали судебную доктрину, которую можно условно обозначить как доктрина эффективного участия избирателя в политической жизни. Принципы, составляющие ее содержание, на наш взгляд, вступают в противоречие с мажоритарностью господствующей избирательной системы. Изучая эту доктрину, можно обратить внимание, что толкование судами конституционных норм о равных избирательных правах позволяет прийти к отрицанию мажоритарной системы.

**Верховный суд Канады: концепция «значимой роли избирателя».** Вехой в развитии представлений канадских судов о принципе равенства в сфере избирательного права стало решение Верховного суда Канады 2003 г. по делу Мигеля Фигероа против Канады<sup>23</sup>, где Суд сформулировал ряд выводов относительно содержания этого принципа, констатировав нарушение канадской Хартии прав и свобод. От имени судей большинства Суда судья Фрэнк Якобуччи (Frank Iacobucci) на основе уже выработанной Судом практики заключил, что право голосовать, закрепленное в ст. 3 Хартии, должно толковаться не буквально, а более широко, как предполагающее не просто возможность опустить бюллетень в урну, но право каждого гражданина играть значимую роль в выборном процессе. Эта статья Хартии не требует абсолютного равенства силы голоса, но ее целью и предназначением является эффективное представительство, которое подразумевает право каждого гражданина на эффективного представителя в законодательном органе. Такое представительство включает в себя идею наличия голоса в правительственных обсуждениях, а также право доводить свои жалобы и заботы до сведения своего представителя в правительстве<sup>24</sup>. Развивая эти положения, Суд пишет, что гарантируемые ст. 3 Хартии права по своей природе являются правами участия, а сама статья ничего не говорит о какой-либо определенной структуре парламента, возникающей в результате выборов.

<sup>23</sup> Figueroa v. Canada (Attorney General), 2003 SCC 37, [2003] 1 S.C.R. 912. Заявитель оспаривал положения законодательства, которыми было предусмотрено, что политическая партия должна выдвинуть кандидатов не менее чем в пятидесяти избирательных округах, чтобы получить, а затем сохранять за собой статус зарегистрированной политической партии. Зарегистрированные партии имели право на некоторые преимущества, связанные с финансово-налоговым режимом их деятельности (в частности, право обращать неизрасходованные избирательные фонды в свою пользу), а кандидаты от зарегистрированной партии, в отличие от остальных, могли указывать свою партийную принадлежность в избирательных бюллетенях.

<sup>24</sup> Подобную позицию большинство Суда в лице судьи Беверли Маклаклин (Beverly McLachlin) высказало еще в 1991 г. См.: Reference re Prov. Electoral Boundaries (Sask.), [1991] 2 S.C.R. 158, где Верховный суд Канады исследовал классическую проблему расхождений в численности населения избирательных округов в свете принципа равенства и вытекающего из него принципа равной силы (веса) голоса избирателя независимо от места его проживания. Как и в случае с Верховным судом США, выводы, изначально сформулированные применительно именно к этой частной проблеме, впоследствии были развиты и приобрели особую значимость с точки зрения судебной оценки избирательных систем.

Далее Суд отметил, что формулирование государством такой цели регулирования, как формирование устойчивого правительства большинства<sup>25</sup>, является «экстремально проблематичным». Чтобы достигнуть такой цели, законодателю придется вмешиваться в право гражданина играть значимую роль в выборном процессе в такой степени, чтобы это повышало вероятность избрания кандидатов, выдвинутых национальными партиями, тем самым понижая вероятность избрания кандидатов от региональных или маргинальных партий. По мнению Суда, законодательство, целенаправленно снижающее вероятность, что определенный класс кандидатов будет избран, не только диссонирует с принципами, являющимися неотъемлемой частью свободного и демократического общества, но, скорее, является полной противоположностью этих принципов. Даже если признать, что выбор избирательной системы является актом политического выбора, парламент, вмешиваясь в принадлежащее каждому гражданину право играть значимую роль в выборном процессе, должен указать на неотложную и существенную потребность, которую он стремится удовлетворить. В отсутствие же убедительной причины утверждать, что определенный результат выборов приведет к хорошему управлению<sup>26</sup>, нет оснований для вывода, что законодательство, стремящееся к такому результату, достигает цели, которая является неотложной и существенной.

Суд оставил государству возможность в последующих делах доказать наличие неких коллективных выгод, связанных с устойчивостью правительства большинства, заметив, что признание таких выгод всё равно не делает подобное вмешательство правомерным. Суд отмечает: хотя здравый смысл, казалось бы, наводит на мысль, что создание трудностей для региональных и маргинальных партий собирать поддержку и формировать политический импульс является рационально связанным с потребностью в повышении вероятности возникновения правительства большинства, тем не менее нет никаких доказательств тому, что порог в пятьдесят кандидатов действительно оказывает такое влияние. Более вероятной угрозой относительно заявленной цели является вовсе не участие «малых» партий в выборах, но, скорее, резкое увеличение зарегистрированных политических партий в целом. Однако законо-

<sup>25</sup> Речь идет об аргументах, высказанных Генеральным атторнеем Канады в защиту оспариваемых законоположений. Он возражал, что отступление от принципа равенства, приводящее в данном случае к возникновению преимуществ у крупных партий, может быть оправдано тем, что в условиях системы «ответственного правительства» выборный процесс должен обеспечить устойчивый результат в виде формирования правительства большинства, агрегирующего предпочтения населения в национальном масштабе. Такое правительство обеспечивает более эффективное управление, чем правительства, состоящие из коалиций между различными политическими партиями, а законодательство, которое повышает вероятность формирования такого правительства – это законодательство, которое стремится удовлетворить неотложную и существенную потребность.

<sup>26</sup> Суд обратил внимание на тот факт, что в период с 1882 по 1983 г. в британском парламенте существовало девять правительств меньшинства, в то время как не было представлено доказательств, демонстрирующих, что такие правительства были менее демократичными, чем правительства большинства, или что они осуществляли менее эффективное управление, чем правительства большинства (§ 81 решения).

дательство не устанавливает никаких ограничений относительно количества политических партий, которые имеют право приобрести статус зарегистрированной партии. Таким образом, отсутствует разумная связь между целью и средством ее достижения.

Впрочем, на этом этапе Суд также допустил, что законодатель сможет впоследствии обеспечить такую разумную связь, поэтому последним ключевым этапом анализа стал критерий пропорциональности последствий. Суд отметил, что вредоносные последствия существующего регулирования очевидны, поскольку оно подрывает способность граждан вводить идеи и мнения в общественный дискурс, порождаемый выборным процессом, а также их право голосовать таким способом, который в точности отражает их предпочтения. В то же время для достижения заявленной цели законодателю пришлось бы вмешиваться в права до такой степени, чтобы это приводило к избранию не отдельных кандидатов, а целого правительства большинства, которое не могло быть сформировано иным способом. Законодательство, которое нарушает ст. 3 Хартии ради этой цели, причиняет огромный вред как отдельным участникам, так и открытости и честности выборного процесса как такового. Законодатель должен продемонстрировать благотворные последствия, которые могли бы перевесить вредоносный эффект такого регулирования, то есть что правительство большинства обеспечит гораздо лучшее управление, чем правительство меньшинства. Государство не справилось с этим бременем, а потому нельзя сделать вывод, что такое законодательство оправдано в свободном и демократическом обществе.

Высказанные Верховным судом Канады доводы выглядят вполне уместными в контексте возможной оценки конституционности мажоритарной системы относительного большинства. Суд признаёт значимость разнообразия мнений в открытом обществе и полноценных политических дебатов; он ожидает гарантий того, что государственные деятели не просто будут осведомлены о наличии широкого диапазона вариантов, но что определение общественной политики будет на самом деле чувствительным к нуждам и интересам широкого круга граждан; таким образом, он подтверждает, что участие в выборном процессе имеет собственную ценность независимо от его влияния на реальный результат выборов (§ 27–29 решения). Если необходимым является дискурс как таковой, а не менеджмент сомнительной ценности в виде правительства большинства, то в таком случае следовало бы признать, что отстранение меньшинств от участия в парламентском дискурсе в результате проведения выборов по системе «пост получает первый» ничем не оправдано.

Провозглашение «права на эффективного представителя в парламенте», посредством которого сторонники определенных идей и политических программ могли бы высказываться в рамках «правительственных обсуждений» по поводу различных направлений общественной политики, приближает Суд к признанию концепции «микрокосма» – одному из подходов к определению сущности представительной демократии, который предполагает, что законо-

дательный (представительный) орган должен быть слепком социальной структуры, а депутаты должны отражать интересы представляемых ими социальных групп. Отождествление членом парламента своих интересов с интересами социальной группы достигается, в свою очередь, за счет его принадлежности к этой группе<sup>27</sup>, и, таким образом, социальная группа получает *личное*, а значит, наиболее эффективное представительство. Идея личного представительства каждой социальной группы с целью обсуждения законодательной и правительственной политики и выработки приемлемых для всех общеобязательных норм сближает эту концепцию с институтом сословного представительства, с той лишь существенной разницей, что деление народа на «сословия» или «курии» осуществляется самим народом. В этом случае политическое структурирование населения обеспечивается за счет выражения воли самим населением. Когда избиратель голосует за ту или иную политическую программу, осуществляя тем самым акт самоидентификации, он выражает свою принадлежность к соответствующей социальной группе, определяемой, в отличие от прежних сословий, исключительно ментальным состоянием ее членов, то есть их приверженностью некоторым идеям, концепциям, планам. Одновременно процесс голосования за эти идеи и программы ведет к формированию политического органа, по своей структуре совпадающего с политической структурой общества. Однако обеспечить влияние политической структуры общества на политическую структуру законодательного органа полноценно может лишь пропорциональная избирательная система, по своей сути направленная на минимизацию отклонений процента получаемых партией мандатов от процента полученных ею голосов. Если же иная избирательная система приводит к отсечению значимых «ментальных» групп от участия в парламентском дискурсе, то такая система недопустима.

В то же время идея личного представительства, на первый взгляд, несовместима с основополагающим принципом теории представительной демократии, согласно которому каждый депутат представляет нацию в целом, а не отдельных граждан<sup>28</sup>. Российский ученый А.И. Елистратов задавался вопросом: «И в самом деле, ужели лица, голосовавшие за правого, и в каждом левом депутате должны видеть своего представителя, и наоборот?»<sup>29</sup>. В силу общепризнанной догмы – должны, но идея личного представительства дает отрицательный ответ. Это противоречие может быть снято за счет признания «двойной» представительности: с одной стороны, каждый депутат вследствие демократической легитимации его полномочий представляет интерес всей

<sup>27</sup> Подробнее об этой и других концепциях представительной демократии см.: Белов С.А. Избирательная система как правовой институт. С. 35–39.

<sup>28</sup> Этот принцип был признан и Конституционным Судом РФ, который в постановлении от 17.11.1998 г. № 26-П (п. 8 мотивировочной части), а позднее и в Определении от 3.07.2014 г. № 1565-О, указал, что «все законно избранные депутаты Государственной Думы являются представителями народа и, следовательно, представителями всех граждан».

<sup>29</sup> Елистратов А.И. Очерк государственного права (конституционное право). М., 1915. С. 65.

нации, который всегда заключается в достижении всеобщего блага<sup>30</sup>, а с другой стороны, каждый депутат представляет волю определенной «ментальной» группы как член этой группы. Эта воля выражается в тех идеях и программах, реализацию которых каждая из групп считает предпочтительным средством достижения всеобщего блага<sup>31</sup>.

Ключевой вопрос состоит в том, является ли участие в парламенте элементом права на участие в общественном дискурсе. Противоположная точка зрения допускает, что такое право может ограничиваться актом голосования при условии, что само голосование и подсчет голосов, а также предшествовавшие им условия проведения общественного дискурса (на допарламентской стадии) отвечали конституционным принципам. Заметим: доводы Суда, что статья об избирательных правах в Хартии ничего не говорит о какой-либо определенной структуре парламента, могут быть истолкованы как отсутствие гарантий не только формирования в парламенте устойчивого большинства (что было явно выражено Судом), но и гарантий наличия в парламенте «миноритарных» фракций. Именно такую интерпретацию предложил Апелляционный суд провинции Квебек в уже упоминавшемся решении 2011 г.<sup>32</sup>. Суд, повторив позицию высшей инстанции, что Хартия не гарантирует абсолютного равенства силы голоса, «уточнил» понятие эффективного представительства как право участия в избирательном процессе (в то время как Верховный суд использует категории «политическая жизнь» и «общественный дискурс»). Он также добавил, что представленных доказательств недостаточно для вывода о том, что избирательная система постоянно создает такие искажения результатов выборов, что это становится источником «дефицита демократии»

<sup>30</sup> Как сказано в преамбуле российской Конституции 1993 г., многонациональный народ Российской Федерации стремится «обеспечить благополучие и процветание России».

<sup>31</sup> Однако сказанное не означает, что Верховный суд Канады признал идею личного представительства в указанном нами смысле и, таким образом, обрек существовавшую столетиями избирательную систему. Хотя Суду еще только предстоит ответить на этот вопрос, с точки зрения стороннего наблюдателя ответ должен быть, по всей видимости, отрицательным, поскольку Суд хотя и отказал существующей избирательной системе в ее фундаментальном, конституционном статусе, но указал, что «Хартия совершенно нейтральна в том, что касается типа избирательной системы» (§ 37 решения).

<sup>32</sup> Заявители обжаловали законодательство провинции как предусматривающее мажоритарную систему относительного большинства, используя при этом различные политологические исследования, доказывающие, в числе прочего, что, в силу особенностей этой системы, партия-победитель нередко набирает меньше голосов, чем проигравшая партия. Одним из участников дела была Элизабет Мэй (Elizabeth May), лидер канадской Партии зеленых (The Green Party of Canada). В 2001 г. эта партия и ее бывший лидер Джоан Руссо (Joan Russow) уже обращались в суды другой провинции (Онтарио) с аналогичными требованиями, однако по неизвестным причинам перестали поддерживать свой иск. Тем не менее дело всё еще находилось на рассмотрении суда, когда Верховный суд принял решение по делу Фигероа. В связи с этим некоторые канадские обозреватели, в свете решения высшей инстанции, полагали, что в скором времени дело Руссо против Канады (Russow v. Canada) завершится признанием мажоритарной системы, нарушающей права, гарантируемые Хартией (см.: Cameron J., Monahan P.J. *Constitutional Cases 2003: An Overview* // *Supreme Court Law Review* (2d). 2004. Vol. 24. P. 14). На сайте Университета Торонто доступен текст жалобы и различных экспертных исследований, которые предполагалось использовать в деле Джоан Руссо и Партии зеленых (URL: <http://library.law.utoronto.ca/green-party-case>).

с точки зрения эффективного представительства. Таким образом, Апелляционный суд констатировал, что нарушение прав заявителей отсутствует. Это решение показывает перспективы развития концепции «значимой роли избирателя»: ее ограничение участием граждан в дискурсе на «допарламентской» стадии может сопровождаться оговоркой, что мажоритарная система в конкретных социально-политических условиях не должна постоянно пресекать участие в парламенте представителей определенных «значительных групп меньшинства»<sup>33</sup>.

### **Избирательный порог: мажоритарность в условиях пропорциональности**

Практически все страны, использующие пропорциональную избирательную систему, предусматривают в своем законодательстве существование избирательного порога, который ограничивает участие «малых» партий в парламенте. Поскольку этот эффект противоположен основной цели пропорциональной системы, участники политического процесса и особенно избиратели часто недоумевают, почему партия, набравшая сотни тысяч и даже миллионы голосов избирателей, не получает ни одного мандата. Это вызывает массу судебных споров.

Одним из первых подверг оценке конституционность этого института Федеральный Конституционный суд ФРГ, признав в 1952 г. противоречащим конституционным нормам применение на выборах в Ландтаг земли Шлезвиг-Гольштейн барьера в 7,5%. При этом он подтвердил допустимость барьера как такового, но признал его слишком высоким<sup>34</sup>. Конституционность порога

<sup>33</sup> Подобную возможность допустила и Европейская комиссия в упоминавшемся деле 1980 г., заявив, что оставляет открытым вопрос, могут ли специфические особенности электорального поведения вызвать проблему соблюдения Конвенции, если религиозные или этнические группы никогда не могли быть представлены, поскольку имело место очевидно шаблонное электоральное поведение (clear voting pattern) большинства в этом направлении. Однако ограничение применения этого критерия только расовыми и этническими меньшинствами было бы неоправданным для национального суда, если конституция государства закрепляет принципы равенства (и равноправия) независимо не только от расы, национальности или языка, но и убеждений гражданина.

<sup>34</sup> Решение Федерального Конституционного суда ФРГ от 5 апреля 1952 г., BVerfGE 1, 208. В дальнейшем немецкий Суд неоднократно возвращался к вопросу о конституционности установленного законодателем уровня заградительного барьера на тех или иных выборах в Бундестаг (решение Федерального Конституционного суда ФРГ от 23 января 1957 г., BVerfGE 6, 84) и в Европейский парламент (решение Федерального Конституционного суда ФРГ от 22 мая 1979 г., BVerfGE 51, 222). Однако в новом тысячелетии Суд подверг обструкции уже барьер как таковой, признав неконституционным его применение на муниципальных выборах (решение Федерального Конституционного суда ФРГ от 13 февраля 2008 г., BVerfGE 120, 82), хотя этот вывод уже звучал в ранних решениях земельных судов (решение Конституционного суда Баварии от 18 марта 1952 г., VerfGH 5, 66). Аналогичный вывод был сделан и по поводу выборов в Европарламент, в результате чего была, по сути, пересмотрена позиция 1979 г. (решение Федерального Конституционного суда ФРГ от 9 ноября 2011 г., BVerfGE 129, 300). В последнем решении был признан неконституционным порог в 5% – требование, которое до сих пор не подвергается сомнению на выборах в парламенты

также подвергалась рассмотрению в судах других стран<sup>35</sup>. В некоторых из них принцип пропорционального представительства закреплён на уровне Конституции. Это, безусловно, в значительной степени устраняет затруднения, с которыми могли бы столкнуться заявители и суды в поисках конституционного критерия для оценки избирательного порога. Несмотря на это различие, аргументация судов как в тех, так и в других странах в целом совпадает. Все суды, так или иначе, исходят из общего представления о том, что заградительный барьер является неким «интеграционным стимулом», который обеспечивает «надёжное парламентское большинство» (Чехия), «устранение чрезмерной политической раздробленности» (Латвия), «стабильность правительства» (Турция), «наделение учреждений демократического государства способностью четкого самовыражения» (Молдова), работоспособность парламента (Германия)<sup>36</sup> и т.д. Иными словами, все суды признают в качестве некой «антиценности» неустойчивость парламентских коалиций в отсутствие абсолютного большинства у какой-либо партии<sup>37</sup>. Что характерно, большинство судов принимают этот тезис как очевидный и не требующий никаких доказательств (в отличие от Верховного суда Канады – государства Вестминстерской системы). Позицию Европейского суда по правам человека, который в решении по делу Матье-Мозн и Клерфейт против Бельгии указал, что избирательное законодательство страны должно оцениваться в свете её политического развития, в реальности применяют суды лишь некоторых стран<sup>38</sup>. Такой учёт особен-

---

земель и Федерации (подробнее см.: Румянцев А. Пятипроцентный барьер на выборах в Европарламент признан в Германии неконституционным // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 6. С. 94–102). После этого законодатель снизил порог до 3%, однако и это требование было признано неконституционным (BVerfG, 2 BvE 2/13 vom 26.02.2014).

<sup>35</sup> Решения Конституционного суда Чехии от 2 апреля 1997 г. Pl. ÚS 25/96 // Sbírnka zákonu. 88/1997; от 19 августа 2014 г. Pl. ÚS 2/14 ([http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-2-14\\_2](http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-2-14_2)); Решение Конституционного суда Испании от 25 ноября 1998 г. 25/1998 // Boletín oficial del Estado. 312, 30.12.1998. 18–27; Решение Конституционного суда Латвии от 23 сентября 2002 г. по делу № 2002-08-01 (<http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=3&mid=19>); Постановления Конституционного суда Молдовы от 27 мая 1998 г. № 15-П, от 10 октября 2000 г. № 35-П (<http://www.constcourt.md/ccdocs.php?!=ru>); Решение Конституционного суда Румынии от 30 июня 1992 г. 2/1992 // East European Case Reporter of Constitutional Law. No. 2. 1995. P. 229–236; Решение Конституционного суда Турции от 18 ноября 1995 г. E. 1995/54, K. 1995/59 (ссылка на решение содержится в постановлении Европейского суда по правам человека по делу Юмак и Садак против Турции: ECtHR, Application no. 10226/03, Yumak and Sadak v. Turkey, Judgment of 8 July 2008. Para. 42).

<sup>36</sup> BVerfGE 1, 208 [248 f., 252, 255]. См.: Румянцев А. «Избыточные» мандаты и проблема легитимности в немецком избирательном праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 6. С. 13.

<sup>37</sup> Конституционный Суд РФ исходит из тех же соображений, указывая, что «такое ограничение позволяет избежать раздробления депутатского корпуса на множество мелких групп, к образованию которых может привести пропорциональная избирательная система при отсутствии процентного барьера, с тем чтобы обеспечить нормальное функционирование парламента, стабильность законодательной власти и конституционного строя в целом» (п. 8 мотивировочной части постановления от 17.11.1998 г. № 26-П).

<sup>38</sup> Так, Конституционный суд Латвии в вышеупомянутом решении 2002 г., признавая допустимым порог в 4%, подробно исследует историю латвийского парламентаризма в годы независимости, приходя к выводу, что невозможность эффективного функционирования парламента стала одной из причин ликвидации парламентской системы Латвии. Сам Европейский суд в деле Юмак

ностей исторического и политического развития страны, о которых всё чаще напоминает Конституционный Суд РФ, имеет конституционные основания. Как неоднократно отмечал Конституционный Суд<sup>39</sup>, любое нормотворческое решение должно быть обоснованным. Стало быть, законодательная власть должна использоваться в целях, предписанных государству Конституцией, среди которых нет и не может быть такой цели, как подавление политических конкурентов или создание льготных условий борьбы для доминирующих сил. На это обращают внимание суды Германии<sup>40</sup> и Чехии<sup>41</sup>. Иными словами, избирательная система должны вызывать доверие<sup>42</sup>.

Отметим также, что суды стран, в которых вид избирательной системы в конституции не закреплена, часто (как и Конституционный Суд РФ) напоминают, что законодатель самостоятельно осуществляет выбор избирательной (мажоритарной, пропорциональной, смешанной) системы, каждая из которых сама по себе не противоречит Конституции<sup>43</sup>. В связи с этим возникает первая

---

и Садак против Турции, в котором оспаривался порог в 10% (самый высокий в Европе), приводя к выводу об отсутствии нарушения, учитывал доводы властей Турции, иллюстрирующие политическое развитие страны во второй половине XX в., когда межфракционная борьба в парламенте закончилась в начале 1980-х гг. установлением военной диктатуры.

<sup>39</sup> См., напр.: Определение Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2013 г. 1943-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Слифшиша Мечислава Викторовича на нарушение его конституционных прав ч. 4, 5 и 7 ст. 2, ч. 2 ст. 7 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» (<http://www.ksrf.ru/ru/Pages/default.aspx>).

<sup>40</sup> Рассматривая в 2008 г. вопрос о допустимости барьера на муниципальных выборах, немецкий Суд отметил, что порог на этих выборах может быть оправдан только ухудшением дееспособности местных представительных органов, которого можно обосновано ожидать. Принцип равенства на выборах и равных возможностей партий нарушается, если законодательство преследует цель, которую оно не может преследовать при формировании избирательного права.

<sup>41</sup> Муниципальный совет за 85 дней до проведения выборов принял решение разделить муниципалитет на несколько округов (при сохранении пропорциональной системы), в связи с чем Суд указал, что такое решение не может быть подвергнуто произвольному капризу текущего большинства в совете, особенно если одна группа политических конкурентов определяет правила, действующие в отношении других участников избирательной конкуренции, составляющих меньшинство или не представленных вообще. Даже если существуют рациональные соображения для применения таких положений, они всё равно не могут продолжать свое действие, если в рамках контроля избирательных процедур будет установлен факт, предполагающий наличие конституционно неприемлемых целей со стороны принимающих решение властей (намерение ограничить свободную конкуренцию политических партий) или фактически неконституционный эффект параметров избирательной системы (необоснованное неравенство голосов). См.: Решение Конституционного суда Чехии от 29 марта 2011 г. Pl. ÚS 52/10 (<http://nalus.usoud.cz>).

<sup>42</sup> Верховный суд Канады в деле *Harper v. Canada (Attorney General)*, [2004] 1 S.C.R. 827, 2004 SCC 33, подчеркивает важность этого фактора: поддержание доверия к выборному процессу существенно для сохранения открытости и честности избирательной системы, что является краеугольным камнем канадской демократии. Вера в социальные и политические институты, которая повышает участие граждан и групп в обществе, имеет особую важность в свободном и демократическом обществе. Если канадцам будет недоставать доверия к избирательной системе, то они не будут испытывать никакого воодушевления по поводу принятия значительного участия в выборном процессе. Что более важно, им не будет доставать веры в их избранных представителей. Доверие в выборном процессе, следовательно, является неотложной и существенной потребностью (§ 103).

<sup>43</sup> Например, Конституционный суд Хорватии обращает внимание, что парламент имеет исключительное полномочие определять тип избирательной системы. Его выбор сам по себе не мо-

фундаментальная проблема: если тот или иной уровень избирательного порога может расцениваться судом как чрезмерный, то каким образом, не впадая в противоречие, он мог бы признать мажоритарную систему относительного большинства, которая приводит к «потере» значительного количества голосов, совместимой с нормами Конституции<sup>44</sup>? В этом смысле российский Конституционный Суд, одновременно признавая в постановлении от 17.11.1998 г. № 26-П выбор избирательной системы политическим вопросом и при этом указывая, что избирательный порог не должен быть чрезмерным, допускает противоречие. Последовательное развитие первой посылки, по-видимому, должно было привести Суд к выводу, что и уровень избирательного порога тоже является вопросом политической целесообразности<sup>45</sup>, однако Суд поступил иначе, не предложив этому никаких объяснений<sup>46</sup>. Отражением этого вопроса является вторая фундаментальная проблема оценки избирательного порога: если пропорциональность представительства в Конституции не закреплена, то на основании каких норм суды таких государств могут признавать порог чрезмерным<sup>47</sup>? Если, как это делает Конституционный Суд РФ, опериро-

---

жет быть предметом конституционного контроля до тех пор, пока конкретное законодательное решение не посягает на принцип общего и равного избирательного права и другие конституционные ценности, касающиеся принципа представительности и многопартийной системы (см.: Решение Конституционного суда Хорватии от 8 декабря 2010 г. U-I-3789/2003 et al // Narodne novine. 142/10).

<sup>44</sup> Один из судей Федерального Конституционного суда ФРГ при принятии решения в 2014 г. отметил в своем особом мнении, что «избирательный барьер, являющийся органичной частью пропорциональной избирательной системы, представляет собой гораздо меньшее ограничение конституционных прав, чем использование мажоритарной системы относительного большинства. Так, в одномандатном избирательном округе могут пропасть свыше 50 процентов голосов, что несравненно больше чем 10 процентов голосов, «сгоревших» на последних выборах в Европарламент из-за избирательного барьера. Несмотря на это, Основной закон допускает применение мажоритарной избирательной системы, а значит – при прочих равных условиях – и любой другой, приводящей к меньшим потерям голосов» (Румянцев А. Пятипроцентный барьер на выборах в Европарламент признан в Германии неконституционным. С. 99).

<sup>45</sup> Именно к такому выводу пришли украинские судьи. См.: Решение Конституционного суда Украины от 26 февраля 1998 г. № 1-рп/98 (<http://www.ccu.gov.ua/ru/doccatalog/list?currDir=12439>).

<sup>46</sup> Ответ на исходный вопрос (впрочем, страдающий некоторой умозрительностью) мы находим в указанном решении Конституционного суда Чехии 1997 г. Суд отмечает, что сравнение с мажоритарной системой работало бы в пользу избирательного порога. Эта система понимается судами разных стран как безусловно демократическая, хотя политическое мнение значительного большинства избирателей в парламенте не представлено вообще или, по крайней мере, несоразмерно их силе. На самом деле, нечто вроде избирательного порога вытекает из самого существования мажоритарной системы – правила, которое идет значительно дальше. Ее результат в том, что только голоса за победившего кандидата могут считаться фактором успеха; все прочие «терпят неудачу». По результатам выборов в структуре избранного органа это значимое отличие в некоторой степени компенсируется лишь благодаря диверсификации результатов в отдельных округах, так что диспропорция в одном округе уравнивается обратным неравенством в других округах. Мажоритарная система сохраняет таким путем равенство голосов относительно баланса количеств, но шансы на успех индивидуального голоса резко различаются. Голоса за успешного кандидата имеют 100-процентную долю успеха, в то время как все прочие голоса имеют нулевую долю.

<sup>47</sup> Показательны рассуждения Конституционного Суда РФ, который всё в том же постановлении заключает: «пятипроцентный барьер недопустимо использовать вопреки предназначению пропорциональных выборов. Поэтому законодатель должен стремиться к тому, чтобы при его

вать категорией «предназначения пропорциональных выборов», то остается признать, что суды в таком случае осуществляют проверку отдельных элементов пропорциональной системы на соответствие самой пропорциональной системе<sup>48</sup>. Необходимость такой «внутренней» проверки выглядит справедливой<sup>49</sup>: избирательная система должна быть системной, чтобы вызывать доверие и не подрывать веру избирателей в демократический процесс.

### Заключение

Подведем некоторые итоги. На наш взгляд, анализ мировой судебной практики позволяет сделать следующие выводы.

1. Суды признают дискрецию законодателя в выборе типа избирательной системы (мажоритарной или пропорциональной). При этом они считают, что законодательное решение может быть подвергнуто судебной оценке, формулируя содержательный вывод об отсутствии нарушения прав. Однако суды некоторых стран отказываются дать какую бы то ни было оценку выбору законодателя в пользу мажоритарной системы (Польша) или использования элементов мажоритарности (избирательный порог – Украина). Доктрина политического вопроса в практике этих судов не развита, поэтому такой отказ не выглядит убедительным. Предпочтительным является общепринятый подход: выбор законодателя носит политический характер до тех пор, пока он не нарушает конституционные принципы.

2. В практике российских судов при оспаривании мажоритарной системы содержание конституционных принципов не раскрывается, суды лишь констатируют, что нарушение отсутствует. В то же время в практике по иным де-

---

применении была обеспечена максимально возможная реализация *принципа пропорционального представительства*). Чуть выше: «Исходя из общепризнанных принципов народовластия, демократическое большинство, на основе которого... должна определяться воля народа... и наличие которого необходимо для признания легитимности органа народного представительства... не может быть лишь относительным большинством».

<sup>48</sup> Схожий прием известен в практике Федерального Конституционного суда ФРГ как принцип соблюдения логики конкретного типа избирательной системы (*Systemtreue*): «в соответствии с этой позицией законодатель имеет право выбора между разными типами избирательных систем, включая их комбинацию (системы действуют параллельно) или соединение (системы образуют разные этапы). Однако после того, как выбор был сделан, законодательное регулирование не должно нарушать характерные особенности, присущие данному типу избирательной системы; в случае соединения эти принципы должны соблюдаться на каждом отдельном отрезке» (Румянцев А. «Избыточные» мандаты и проблема легитимности в немецком избирательном праве. С. 9).

<sup>49</sup> Одним из конституционных оснований такой проверки можно считать адресованное законодателю разумное требование «согласовывать между собой отдельные компоненты избирательной системы, стремясь к выстраиванию внутренне логически взаимосвязанной системы правового регулирования, которая должна обеспечить простоту и понятность «правил игры» в первую очередь для главных участников избирательного процесса – избирателей, дабы исключить манипулирование их волей в целях получения определенного результата на выборах» (Белов С.А. Системное правовое регулирование избирательной системы // Российский юридический журнал. 2011. № 1. С. 98).

лам суды стран Вестминстерской системы считают необходимым обеспечить эффективность участия избирателей в политической жизни. Например, Верховный суд Канады, раскрывая содержание активного избирательного права, уточняет его как право на эффективного представителя в общественном и политическом дискурсе. Одновременно суды европейских стран считают недопустимым установление высокого заградительного барьера, поскольку голоса значительной части избирателей не будут отражаться на результатах выборов, а партии, получившие значительную поддержку, не войдут в парламент. Все эти положения выводятся судами из конституционных норм о принципах равного избирательного права и представительной демократии. Таким образом, указанные конституционные принципы обнаруживают свою способность служить аргументами против мажоритарной системы как таковой, поскольку ее неизбежным эффектом является феномен «потерянных» голосов. Этот эффект усугубляется, если действует принцип относительного большинства, а электоральная поддержка партий территориально рассредоточена. В то же время в реальности проблему «потерянных» голосов суды подвергают оценке с точки зрения соблюдения субъективных прав, не анализируя объективную характеристику парламента как представительного органа.

3. Доктрина эффективного участия избирателя в политической жизни позволяет прояснить значение политических прав и представительного характера парламента как гарантирующих личное парламентское представительство всех значительных социальных групп, в том числе меньшинств. Такой вывод является актом ценностного выбора, поскольку положения Конституции о «равенстве прав и свобод независимо от убеждений», «праве на управление делами государства через представителей» и парламенте как «представительном органе» выдерживают различное толкование. Вопрос лишь в том, считает ли суд достаточно важной ценностью личное участие меньшинств в парламентском дискурсе как важнейшей форме общественного дискурса<sup>50</sup>. Суды избегают такого признания, рассматривая дискрецию законодателя в качестве некой самоценности<sup>51</sup>. Тем не менее такое признание не испытывало бы значимой конкуренции со стороны иных конституционных ценностей: право на

<sup>50</sup> Концепция дискурса предполагает, что «поскольку право построено на взаимодействии участников правовых отношений, каждый из которых в рамках этого взаимодействия отстаивает свои интересы, право должно обеспечивать согласование этих интересов, для чего необходимой предпосылкой будет выявление таких интересов и обеспечение их защиты. Такое выявление требует непосредственного участия заинтересованных лиц. <...> В демократическом государстве механизм принятия основных политических решений предполагает обсуждение, дискуссии между представителями разных социальных групп, в рамках которых итоговое решение должно максимально учитывать все социальные интересы, не игнорируя никакие из них» (Белов С.А. Способен ли рациональный дискурс обосновать ценностный выбор в праве? // Правоведение. 2014. № 5. С. 228).

<sup>51</sup> Показательно в этом смысле развитие позиций Конституционного суда Словении, который в конце 1990-х гг. сначала признал принцип пропорционального представительства в качестве логического следствия принципа равенства, а затем опроверг собственную позицию (см.: Решение Конституционного суда Словении от 9 марта 2000 г. U-I-354/96 // Uradni list RS. 31/2000).

эффективного представителя может осуществляться без причинения ущерба иным элементам конституционного порядка. В то же время важность участия меньшинств в парламентском дискурсе представляется очевидной.

6. Однако эффективность представительства имеет и другое измерение. Общепризнанна потребность в дееспособности правительства и парламента, хотя не все суды считают очевидным, что по этой причине мажоритарность неизбежна. Эта потребность объясняет отступление от пропорциональности, но не оправдывает полного отсеечения меньшинств от участия в парламенте. Имея это в виду, можно указать, что «право на эффективного представителя» не тождественно пропорциональному представительству<sup>52</sup>: социальная группа может быть представлена, но не пропорционально, что ослабляет, но не исключает ее участия в парламентском дискурсе<sup>53</sup>. Законодатель может использовать принцип «пост получает первый», если с помощью корректирующих механизмов будет обеспечено хотя бы минимальное парламентское участие всех значительных социальных групп.

7. Дискреция законодателя должна быть ограничена и по той причине, что наблюдаемое разнообразие избирательных систем и «мажоритарные» традиции стран Вестминстерской системы являются лишь статическим описанием и ничего не говорят о праве законодателя произвольно менять избирательную систему, наращивая избирательный порог или осуществляя переход с пропорциональной системы на мажоритарную. Ключевым принципом судебной оценки таких изменений должен быть принцип веры и доверия участников политического процесса к существующим «правилам игры». Изменение норм избирательной системы не может использоваться в качестве инструмента политической борьбы. Такие изменения не должны происходить произвольно, без видимого разумного основания. Если же изменения избирательной системы в пользу усиления эффекта «потерянных» голосов происходят при наличии «вызывающих подозрения оснований»<sup>54</sup>, то законодатель должен обо-

<sup>52</sup> Справедливый аргумент против интерпретации общих конституционных принципов как предполагающих пропорциональность представительства выдвигается Конституционным судом Турции: «Если бы авторы Конституции подразумевали применение определенной системы, она была бы закреплена как обязательная. Поскольку этого не сделано, то законодательная власть вправе применять по своему усмотрению оптимальную для политических и социальных условий страны систему». См.: Решение Конституционного суда Турции от 1 марта 1984 г. Е. 1984/1, 1984/2 (ссылка на решение содержится в постановлении Европейского суда по правам человека по делу Юмак и Садак против Турции (para. 41)).

<sup>53</sup> Между тем само по себе присутствие представителей меньшинств в значительной степени позволяет парламенту выполнять свою роль «омбудсмена», весьма значимую для охраны демократического строя.

<sup>54</sup> Такие обстоятельства могут быть различными. Европейский суд, констатируя нарушение, указал, что «считает необходимым рассматривать с особым вниманием всякую меру, которая проявляется исключительно или главным образом в создании затруднений для оппозиции, особенно когда природа меры такова, что она влияет на саму перспективу получения власти оппозиционными партиями в некий момент в будущем»; Суд заключил, что ограничения вводились «незадолго до выборов, в тот момент, когда процент голосов правящей партии находился в упадке, что... говорит о непропорциональности мер» (ECtHR. Application no. 7/08, *Tănase v. Moldova*, Judgment of 27 April 2010. Para. 179).

снова их конкретными фактами, позволяющими ожидать значительного, то есть угрожающего демократическому строю, ухудшения дееспособности парламента и правительства<sup>55</sup>.

8. То, что еще недавно считалось политическим вопросом, впоследствии нередко становится предметом судебного контроля (как это случилось с процедурой нарезки избирательных округов в США<sup>56</sup>). Предложенные нами выводы выглядят покушением на традиционно признаваемую дискрецию законодателя. Мы исходим из того, что представления о справедливости имеют свойство меняться, как и представления судов об избирательных правах, принципах равенства и представительной демократии.

---

<sup>55</sup> При этом могут приниматься во внимание политическое устройство государства, его исторические особенности. Если парламент не играет значительной роли в формировании и отставке правительства, то, как показывает практика Федерального Конституционного суда ФРГ по делам об избирательном пороге на выборах в Европарламент, необходимость обеспечения принципа большинства объективно снижается.

<sup>56</sup> См.: Baker v. Carr, 369 U.S. 186 (1962).

### ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ

в номинации «Научно-исследовательская работа»

**Кузина Виктория Сергеевна,**

студентка 3-го курса филиала  
Санкт-Петербургского государственного  
экономического университета в г. Великом  
Новгороде

*Научный руководитель:*

**Горькова Юлия Александровна,**

доцент кафедры гуманитарных и  
социокультурных дисциплин филиала Санкт-  
Петербургского государственного экономического  
университета в г. Великом Новгороде, кандидат  
педагогических наук



## Избрание жребием в формировании власти: исторический опыт и перспективы

### Введение

Выбор темы исследования, не предусмотренной Положением о конкурсе, стал результатом принятия Закона Новгородской области от 02.12.2014 № 674-ОЗ «О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Новгородской области и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Новгородской области, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Новгородской области». Частью 1 ст. 4 (порядок избрания и срок полномочий главы муниципального образования Новгородской области) установлено, что «глава муниципального района, городского округа избирается представительным органом соответствующего муниципального образования из своего состава и исполняет полномочия его председателя» [4:ст.4]. Данная поправка отменила прямые выборы и законодательно закрепила механизм представительной демократии при замещении ряда публичных должностей. Кроме этого, глава муниципального района и городского округа теперь лишены полномочий главы местной администрации, то есть новой редакцией ст. 4 определена необходимость введения ещё одной публичной должности – ответственного за городское хозяйство (сити-менеджера).

Принятые изменения были неоднозначно оценены новгородцами, и дальнейшие споры относительно отказа от выборов и перехода к назначению сити-менеджера конкурсной комиссией из депутатов городской Думы и представителей областной администрации вызвали у нас интерес к альтернативам прямым демократическим выборам. Такие футуристические утопии как полигосударство Зака Уинерсмита (у каждого – своё государство в государстве), футархия Робина Хэнсона (решения принимает рынок акций), синглетон Ника Бострома (решения принимает суперкомпьютер) и сстейдинг Питера Тила (выборы как вечная миграция), на наш взгляд, не могут рассматриваться в качестве реальных институтов, формирующих систему публичной власти. А вот жребий (в ряде зарубежных статей мы столкнулись с понятием «лотерея») вызвал у нас интерес по ряду причин:

1. Институт жребия имеет глубокие исторические корни.
2. Рядом авторитетных личностей, например Аристотелем, жребий рассматривается как «подлинная демократия».
3. В публичном праве жребий эффективно применяется и сегодня.
4. Процедура жеребьёвки ресурсно малозатратна.
5. Общественное мнение наделяет институт жребия высокой степенью справедливости и объективности.

Исходя из приведённых доводов, полученных при поверхностном знакомстве с институтом жеребьёвки, мы обратились к более глубокому исследованию темы «Избрание жребием в формировании власти: исторический опыт и перспективы».

Объектом нашего исследования стал процесс формирования публичной власти посредством жребия.

Предметом исследования мы определили институт жребия в условиях демократических выборов.

В качестве цели исследования выступает необходимость выявить возможности и риски использования жребия в условиях современного российского общества.

Исходя из цели, мы сформулировали задачи исследования:

1. Изучить институт жребия в историческом контексте.
2. Раскрыть теоретико-правовую сущность жребия.
3. Сравнить жребий и другие альтернативы выборов.
4. Исследовать жребий как элемент демократии.
5. Выявить условия эффективного применения жребия в процедуре демократических выборов.
6. Подготовить предложения по применению жребия в процедуре замещения должности сити-менеджера Великого Новгорода.

## 1. Институт жребия в истории публичного права

Истории известны различные способы формирования системы публичной власти – выборы, назначение, наследование, покупка должности и, в том числе, жребий, который используется с древнейших времен. Ряд учёных соотносят становление института жребия с представлениями древних об испытании судьбы, состязательности и религиозностью мышления. Неразрывная связь права, религиозных верований и испытания судьбы жребием раскрыта в философском споре В.А. Маклакова и Фюстеля де Куланжам и обобщена Й. Хёйзиггой: «Единоборство до победы или поражения само по себе имеет священный характер. Если оно вдохновлено четко сформулированными понятиями справедливости и несправедливости, то тем самым оно поднимается в сферу права; если же оно рассматривается в свете позитивных представлений о могуществе Господнем, то оно поднимается в сферу религии» [33, 96]. Позднее, в процессе культурного развития, обычай принятия решений жребием закрепляется как в религии, так и в становящемся праве. Согласно религиозным убеждениям жребий позволяет выявить волю Божью при назначении жрецов, а позднее – первосвященников, высших церковных иерархов и др. и позволяет не допустить наделения кого-либо властными полномочиями от имени отдельных лиц или их групп. В системе права принятие решения посредством жребия воспринимается как справедливое и бесконфликтное разрешение состязания в силу судьбы, случая.

В системе публичного права институт жребия – совокупность правовых норм, регулирующих принятие определенных публично-властных решений посредством случайного выбора условного знака [22]. В контексте предмета нашего исследования институт жребия регулирует два вида отношений:

1. Замещение публичных должностей путем избрания жребием; под публичными должностями подразумеваются должности, учрежденные для достижения общественных целей и выполнения публичных задач.

2. Формирование состава органов публичной власти путем избрания жребием. Под органами власти подразумеваются органы публичной власти разного уровня, образуемые для выполнения общественных функций в рамках определенной политической единицы (полиса, города-коммуны, национального государства, субъекта федеративного государства, муниципалитета, административной единицы и др.).

Избрание жребием – совокупность правовых норм, регулирующих замещение публичных должностей с помощью жребия [22].

В данном разделе полной версии исследовательской работы представлен жребий в мировой истории, проанализирован отечественный опыт применения жребия и раскрыта процедура жеребьевки при формировании органов власти в различные исторические периоды.

## 2. Теоретико-правовая сущность жребия

### 2.1. Политико-правовые разновидности жребия

Практика реализации института жребия выработала различные его виды, отличающиеся по своей юридической конструкции. Выделение различных видов института жребия возможно по разным критериям, основные нами обобщены и представлены в таблице 1.

Таблица 1

Виды институтов жребия

Основание	Виды института жребия	Сущность
Обязательность реализации	обязательный	реализация происходит автоматически в порядке, предусмотренном законодательством; обеспечивает постоянство беспристрастного выбора
	факультативный	к жребию прибегают по чьей-либо инициативе; позволяет производить такой выбор эпизодически либо вовсе отказаться от него
Применимость	универсальный	применяется ко всему кругу однородных должностей или органов власти, их подразделений; если посредством его реализации формируется состав органа власти в целом
	партикулярный	реализуется в отношении части однородных должностей или органов власти; если состав органа власти формируется жребием лишь частично
Значимость	основной	замещение публичной должности или формирование состава органа власти в соответствии с установленными правилами производится посредством жеребьевки
	вспомогательный	используется для разрешения коллизии, возникшей при реализации иного публично-правового института (выборов, назначения и др.)
Способ реализации	простой	замещение публичной должности (формирование состава органа власти) производится путем жеребьевки, осуществляемой непосредственно среди определенной совокупности кандидатов
	сложный (многостепенный)	предусматривает избрание жребием на публичные должности (формирование состава органа власти) одного уровня, а затем избрание жребием же из ранее избранного состава должностных лиц (состава органа власти); устроен по принципу: «на каждом предшествующем уровне избираются кандидаты, на последующем – магистраты»

## 2.2. Отграничение жребия от альтернативных способов формирования органов власти

Формирование органов публичной власти и замещение должностей может происходить несколькими способами. Мы предприняли попытку сравнения этих способов со жребием и представили результат в таблице 2.

Таблица 2

### Жребий и альтернативные способы формирования органов власти

<b>Избрание жребием – Назначение</b>	
<i>Избрание жребием</i>	<i>Назначение</i>
не позволяет учитывать индивидуальные качества кандидатов, не позволяет эффективно осуществлять персональный отбор кадров	позволяет осуществить подбор и расстановку кадров с учетом персональных требований, предъявляемых высшим должностным лицом государства, руководителем того или иного органа власти либо органом власти (органом управления), которые производят назначение
предоставляет выборному лицу определенную меру независимости от лица (органа власти), производящего жеребьевку	особенностью института назначения является определенная зависимость назначаемого лица от лица или органа, осуществившего назначение
позволяет исключить закулисную борьбу и произвести назначение независимо от существующей расстановки сил	сопутствующая ему борьба за власть, которая нередко сопровождается интригами, предварительными договоренностями, компромиссами
<b>Избрание жребием – Наследование</b>	
<i>Избрание жребием</i>	<i>Наследование</i>
предоставляет возможность замещения должностей любым из дееспособных граждан и является более демократичным институтом	круг должностных лиц ограничивается лицами, специально подготовленными для отправления функций власти и управления, способствует укреплению олигархии, интересы которой могут не совпадать с интересами граждан
выбор может пасть на неподготовленное лицо или может быть сформирован и некомпетентный состав органа власти	должность замещается лицами, заранее подготовленными к исполнению определенных должностных обязанностей
<b>Избрание жребием – Кооптация</b>	
<i>Избрание жребием</i>	<i>Кооптация</i>
позволяет обеспечить большую независимость органа власти	введение в состав коллегиального органа власти (органа управления) нового его члена собственным решением данного органа без проведения выборов; способ обеспечения представительства определенных социальных групп в составе органа власти

не позволяет учесть волю, выражаемую собственно органом власти, в состав которого избираются новые члены	на вакантную должность назначаются лица, чьи деловые качества не вызывают сомнения у членов коллегиального органа
<b>Избрание жребием – Отбор</b>	
<b><i>Избрание жребием</i></b>	<b><i>Отбор</i></b>
противоположен отбору: полагается на случайный выбор, не ориентируется на личные достоинства кандидата	специализированная процедура изучения и оценки пригодности людей к овладению специальностью, достижению требуемого уровня мастерства и успешного выполнения должностных обязанностей в конкретной профессиональной либо публичной непрофессиональной деятельности
когда предъявляемые к кандидатам требования минимальны, может отождествляться с отбором (избрание жребием народных заседателей именуется отбором и т.д.)	позволяет осуществлять замещение публичных должностей лицами, чьи деловые и профессиональные качества в наибольшей мере отвечают предъявляемым требованиям
может проводиться после предварительного отбора кандидатов	может осуществляться как в целях включения отобранного лица в состав определенного органа, так и в целях исключения из его состава
<b>Избрание жребием – Симония</b>	
<b><i>Избрание жребием</i></b>	<b><i>Симония</i></b>
не решает проблему пополнения казны	продажа и купля должностей
допускает замещение должностей лицами с любым имущественным состоянием	обеспечивает пополнение казны, а также пребывание в должности наиболее состоятельных лиц, поэтому она предполагала определенную состоятельность

В контексте нашего исследования считаем необходимым обратить более пристальное внимание на сравнение выборов и избрание жребием.

Институт выборов и институт избрания жребием во многом совпадают. И тот и другой институты являются способом формирования состава органов публичной власти, замещения выборных должностей. Однако избрание жребием в значительной мере отличается от института выборов. М.Прело справедливо назвал выборы «состязанием юридически квалифицируемых волею с целью провести назначение» [21]. Данное состязание регулируется нормами избирательного права, которые подразумевают проведение избирательной кампании, агитацию в пользу того или иного кандидата. Целью избирательной кампании является формирование общественного мнения, позиции каждого из избирателей. Выборы подразумевают возможность рационального принятия решения со стороны каждого избирателя. В случае жребия не требуется агитации в пользу кандидатов на замещаемую должность. В избрании жребием избиратели могут не участвовать совсем либо они выступают в роли наблюдателей, членов жюри, арбитров. Учитывая сказанное, можно отметить,

что если выборы предполагают участие граждан в формировании системы публичной власти, то избрание жребием такого участия не требует. В отличие от выборов, основанных на идее рационального принятия решений, выбор по жребию иррационален. Иными словами, избрание жребием – это своеобразные «свернутые» выборы с непредсказуемыми последствиями. В то время как выборы являются публичным состязанием юридически квалифицируемых воль, избрание жребием есть ничто иное, как испытание судьбы с латентным состязанием воль [22].

Институт выборов имеет ряд преимуществ перед институтом избрания жребием. Он позволяет производить прогнозируемый отбор кандидатов на вакантную должность. Выборы в той или иной мере отражают сложившуюся на момент их проведения расстановку сил. Если речь идет о выборах в представительные органы государственной власти, то данный институт выражает мнение большинства избирателей (при мажоритарной избирательной системе) либо выявляет существующую расстановку политических сил в лице партий и избирательных объединений (при пропорциональной избирательной системе). Избрание жребием менее предсказуемо. Чем больше кандидатур подлежит жеребьевке, тем менее предсказуем результат. В то же время преимущество жребия перед выборами состоит в том, что он позволяет экономить средства, необходимые для организации избирательной кампании, исключить использование запрещенных законодательством избирательных технологий, проводить угодных кандидатов.

Институты выборов и избрания жребием иногда могут сочетаться друг с другом: при замещении должностей жребий может применяться в отношении лиц, предварительно избранных на выборах путем голосования (в частности, во время столыпинских реформ крестьяне – члены уездных землеустроительных комиссий избирались жребием из числа кандидатов, предварительно избираемых волостными сходами уезда); жребий может выполнять вспомогательную функцию в случае равенства голосов, поданных за кандидатов на выборах и т.п.

В полной версии исследовательской работы рассмотрен порядок избрания жребием и отмечена важность создания гомогенных групп при применении процедуры жеребьевки.

### **3. Жребий как инструмент демократии**

#### **3.1. Возможности и риски жребия в условиях выборов**

Институты избрания жребием нередко рассматривают в качестве институтов демократии:

- «Афинская демократия осуществлялась на основе избрания жребием: граждане поочередно подчинялись власти и властвовали сами» (епископ Глостерский, А. Гедлам) [8].

- «Жребий внутренне присущ демократии, хотя из демократии рождается тирания» (Платон) [20].

- «Из указанных способов (26. – прим В. Кузиной), два отвечают демократическому строю – это когда все граждане назначают на должности из числа всех же граждан путем выбора, или по жребию, или посредством соединения того и другого, так, что одни из должностей замещаются путем выбора, другие – по жребию» (Аристотель) [6].

- «Назначение по жребию свойственно демократии; назначение по выборам – аристократии. Жребий представляет собой самый безобидный способ избрания: он предоставляет каждому гражданину возможность послужить отечеству» (Ш.-Л. Монтескьё) [17].

- «Жребий также вполне приемлем для демократического правления. Выборы по жребию создавали бы мало затруднений в подлинной демократии, где ввиду того, что все равны как по своим нравам, так и по своим дарованиям, как по принципам своим, так и по состоянию своему, тот или иной выбор становится почти безразличен» (Ж.-Ж. Руссо) [24: 294].

Однако взаимообусловленность демократичности и института избрания жребием не является очевидной. Сам по себе данный институт демократическим не является. Он только может становиться таковым, будучи включенным в демократическую систему. В качестве подтверждения высказанной мысли могут быть приведены слова В.А. Маклакова, с которыми мы полностью согласны: «Жребий сам по себе не имеет никакой политической сущности, не есть выражение определенной государственной идеи, будь то народоправство или олигархия; он действовал в разное время, по разным поводам и с разными последствиями. Вопрос о введении института избрания жребием в той или иной политической системе общества не есть вопрос политический. Скорее всего, это вопрос практической целесообразности. Избрание жребием вводится лишь тогда, когда проблема замещения публичных должностей или формирования состава органа публичной власти не может быть решена эффективно другими способами» [15].

Как показывают Э. Тоффлер со ссылкой на мнение Т. Беккер, реализация идеи использования института жребия наряду с институтом выборов для формирования состава представительных органов власти в перспективе может привести к существенному усовершенствованию современной представительной демократии. «Одна половина представительного органа власти должна формироваться путем выборов, а другая жеребьевкой. Выборные представители должны находиться в административных центрах на постоянной работе в представительном органе власти и разрабатывать законопроекты. Представители общественности, избранные по жребию, должны оставаться в местах своего постоянного места жительства и призываться к электронному голосованию по рассматриваемым законопроектам. При принятии законов те и другие представители могут отдать по 50% голосов». Предложенная система, по мнению авторов, могла бы нанести сокрушительный удар по заинтересо-

ванным группам и лобби, которым пришлось бы лоббировать не чиновников, а самих граждан [30].

Таблица 3

## Условия использования жребия в современном обществе

Сильные стороны и возможности	Слабые стороны и риски
Обладает практической целесообразностью при формировании состава органов власти (органов управления) и их структурных подразделений	Эффективность реализации института жребия в каждом конкретном случае требует специальной оценки.
Может эффективно дополнять сложившуюся систему отношений и служить разумной альтернативой иным известным публично-правовым институтам	Среди лиц, победивших при жеребьёвке, могут встречаться лица, в правовом значении – вменяемые, но в психоэмоциональном значении нормальными не являющимися. Лица с гипертрофированным чувством собственного достоинства, высокомерные, некоммуникабельные, с низким интеллектом, с нетрадиционной сексуальной ориентацией и др. не могут успешно справляться с обязанностями большинства публичных должностей
Позволяет быстро, безошибочно, бесконфликтно производить выбор среди депутатов и иных должностных лиц в целях формирования состава рабочих органов, создаваемых органами публичной власти разного уровня, особенно в тех случаях, когда результаты избрания не имеют существенного значения	
Пригоден для отбора представителей общественности для работы в консультативных органах (гражданских жюри), формируемых при мэрах крупных городов, губернаторах и даже при высших должностных лицах государства	
Может быть применён при организации общественных палат, выносящих оценки по законопроектам и программам социально-экономического развития	
Эффективен для осуществления ротации состава органа публичной власти (органа управления)	
Может сочетаться с институтом выборов, назначения, кооптации, отбора и др.	

Исходя из темы исследования, считаем необходимым отдельно остановиться на применении жребия при состязании сторон в ходе выборов. В частности в случае равенства голосов избирателей, полученных кандидатами на выборах. Чаще всего такие ситуации возникают при подведении итогов голосования, проводимого по мажоритарной системе абсолютного либо относительного большинства.

При мажоритарной системе абсолютного большинства вопрос об избрании кандидатов может решаться жребием в двух случаях:

- Ни один из кандидатов не набирает абсолютного большинства голосов – проводится перебаллотировка среди кандидатов, набравших наибольшее число голосов, и избранным считается кандидат, получивший при перебаллотировке абсолютное число голосов; если никто из кандидатов не получил его или они набрали одинаковое количество голосов, вопрос может решаться жребием.

- За двух или более кандидатов, получивших абсолютное большинство голосов, проголосовало одинаковое количество избирателей – избранным может считаться старший по возрасту или кандидат, зарегистрировавшийся первым и т.п.; при совпадении возрастов либо даты регистрации на выборах вопрос также может решаться жребием.

При мажоритарной системе относительного большинства вопрос об избрании одного из нескольких баллотирующихся кандидатов, набравших одинаковое количество голосов (наряду с выбором по старшинству и другими способами), также может решаться жребием.

### **3.2. Предложения по совершенствованию избирательного процесса на примере Великого Новгорода**

Изучая проблему жребия мы, прежде всего, обратились к научному наследию Василия Алексеевича Маклакова и работам нашего современника Виктора Николаевича Руденко. Именно эти учёные в разное время работали над изучением института жребия, и им принадлежат, на наш взгляд, самые значительные труды по этому вопросу. Чтение указанных авторов направило нас дальше: к историческим источникам, к религиозным текстам, к работам священнослужителей, государственных деятелей и историков.

После изучения достаточно большого количества авторов у нас сложилась определённая картина относительно места жребия в прошлом – это востребованный и активно использовавшийся институт формирования публичной власти; возможностей и угроз применения данного института на современном этапе цивилизационного развития – в исключительных случаях оправданно и эффективно.

И поэтому практическую часть своей исследовательской работы мы решили посвятить гипотетической возможности «реанимировать» институт жребия в процессе формирования публичной власти в Новгородской области.

На первом этапе мы исследовали отношение двух категорий граждан к жребию в избирательном процессе при подведении итогов голосования и в процессе замещения публичной должности – простые избиратели (произвольная выборка – 200 человек) и представители профессионального сообщества (председатели и члены избирательных комиссий субъектов РФ).

К рядовым избирателям мы обратились с вопросом:

«В Великом Новгороде для замещения должности сити-менеджера предлагается две процедуры:

1. Назначение сити-менеджера Великого Новгорода конкурсной комиссией из депутатов городской Думы и представителей областной администрации.

2. Назначение сити-менеджера Великого Новгорода жребием из числа кандидатов, предварительно избранных в какой-либо коллегиальный орган (например, депутатов Думы Великого Новгорода).

Какой процедуре вы бы отдали предпочтение? Почему?»

Целью данного опроса было выявить, изменилось ли отношение сегодняшних избирателей к жребию и насколько опрашиваемые воспринимают жеребьёвку как демократическую процедуру.

В адрес избирательных комиссий субъектов РФ мы направили письма (приложение) с двумя вопросами:

1. Применялась ли когда-нибудь в регионе на выборах любого уровня процедура жеребьёвки на этапе определения результатов?

2. Возможно ли, на взгляд избирательной комиссии, в современных условиях применение жеребьёвки как альтернативы общепринятой процедуры повторного голосования (второго тура) или назначения на избираемую должность (например, городского управляющего) из числа избранных депутатов и т.д.?

Вопросы к профессиональному сообществу преследовали иную цель – выявить наличие фактов применения жребия на этапе подведения итогов и в качестве альтернативы голосования, а также выявить возможность существования института жребия в условиях современной российской правовой системы.

Результаты обоих опросов оказались неожиданными и весьма интересными.

Из 200 рядовых избирателей 174 избирателя (87%) отдали предпочтение второй процедуре (с применением жребия). Однако обоснования выбора были очень разными и распределились примерно поровну. Мы обобщили по смыслу собственные формулировки избирателей:

1. Всё что угодно, только не назначение, все назначенцы думают только о своём благе.

2. Депутаты – это люди, которые обладают всеми качествами управленцев, ведь не просто так они избраны в Думу, поэтому из них любой может быть сити-менеджером.

3. Жребий – это справедливо, потому что это судьба, а судьбу не обманешь.

4. Жеребьёвка не нарушает моих прав так, как назначение, ведь при жеребьёвке все лишены прав формировать власть, а при назначении у кого-то появляется такая возможность, а у кого-то её отнимают.

5. В назначении заинтересованы конкретные лица (или партии), а при жеребьёвке таких лиц нет.

6. Доверяю жребию и в жизни часто пользуюсь способом «на удачу».

7. Выборы, особенно сегодня, – это дорого для дотационного региона (часто ссылаясь на аргументацию С.Г.Митина в СМИ), но назначение недопустимо.

Таким образом, можно констатировать, что, несмотря на многовековую историю института жребия, отношение к нему у людей изменилось не радикально. По-прежнему жребий весьма популярен среди граждан, при этом ир-

рациональные доводы в его пользу, о которых писали ещё античные авторы, сильны и доминируют над рациональными.

Два избирателя не определились однозначно, но отметили, что склоняются к жребию, если из числа претендентов на должность будут исключены депутаты, прошедшие в Думу по партийным спискам.

Меньшинство из опрошенных (24 человека – «за назначение») приводят рациональные доводы, связанные с невозможностью абсолютного большинства жителей определить реальный уровень профессионализма кандидатов, с персональной ответственностью назначенного главы, с низкой явкой на муниципальных выборах. Однако следует обратить внимание, что ни один из опрошенных не выказал доверия конкурсной комиссии.

Таким образом, хотя и на иррациональном уровне, но среди рядовых избирателей институт жребия популярен и вызывает доверие. Поэтому мы считаем, что введение этого института в избирательный процесс на этапе подведения итогов при формировании органов власти и замещения публичных должностей найдёт общественную поддержку и позволит повысить доверие к власти. Но следует учитывать все риски и рекомендации, о которых мы писали в пункте 3.1.

Теперь рассмотрим результаты обращения к избирательным комиссиям субъектов РФ (далее – избирательные комиссии). Нами были направлены 83 письма (на сайтах двух избирательных комиссий отсутствует информация об обратной связи). Ответы были получены из 32 субъектов РФ.

По первому вопросу жеребьёвка на этапе определения результатов выборов предусмотрена региональным законодательством и используется при проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных образований по одномандатным и многомандатным округам в 5 субъектах РФ, ещё 2 – уточняют, что процедура региональным законодательством не предусмотрена, но гипотетически возможна.

Избирательные комиссии 6 субъектов РФ считают, что проведение жеребьёвки уместно только на уровне выборов депутатов представительных органов власти, а комиссии 4 субъектов считают жребий противоречащим нормам федерального законодательства.

Относительно второго вопроса возникла заочная дискуссия, так как мнение комиссий разошлись кардинально. С одной стороны действующий ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» устанавливает порядок введения в должность главы муниципального образования посредством выборов или назначения, то есть исключает жребий. Этой позиции придерживается большинство избирательных комиссий. Но тремя комиссиями высказано суждение о том, что тема спорная, поскольку даже Конституционный Суд не вынес вердикта по обсуждаемой проблеме.

В обобщённом виде к аргументам в пользу жребия относятся следующие:

- даёт возможность не проводить повторное голосование;
- исключает субъективизм;

- минимизирует влияние человеческого фактора;
- при соблюдении процедуры исключает судебные споры.

Доводы противников жребия:

- вызовет достаточно большое количество споров между кандидатами, поскольку в организации самой процедуры имеются серьезные субъективные факторы;
- отсутствует четко выраженная воля избирателей;
- имеет место игнорирование волеизъявления избирателей;
- противоречит самой природе свободных выборов и пониманию того, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ;
- жеребьевка связана не со свободным разумным и осознанным выбором, а со случайностью или везением;
- порождает негативные правовые последствия и оспаривание результатов;
- не отражает действительное волеизъявление граждан РФ, так как ставит результаты процедуры в зависимость не только от волеизъявления избирателей, но и от иных условий, соблюдение которых может не зависеть от кандидата.

Обращает внимание тот факт, что некоторые аргументы используются сторонниками обеих позиций. Это ещё раз подчёркивает неоднозначность исследуемого нами вопроса.

Обратная связь с избирательными комиссиями имела для нас и неожиданный эффект: сформировалось устойчивое убеждение, что комиссии, ответившие на студенческий запрос, действительно, заинтересованы в развитии избирательной культуры молодёжи. И наоборот, доверие к комиссиям, проигнорировавшим обращение за помощью, подорвано, несмотря на обилие образовательных мероприятий на их сайтах.

## Заключение

В современном обществе использование публично-правового института избрания жребием должно осуществляться на основе прагматизма: данные институты могут дополнять сложившуюся систему отношений и, в ряде случаев, служить разумной альтернативой иным публично-правовым институтам.

Исходя из анализа литературы и результатов практического исследования, мы пришли к выводу, что применение жребия на этапе подведения итогов голосования уместно только на уровне выборов депутатов представительных органов власти. Поэтому мы считаем, что в региональное законодательство возможно внесение жеребьевки вместо «правила времени» (при равном числе полученных зарегистрированными кандидатами голосов избранным счита-

ется кандидат, зарегистрированный раньше), что эффективно применяется в ряде субъектов РФ.

Изучив опыт регионов и общественное мнение новгородцев по вопросу введения в должность сити-менеджера жребием, мы пришли к выводу, что данная процедура поддерживается рядовыми избирателями, но для практической реализации требует изменения федерального законодательства и обязательного конкурсного или выборного порядка создания гомогенной группы профессионалов-управленцев, из которой впоследствии должен быть избран жребием сити-менеджер. Данный порядок обеспечит управляющему муниципальным хозяйством общественную поддержку, но в силу проблемной практической реализации мы считаем его утопичным в сегодняшних условиях.

Таким образом, институт жребия менее эффективен института выборов при решении вопросов о замещении публичных должностей. Он применим в трудноразрешимой любым из известных рациональных способов ситуации, и прибегать к нему стоит лишь тогда, когда возможности реализации иных институтов полностью исчерпаны. В этом плане представляются обоснованными нормы законодательства, по которым публично-властное решение должно приниматься жребием в последнюю очередь. Данный подход, имеющий свои вариации, достаточно определенно очерчивает роль института избрания жребием при замещении публичных должностей в современном избирательном законодательстве. Итак, жребий не исключает рационального и справедливого выбора, а в сочетании с другими институтами публичного права он может обеспечить принятие самых различных кадровых решений, в том числе решений о замещении значимых публичных должностей, решений, учитывающих представительство интересов различных социальных групп.

ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ

в номинации «Научно-исследовательская работа»

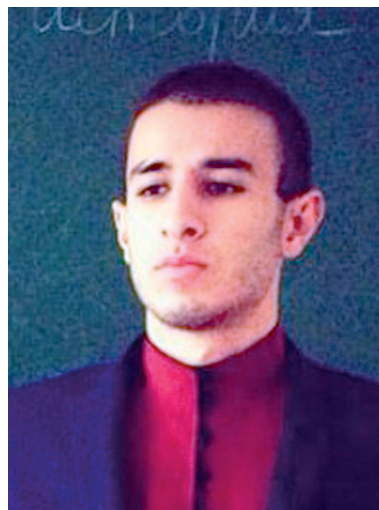
**Дидаров Сослан Владимирович,**

студент 3-го курса очного отделения  
Владикавказского института управления

*Научный руководитель:*

**Хадиков Ацамаз Казбекович,**

доцент кафедры теории государства и права  
юридического факультета Владикавказского  
института управления, кандидат юридических  
наук



## **Смешанная избирательная система и её разновидности. Использование смешанной избирательной системы в России**

### **Введение**

По мере того как общество переходило от примитивного восприятия мира к более высоким материям, создавались различные общественные институты, приходило осознание того, что успешное развитие невозможно без распределения ролей и строгого иерархического порядка. Чем больше опыта накапливалось предыдущими поколениями, тем организованней становилась община. Возникла необходимость в избрании её лидеров и костяка. В этот период и появляется своеобразный прототип выборов в современном его понимании. Таким образом, история выборов насчитывает более двух тысяч лет. Сегодня выборы являются одной из главных ценностей демократического общества. В различные периоды выборы, коль скоро они применяются в государственной жизни, имели особые черты, которые диктовались, с одной стороны, внутри- и внешнеполитическими, экономическими и социальными характеристиками текущего периода, а с другой – обычаями, традициями и правом предшествующих эпох.

В каждом государстве существует своя избирательная система, использующаяся на выборах, которая, как правило, опирается на базовые ценности общества и учитывает приоритеты социального и политического развития

страны. Внимание авторов привлекла смешанная избирательная система, сочетающая в себе элементы нескольких выборов порядков.

Актуальность выбранной темы не вызывает сомнений. В эпоху глобальных перемен, в условиях скоротечности жизни и повсеместной глобализации важно не утратить свою, российскую, государственность, поддерживать престиж на мировой арене, продолжать развитие демократических институтов в стране. Выборы в различные органы власти проводятся при использовании определенной избирательной системы. И очень важно определиться, какую именно систему стоит применять на федеральном и региональном уровнях. При проведении данной научно-исследовательской работы авторы использовали наиболее приемлемый вариант определения объекта и предмета исследования. Они соотносятся как общее и частное. Объектом является избирательная система, а предметом выступает непосредственно одна из её разновидностей. Мы полагаем, что о смешанной системе можно рассуждать только после подробного изучения и осмысления остальных избирательных систем. Поэтому значительная часть работы посвящена мажоритарной и пропорциональной системам. При подготовке к написанию работы были поставлены следующие задачи: рассмотреть исторический аспект, провести анализ генезиса выборов; выявить минусы и плюсы различных избирательных систем, определить наиболее эффективный выборный порядок; изучить зарубежный опыт по использованию различных избирательных систем; сравнить отечественный опыт с зарубежным; уделить особое внимание смешанной избирательной системе как избирательному порядку, сочетающему в себе элементы остальных систем.

В данной работе мы попытались выявить положительные и отрицательные стороны существующих в Российской Федерации избирательных систем, что позволило нам подвести итоги научного исследования, сделать некоторые предложения.

## **1. Понятие избирательной системы.**

### **Мажоритарная и пропорциональная избирательные системы (достоинства и недостатки)**

Понятие «избирательная система» в юриспруденции рассматривается в узком и широком смыслах. Избирательная система в узком смысле – способ распределения мандатов в представительных органах в зависимости от результатов голосования. По мнению американского исследователя К. Боуна, «избирательная система включает в себя, как минимум, три аспекта: определения того, что представляет собой один голос, какие действия может предпринять избиратель, порядок суммирования голосов (в национальном масштабе или по округам различных видов) и правило перевода доли полученных голосов в распределение мандатов».

В широком смысле понятие «избирательная система», кроме указанных элементов, включает также нормативную и организационную базу проведения выборов<sup>1</sup>.

Некоторые авторы под «избирательной системой» понимают совокупность общественных отношений, основанных на определенных правовых и демократических принципах. Однако подобная интерпретация не учитывает сложной внутренней организации общественных отношений, связанных с практической реализацией избирательных стандартов, формул и процедур, абстрагируется от необходимости соотношения процесса организации и проведения выборов с иными, связанными с осуществлением избирательных прав граждан действиями<sup>2</sup>.

При определении понятия «избирательная система» необходимо учитывать и специфику конституционных прав, вытекающих непосредственно из самой Конституции, которая заключается в том, что, будучи реализованными в конкретном правоотношении, они не прекращаются и не возникают вновь, а существуют постоянно, имеют одинаковый объем и содержание для всех граждан. Сказанное означает, что избирательные права и их правовое обеспечение не могут быть ограничены только временными рамками избирательных кампаний. В связи с этим некоторые авторы определяют избирательную систему как «совокупность общественных отношений, регулируемых правовыми нормами, которые определяют: избирательные права граждан; организацию и порядок выборов представительных органов и должностных лиц; взаимоотношения избирателей и избранных ими представителей<sup>3</sup>. Сторонники другой точки зрения полагают, что расширенный подход к определению сферы действия избирательных норм и законодательства может иметь место только в тех случаях, когда регулируемые отношения, в той или иной степени, обусловлены потребностями реализации и защиты избирательных прав граждан и ставят своей целью формирование выборных органов и должностных лиц. Представляется, что игнорирование указанных общественных отношений не позволяет в полном объеме охватить весь комплекс вопросов, имеющих значение для эффективного использования института выборов в качестве отправной формы народовластия, обеспечивающей цивилизованное сосуществование гражданского общества и государства.

Характер избирательной системы непосредственно предопределяет основные характеристики представительской системы. Выборы – не только важная форма непосредственного участия населения в осуществлении государственной власти, не только акт избрания представителей народа в органы государственной власти, но и средство его воспитания и самоорганизации. Наконец, это практическая реализация избирательного права граждан, эф-

<sup>1</sup> Юсов С.В. Юридическое обеспечение федеральных и региональных выборов. Ростов-на-Дону: Феникс, 2012. С. 35.

<sup>2</sup> Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. Владивосток, 1994. С. 7.

<sup>3</sup> Белов С.А. Избирательная система как правовой институт. СПб., 2003. С. 11.

фективное средство перестройки современного общества. Исторический опыт убедительно свидетельствует о том, что серьезные изменения общественной жизни непременно касались избирательной системы, а в некоторых случаях её радикальные изменения выдвигались на первый план.

Первой возникла мажоритарная система (от французского слова *majorité* – большинство), которая представляет собой избирательную систему, в соответствии с которой избранными считаются кандидаты, получившие большинство голосов избирателей. Необходимое большинство голосов исчисляется либо как превышение половины общего числа голосов избирателей (абсолютное большинство), либо как превышение количества голосов избирателей, собранных одним кандидатом, по сравнению с количеством голосов, поданных за других кандидатов в отдельности (относительное большинство). Выделяют три крупные группы, каждая из которых имеет десятки разновидностей:

1. Мажоритарные относительные системы, в которых выделяют:
  - мажоритарные системы относительного большинства при голосовании в один тур в одномандатном округе (как правило, муниципальные выборы в России);
  - мажоритарные системы относительного большинства при голосовании в один тур в двух- и многомандатном округах и др.
2. Мажоритарные квалифицированные.
3. Мажоритарные абсолютные, в которых выделяют:
  - многотуровые;
  - перебаллотировочные (двухтуровые), например выборы Президента РФ;
  - альтернативные (система альтернативного голосования, система вынужденной блокировки) и др.<sup>4</sup>.

При мажоритарной системе относительного большинства для победы кандидату необходимо набрать больше голосов избирателей, чем каждый из остальных кандидатов, пусть даже за него проголосовало менее половины избирателей.

Главным преимуществом мажоритарной системы относительного большинства является то, что голосование проводится в один тур, так как победитель определяется сразу. Это значительно уменьшает расходы на выборы.

Другой разновидностью мажоритарных избирательных систем является мажоритарная система абсолютного большинства. При мажоритарной системе абсолютного большинства выборы, как правило, проходят в несколько туров. Чтобы быть избранным, кандидат должен набрать абсолютное большинство голосов избирателей, принявших участие в голосовании, то есть 50%+1 голос. Если никто из кандидатов не наберет этого большинства (а чаще всего именно так и происходит), проводится второй тур (как правило, через две недели

<sup>4</sup> Юсов С.В. Указ. соч. С. 36.

после первого), где вновь применяется то же требование абсолютного большинства голосов избирателей. Но законодательством может быть установлено для второго тура и требование относительного большинства. Участвовать во втором туре могут уже не все зарегистрированные кандидаты. Проводится так называемая перебаллотировка: ко второму туру допускаются лишь двое кандидатов, набравшие в первом туре наибольшее число голосов избирателей по сравнению с другими кандидатами.

Мажоритарная избирательная система как относительного, так и абсолютного большинства не предполагает проведение выборов на чисто партийной основе. Наряду с кандидатами, выдвинутыми от политических партий, борьбу за мандаты ведут и независимые кандидаты. И избиратели, голосуя на выборах, зачастую отдают предпочтение тому или иному кандидату не как представителю определенной партии, а как заслуживающему доверия гражданину.

Явные недостатки повлекли за собой внедрение пропорциональной системы.

Пропорциональная избирательная система действует в полиномиальных (многомандатных) избирательных округах, а голосование ведется по партийным спискам. Каждая партия, участвующая в выборах, получает количество депутатских мест, пропорциональное числу полученных голосов.

Пропорциональное распределение мест осуществляется разными способами, и прежде всего, на основе «избирательной квоты», которая вычисляется путем деления общего числа голосов избирателей, поданных в округе, на число мандатов, подлежащих распределению.

Иными словами, определяется минимальное число голосов избирателей, которое необходимо набрать партии, чтобы получить один мандат (т. е. удельный вес мандата).

Существуют способы искажения чистоты пропорциональности. Одним из таких можно считать допускаемое в некоторых странах «блокирование», или «соединение списков». На любом этапе выборов партии могут объединить свои списки, тогда голоса, поданные за каждый из этих списков, суммируются и считаются поданными за один список. Объединенный список участвует в распределении мандатов, а полученные мандаты перераспределяются внутри блока по правилу «наибольшей средней». Такая система широко практиковалась на парламентских выборах во Франции в 1950-е гг.

Поскольку пропорциональная избирательная система действует в многомандатных округах, и партии и иные организации выдвигают не отдельных кандидатов, а целые списки (как правило, включающие столько кандидатов, сколько мандатов выделено на округ), то немаловажным является вопрос о распределении мандатов внутри списков. Здесь возможны различные варианты. При системе «жестких» списков проблемы с распределением мандатов, как правило, не возникают. Кандидаты в списке располагаются не в алфавитном порядке и не произвольно, а в зависимости от «веса» кандидата, его положения в партии. Голосуя за список в целом, избиратели не выражают от-

ношение к отдельным кандидатам. Выигранные списком мандаты отдаются кандидатам в соответствии с очередностью их расположения в списке.

Иной порядок распределения мандатов при системе «гибких» списков: голосуя за список в целом, избиратель указывает кандидата, которому отдает предпочтение. Соответственно, мандат получит кандидат, имеющий наибольшее число знаков предпочтения.

Более сложной является система преференцированного голосования: избиратель голосует не просто за список, а проставляет кандидатам в бюллетене преференции 1, 2, 3 и т.д., указывая, в какой последовательности избрание кандидатов для него наиболее желательно. Такая система применяется, в частности, в Италии на выборах в Палату депутатов: избиратель может выразить преференции только кандидатам того списка, за который он голосует. Число преференций равно трем, если избирается до 15 депутатов, и четырем, если избирается 16 и более депутатов. На основе выраженных преференций определяется индивидуальная цифра каждого кандидата, и в соответствии с индивидуальными цифрами составляется таблица кандидатов каждого списка. При равенстве индивидуальных цифр учитывается очередность кандидата в избирательном списке. По каждому списку, получившему мандат, избранным считается кандидат, имеющий наибольшую индивидуальную цифру.

Очень сложной с точки зрения механизма распределения мандатов внутри списков является система передаваемых голосов (Ирландия, Австралия). Учитываются не только первые, но и вторые, и третьи преференции. Кроме того, при данной системе применяются, как правило, «панашированные бюллетени», то есть по одному списку проходят кандидаты от различных партий. Таким образом, избирателю предоставляется возможность одновременно голосовать и за партию, и за конкретного кандидата.

Думается, все вышеизложенное дает общее представление о сущности пропорциональной избирательной системы и различных вариантах её применения. Несомненно, в условиях многопартийности пропорциональная система более демократична по сравнению с мажоритарными, а потому более целесообразна, исходя, по крайней мере, из двух моментов:

- во-первых, пропорциональная система не дает такого числа неучтенных голосов избирателей, максимально уравнивает удельный вес мандатов;
- во-вторых, она дает более адекватную картину политической ситуации в стране на момент выборов, реальной расстановки сил политических партий и иных организаций. Пропорциональная система дает возможность всем политическим организациям, пользующимся поддержкой избирателей, провести своих депутатов в представительные учреждения, обеспечивая тем самым учет мнений различных слоев населения при принятии решений.

Однако следует учитывать, что демократизм, заложенный в пропорциональной системе, может быть существенно снижен. Так, установление боль-

шой избирательной квоты в округе может заранее обеспечивать победу более крупным партиям, лишая фактически небольшие партии шансов на получение мандатов. В данном случае большая избирательная квота играет роль «заградительного барьера». Против небольших партий может быть направлена и практика образования небольших полиномиальных округов, от которых избирается малое число депутатов. Тем самым число партий, реально ведущих борьбу за мандаты, ограничивается небольшим числом этих мандатов. И опять в выигрышном положении оказываются крупные партии<sup>5</sup>.

Признавая преимущества пропорциональных систем перед мажоритарными, нельзя вместе с тем не обратить внимание на ещё один важный момент. Наиболее демократично пропорциональная система действует в условиях сложившейся, оформившейся многопартийной системы. Вся процедура выборов ориентирована на многопартийность, в частности, партии владеют монополией на выдвижение кандидатов. Поэтому в странах, где идет формирование многопартийности, более целесообразным может стать использование смешанных избирательных систем.

## 2. Смешанная избирательная система и её разновидности

Попытки максимально использовать достоинства базовых избирательных систем и нивелировать их недостатки привели к появлению смешанной системы. Наличие смешанной избирательной системы должно выступать способом устранения недостатков.

Суть смешанной избирательной системы заключается в том, что часть депутатов, баллотирующихся в один представительный орган власти, избирается по мажоритарной системе, а другая часть – по пропорциональной системе. Предполагается при этом создание мажоритарных избирательных округов (чаще всего – одномандатных, реже – многомандатных) и избирательных округов (при пропорциональной системе с многомандатными округами) или единого общенационального многомандатного избирательного округа для голосования по партийным спискам кандидатов. Соответственно, избиратель получает право одновременно проголосовать за кандидата (кандидатов), баллотирующегося в мажоритарном округе на персональной основе и за политическую партию (список кандидатов от политической партии). При осуществлении процедуры голосования избиратель получает минимум два бюллетеня: один для голосования за конкретного кандидата по мажоритарному округу, другой – для голосования за партию.

Следовательно, смешанная избирательная система – это система формирования представительных органов власти, при которой часть депутатов из-

<sup>5</sup> Очерки по истории выборов и избирательного права: Учебное пособие / Под. ред. Ю.А. Веденеева и Н.А. Богодаровой. Калуга: Фонд «Символ», 2002.

бирается на персональной основе по мажоритарным округам, а другая часть – на партийной основе по пропорциональному принципу представительства.

Известно несколько разновидностей смешанной избирательной системы:

- германская модель не предполагает существования единого федерального округа, а списки партий составляются по земельным округам; партия не только выставляет кандидатов-списочников, но и кандидатов-одномандатников, которые ведут агитационную работу в рамках партийных программ в конкретных мажоритарных округах; партийные кандидаты-одномандатники, побеждая в конкретных мажоритарных округах, не прямо попадают в парламент, а присчитываются к партийным спискам, и с учетом этих списков, включающих кандидатов непосредственно из списка, плюс партийных кандидатов, победивших на выборах в мажоритарных округах, ведется дальнейшее определение мест. Окончательное распределение мест в парламенте происходит на основе полученных каждой партией доли голосов. В дальнейшем происходит вычитание из числа мандатов, установленных для каждого земельного партийного списка, мандатов, полученных в избирательных округах; оставшиеся после этого места занимают списочные кандидаты в соответствии с установленной очередностью. Если у партии возникают так называемые лишние мандаты (избыточные, сверхмандаты), полученные в избирательных округах при помощи первых голосов, то они не пропадают, а партия получает эти мандаты сверх пропорции;

- мексиканская модель предполагает избрание ряда депутатов по мажоритарной относительной системе (примерно 70–75%) и 25–30% – по пропорциональной системе. Данная система максимально приближена к избирателям посредством региональных списков и голосованием по ним в полиномиальных избирательных округах<sup>6</sup>.

Иногда смешанные системы внедряются в модифицированном виде с преимуществом той или другой избирательной системы. Избирательными системами, которые предоставляют преимущество мажоритарному методу голосования при применении и пропорционального голосования выступают следующие смешанные системы:

- система с единственным голосом, который не допускает передачи (во многомандатном избирательном округе избиратель голосует за одного кандидата, а не за список кандидатов от партии, например в Японии и Китае);

- ограниченное голосование, которое предусматривает, что избиратели могут избрать нескольких кандидатов из одного бюллетеня, но их должно быть меньше чем количество мест для заполнения;

- кумулятивное голосование предусматривает, что избиратель имеет столько голосов, сколько мандатов в округе, и может их распределить между всеми кандидатами, а может и отдать все свои голоса только за одного из кандидатов.

<sup>6</sup> Юсов С.В. Указ. соч. С. 39.

### **3. Использование смешанной избирательной системы в Российской Федерации**

#### **3.1. Использование смешанной избирательной системы на выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ**

В четырех регионах (Республика Калмыкия, Тверская область, Корякский и Ямало-Ненецкий автономные округа) в 2003–2005 гг. пропорциональная составляющая смешанной системы была реализована в форме открытых списков, при которых избиратель мог проголосовать за одного из кандидатов в поддерживаемом им списке кандидатов. В трех регионах к следующим выборам от открытых списков отказались, а Корякский автономный округ утратил статус субъекта Российской Федерации. В республике Северная Осетия – Алания мажоритарная составляющая смешанной системы реализовывалась в форме мажоритарной системы абсолютного большинства. Для того чтобы кандидат был признан избранным в первом туре, он должен получить более половины голосов от числа избирателей, принявших участие в голосовании. Если ни один из кандидатов не получает в первом туре более половины голосов, назначается повторное голосование (второй тур), в который выходят два кандидата, получившие в первом туре наибольшее количество голосов. По результатам повторного голосования (второго тура) избранным считается кандидат, получивший большее количество голосов. В некоторых регионах мажоритарная составляющая смешанной системы реализовывалась в виде многомандатных округов с числом голосов у избирателя, равным числу мандатов: Республика Калмыкия в 2003 г. (три четырехмандатных округа), Корякский автономный округ в 2004 г. (пятимандатный округ), Амурская область в 2005 г. (9 двухмандатных округов) и Чукотский автономный округ (в 2005 г. – три двухмандатных округа, в 2011 г. – два трехмандатных округа). В Ненецком и Ямало-Ненецком автономных округах в 2005 г., в Ханты-Мансийском автономном округе в 2006 и 2011 гг. избиратель голосовал тремя бюллетенями: половина (или половина, округленная до ближайшего большего целого) депутатов избирались в едином округе по пропорциональной системе, три депутата в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах и два депутата в Ненецком автономном округе – в многомандатном округе по мажоритарной системе (число голосов у избирателя равно числу мандатов); остальные депутаты – по одномандатным округам. Выборы в многомандатном мажоритарном избирательном округе были призваны обеспечить представительство титульных народов. Наконец, в некоторых регионах мажоритарная составляющая была неоднородна: большая часть депутатов избиралась по одномандатным округам, но несколько депутатов – по многомандатным, при этом, в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, у всех избирателей должно было быть одинаковое число голосов, поэтому и в многомандатном округе у избирателей был один голос (система единственного непередавае-

мого голоса). По такой системе проводились выборы в Калининградской области в 2006 г. (три трехмандатных округа и 11 одномандатных), в Смоленской области в 2007 г. (22 одномандатных округа и один двухмандатный), а также в объединившихся регионах (для обеспечения представительства территорий ликвидированных автономных округов): в Красноярском крае в 2007 и 2011 гг. (22 одномандатных округа и два двухмандатных); в Камчатском крае в 2007 г. (14 одномандатных округов, один четырехмандатный и один пятимандатный); в Забайкальском крае в 2008 г. (20 одномандатных округов и один пятимандатный) и в Иркутской области в 2008 г. (21 одномандатный округ и один четырехмандатный)<sup>7</sup>.

#### **4. Недостатки применения смешанной избирательной системы в Российской Федерации**

Смешанная избирательная система, как уже отмечалось, призвана соединить достоинства пропорциональной и мажоритарной систем. Однако в случае смешанной несвязанной системы, когда результаты пропорциональной и мажоритарной составляющих определяются отдельно, главное достоинство пропорциональной системы зачастую уходит на второй план. Если обратить пристальное внимание на работы А.Е. Любарева, В.Е. Чиркина, Г.В. Голосова, В.В. Вискуловой и некоторых других авторов, можно в полной мере раскрыть недостатки смешанной избирательной системы.

##### **4.1. Пропорциональность и её искажения**

Идеальная пропорциональность представительства возможна, но на практике недостижима, так как для этого партии должны получать дробное число мандатов, а в жизни число мандатов должно быть целым. Для того чтобы в любом случае распределить целые числа мандатов, существует ряд методов пропорционального распределения, которые дают большее или меньшее приближение к пропорциональности и соответственно меньшие или большие её искажения. Как показал анализ, наилучшее приближение к пропорциональности обеспечивает «метод Хэйра-Нимейера» (метод наибольшего остатка), а наихудшее из известных методов – «метод делителей Имперали», который искажает пропорциональность настолько, что его уже нельзя считать методом пропорционального распределения.

Другой источник искажения пропорциональности связан с «потерей» голосов. Главной причиной такой потери чаще всего является «заградительный барьер», который отсекает от распределения мандатов партии, получившие поддержку избирателей ниже определенного уровня. На российских выборах

<sup>7</sup> Основные избирательные системы, применяемые на выборах в Российской Федерации / РЦОИТ.

до 2006 г. существовал также специфический источник «потери» голосов – голосование «против всех». Часть избирателей таким образом выражали свою позицию, но эта позиция не могла быть трансформирована в мандаты.

Аналогичную роль могут играть «недействительные» бюллетени, однако к ним подход должен быть несколько иным. В отличие от голосования «против всех» «недействительные» бюллетени нельзя считать ясным выражением позиции избирателей, и поэтому их правильнее всего не учитывать при анализе искажения пропорциональности. Поэтому логичнее считать проценты не от числа проголосовавших избирателей, как это принято в российской официальной электоральной статистике, а от числа действительных бюллетеней.

При использовании смешанной несвязанной системы мажоритарная составляющая может вносить дополнительные искажения. Известно, что мажоритарная система редко обеспечивает адекватное представительство: обычно она дает значительные преимущества той партии, которая может обеспечить себе относительное большинство голосов в большей части округов. При механическом соединении пропорциональной и мажоритарной частей (как это происходит при смешанной несвязанной системе) пропорциональность искажается в пользу такой партии.

Для оценки искажений пропорциональности можно использовать разные подходы. Существует ряд числовых индексов диспропорциональности, среди которых наиболее привлекательным является индекс «Лузмора-Хэнби». Он равен половине суммы модулей разности доли мест в парламенте и доли голосов избирателей, полученных каждой партией:  $\sum |v_i/V - m_i/M| / 2$ ,

где  $v_i$  – число голосов, полученных  $i$ -й партией,  $V$  – число действительных голосов,  $m_i$  – число мандатов, доставшееся  $i$ -й партии,  $M$  – число распределяемых мандатов.

Однако эти количественные индексы не учитывают один качественный момент. В случае искажения пропорциональности возможна ситуация, когда партия, за которую проголосовало меньшинство избирателей, получает большинство мандатов. Тем самым происходит уже не просто искажение пропорциональности, но искажение принципа народовластия. Партия, получившая большинство мандатов, имеет возможность принимать решения без оглядки на позицию других партий; и если эта партия не получила поддержки большинства избирателей, она по сути будет проводить политику вопреки воле большинства народа. Такая ситуация получила у политологов название «сфабрикованное большинство». В работе Г.В. Голосова обсуждалось данное явление на примере выборов в Государственную Думу 2003 г.<sup>8</sup> Однако российские региональные и муниципальные выборы последних лет дают многочисленные и более четкие примеры «сфабрикованного большинства».

<sup>8</sup> Голосов Г.В. Сфабрикованное большинство: конверсия голосов в места на думских выборах 2003 г. // ПОЛИС. 2005. № 1. С. 108–119.

#### 4.2. Вечный вопрос «Что делать?»

В качестве альтернативы как полностью пропорциональной, так и смешанной несвязанной системе предлагается смешанная связанная (смешанная персонализированная, «двойная» связанная) система, во многом аналогичная избирательной системе, применяемой в Германии на выборах в бундестаг и во многие ландтаги. Суть её в том, что, как и при смешанной несвязанной системе, избиратель имеет два голоса – по единому округу за партийный список и по одномандатному округу за конкретного кандидата. Однако результаты выборов подводятся иначе, чем при несвязанной системе: каждая партия, допущенная к распределению мандатов по единому округу, получает в общей сложности то число мандатов, которое определяется голосованием избирателей по единому округу – пропорционально поданным голосам. А голосование за кандидатов влияет на то, какие кандидаты от этих партий получают мандаты: в первую очередь они даются тем, кто получил относительное большинство в одномандатных округах, а во вторую очередь – кандидатам из партийного списка. Таким образом, эта система обеспечивает достаточно хорошее соответствие между долей полученных партиями голосов избирателей и долей завоеванных ими мандатов. Это соответствие может быть даже более точным, чем при полностью пропорциональной системе: потери голосов из-за голосования за партии, не преодолевшие заградительный барьер (а также из-за голосования «против всех» при наличии такой возможности), обычно компенсируются за счет мандатов, завоеванных в одномандатных округах самовыдвиженцами и кандидатами от партий, не преодолевших заградительный барьер. Соответственно, такая система сводит к минимуму возможность ситуации «сфабрикованного большинства» – по крайней мере с формальной точки зрения, то есть когда кандидаты, связанные с партией-лидером, официально выдвигаются от этой партии. Существуют, конечно, и критики данной системы. Например, Г.В. Голосов опасается, что данная система породит «манипулятивную технологию», когда некоторые партии (в первую очередь партия-лидер) будут «прятать» своих кандидатов, и те будут выдвигаться либо от партий-сателлитов, либо как самовыдвиженцы. В этом случае возможно неформальное «сфабрикованное большинство», аналогичное тому, которое получилось на выборах в Государственную Думу 2003 г., когда большая часть депутатов, баллотировавшихся как независимые кандидаты или от не прошедших в Думу партий, вступила во фракцию «Единой России».

В некоторых странах, использовавших смешанную несвязанную систему (Албания, Венесуэла), такая «манипулятивная технология» действительно применялась. Однако её опасность применительно к России преувеличена. Во-первых, она неизбежно приведет к снижению результата по единому округу партии, которая её применит, так как «спрятанные» кандидаты (а это наиболее сильные кандидаты) не будут работать на данный результат. Во-вторых, пройдя в парламент, «спрятанные» кандидаты будут в достаточной

степени независимы от партии, которой они никак не обязаны своим избранием<sup>9</sup>.

Авторы предложили другой вариант смешанной связанной системы, аналогичный тому, который применялся в Германии на первых выборах в бундестаг 1949 г. и сейчас применяется на выборах в некоторые лантаги. При этом варианте у избирателя только один голос, и он подает его за кандидатов, баллотирующихся в одномандатном округе, но этот голос засчитывается и партии, которая данного кандидата выдвинула. Результаты всех одномандатников от данной партии суммируются, и эта сумма рассматривается как голоса, поданные за партию. Что касается распределения мандатов, то оно происходит так же, как и при «двойной» связанной системе. В этом случае партия лишается возможности «прятать» своих кандидатов. Однако у данной системы есть свои недостатки. Так, она вынуждает партии выдвигать кандидатов во всех округах, затрудняя выбор избирателей и распыляя их голоса. Это дает партии-лидеру хорошие шансы на завоевание всех мандатов в мажоритарной части, что приводит хоть и не к «сфабрикованному большинству», но к получению ею 50% мандатов. Кроме того, не вполне корректно засчитывать партии голоса, поданные за её кандидатов. Опыт выборов в Государственную Думу 1993–2003 гг. показывает, что разница между голосами одних и тех же избирателей за партию и за её конкретного кандидата может быть весьма существенна. Имеет смысл учесть также правовую позицию Конституционного Суда РФ, который по похожему случаю отметил, что «подпись избирателя в поддержку конкретного кандидата в одномандатном избирательном округе не обязательно означает, что этот избиратель поддерживает федеральный список, в котором значится данный депутат, и поэтому не может автоматически, без соответствующего документального оформления, которое отражало бы его волеизъявление, включаться в число подписей в поддержку федерального списка»<sup>10</sup>.

Можно бесконечно размышлять о плюсах и минусах какого-либо явления. Конечно, смешанная избирательная система не лишена недостатков, но это лишь очередной раз показывает, что ничего идеального в жизни не существует. Нет и идеальной избирательной системы. Однако смешанная система, вобрав в себя лучшие свойства пропорциональной и мажоритарной избирательных систем, является наиболее эффективной и действенной. Сочетание элементов пропорциональной и мажоритарной систем делает смешанную систему наиболее привлекательной. Подтверждением вышесказанному является также тот факт, что следующие выборы в Государственную Думу будут проходить по смешанной системе, когда половина депутатов (225 человек) избирается по партийным спискам, а другая половина – по одномандатным округам<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> [http://www.gazeta.ru/comments/2013/06/28\\_x\\_5397801.shtml](http://www.gazeta.ru/comments/2013/06/28_x_5397801.shtml)

<sup>10</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П.

<sup>11</sup> Аналитика и журналистика / <http://pressplus.ru>

### **Заключение**

Тысячи лет назад люди поняли важность выборного процесса. С тех пор было придумано немало различных избирательных систем, с помощью которых совершенствовался порядок проведения выборов. Сегодня мы имеем несколько основных видов избирательных систем. Пропорциональная и мажоритарная системы соединили в себе весь накопленный опыт и являются гарантом законного и наиболее приемлемого выборного порядка. Однако, несмотря на достоинства, у этих систем существует большое количество недостатков. Это породило третий вид избирательной системы. Из-за сочетания достоинств пропорциональной и мажоритарной систем в доктринальной науке новый вид был назван смешанной избирательной системой.

Именно смешанная избирательная система на современном этапе является наиболее эффективной и перспективной. Полагаем, что применению смешанной избирательной системы будет посвящен ещё не один научный труд, и в дальнейшем каждый избиратель осознает её целесообразность.

### ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ

в номинации «Научно-исследовательская работа»

**Павлюченкова Анастасия Юрьевна,**

магистрант первого курса очного отделения  
Института государственного и международного  
права Уральского государственного юридического  
университета

*Научный руководитель:*

**Несмеянова Светлана Эдуардовна,**

Директор Института государственного  
и международного права Уральского  
государственного юридического университета,  
доктор юридических наук, профессор



## **Нарушение законодательства Российской Федерации об интеллектуальной собственности при проведении предвыборной агитации в призме судебных решений**

### **Введение**

Конституция Российской Федерации гарантирует, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы<sup>1</sup>. Право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления закреплено ст. 32 Основного закона Российской Федерации.

Однако зачастую в процессе проведения выборов происходят нарушения избирательного законодательства, что порождает судебные споры. Судебная защита избирательных прав граждан – одна из гарантий свободных и справедливых выборов. В современной России участниками избирательного процесса широко используется судебный механизм защиты избирательных прав граждан.

Настоящая работа посвящена изучению нарушений законодательства Российской Федерации об интеллектуальной собственности в ходе избирательных кампаний.

Актуальность данной темы вызвана противоречивостью судебной прак-

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации. М.: Норма, 2008. С. 42.

тики по данному вопросу, а также в связи с этим – наступлением разных по правовой природе последствий для всех заинтересованных сторон. Нарушение законодательства об интеллектуальной собственности в период избирательной кампании кандидатами или избирательными объединениями влечет такую меру конституционно-правовой ответственности, как отмена регистрации. Однако непринятие судом положительного решения об отмене регистрации при выявленном подобном нарушении закона, в свою очередь, лишает кандидатов равных условий участия в избирательной кампании.

Цель работы состоит в изучении судебной практики, в первую очередь, на территории Свердловской области в части отмены регистрации кандидатов и избирательных объединений, допустивших нарушения интеллектуального права при осуществлении агитации, и выработка в дальнейшем предложений, направленных на совершенствование реализации требований п. 1<sup>1</sup> ст. 56 Федерального закона от 2 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в ходе избирательных кампаний.

В соответствии с целью поставлены следующие задачи:

- выявить и проанализировать проблемы, имеющиеся противоречия в судебной практике при рассмотрении дел о нарушении п. 1<sup>1</sup> ст. 56 Федерального закона от 2 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;
- определить основные направления повышения эффективности избирательного законодательства и выработать соответствующие предложения по его совершенствованию практического характера.

Объектом исследования являются нарушения законодательства об интеллектуальной собственности в избирательном процессе.

Предметом исследования выступили судебные решения по заявлениям заинтересованных лиц об отмене регистрации кандидатов.

Работа представляет собой практическое исследование по результатам рассмотрения конкретных судебных дел, находившихся в производстве на территории Свердловской области. В данной части работы будут представлены позиции сторон, а также произведен анализ решения суда и сопоставление с решениями судов по подобным делам.

### **Нарушение законодательства Российской Федерации об интеллектуальной собственности при проведении предвыборной агитации**

В современных условиях в судебной практике существует, на взгляд автора, опасная тенденция, направленная на недооценку фактов нарушения кандидатами прав интеллектуальной собственности в ходе избирательных кампаний.

У судов, как показывает анализ решений судебных органов Свердловской области, отсутствует единый подход к рассмотрению данного рода заявлений, в связи с чем замысел законодателя, выраженный в п. 1<sup>1</sup> ст. 56 Федерального закона от 2 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и являющийся мерой противодействия неправомерному распространению агитационной информации с незаконным использованием объектов интеллектуального права, на практике не реализуется.

В частности, 2 сентября 2013 г. Ленинским районным судом г. Екатеринбурга рассматривалось гражданское дело по заявлению избирательного объединения «Свердловское областное отделение Политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» и зарегистрированного кандидата на должность главы Екатеринбурга – председателя Екатеринбургской городской Думы А.Г. Альшевских об отмене регистрации кандидата на должность главы Екатеринбурга – председателя Екатеринбургской городской Думы Е.П. Артюха, отмене регистрации кандидата Е.П. Артюха, включенного в список кандидатов в депутаты Екатеринбургской городской Думы шестого созыва, выдвинутого избирательным объединением «Местное отделение политической партии «Российская партия пенсионеров за справедливость» в муниципальном образовании «город Екатеринбург». В одном из обоснований заявления указывалось на нарушение Е.П. Артюхом законодательства об интеллектуальной собственности, а именно использовании карикатуры, ранее размещенной в сети Интернет за подписью «Никола».

Суд отказал в удовлетворении заявления на основании того, что «не располагает доказательствами наличия волеизъявления автора или иного правообладателя данного изображения на защиту своих прав, отсутствия согласия данных лиц на использование изображения, его переработку или запрет на использование результата интеллектуальной деятельности»<sup>2</sup>. Кроме того, суд сослался на отсутствие доказательств того, что автор или правообладатель не заявили о нарушении своих прав в связи с использованием работ в агитационных материалах.

Между тем автор или правообладатель, как правило, не осведомлены о допущенных нарушениях своих прав, а сжатые сроки рассмотрения дела в суде зачастую не позволяют заявителям установить фактическое местонахождение

---

<sup>2</sup> Решение Ленинского районного суда г. Екатеринбурга от 2 сентября 2013 г. по заявлению Свердловского областного отделения КПРФ и кандидата на должность главы Екатеринбурга – председателя Екатеринбургской городской Думы А.Г. Альшевских об отмене регистрации Е.П. Артюха как кандидата на должность главы Екатеринбурга – председателя Екатеринбургской городской Думы, выдвинутого в составе списка кандидатов в депутаты Думы местным отделением политической партии «Российская партия пенсионеров за справедливость» в муниципальном образовании «город Екатеринбург», в связи с нарушением законодательства об интеллектуальной собственности // Судебная и административная практика избирательных комиссий при подготовке и проведении выборов на территории Свердловской области в 2012–2013 гг. Т. 2. Екатеринбург, 2013. С. 52.

ние автора (правообладателя) и проинформировать его по существу данного обстоятельства в целях инициирования им судебного разбирательства либо привлечь его в качестве свидетеля по рассматриваемому делу.

Анализ статистических сведений избирательной комиссии Свердловской области по судебной практике в 2012–2013 гг. позволяет сделать вывод, что количество заявлений по нарушениям избирательного права в целом в ходе подготовки и проведения выборов на территории крупного субъекта Российской Федерации выросло более чем в два раза, количество обращений по нарушениям в сфере интеллектуальной собственности, допущенным в ходе выборных кампаний, осталось на прежнем уровне. Между тем отсутствуют удовлетворенные судом заявления о признании имевших место в ходе предвыборной кампании нарушений интеллектуального права. Отсутствие роста заявлений о допущенных кандидатами нарушений права интеллектуальной собственности вовсе не является следствием того, что количество данных фактов осталось на прежнем уровне, оно, скорее, свидетельствует о возникшей апатии кандидатов и представителей избирательных объединений в данном вопросе с учетом имеющейся отрицательной судебной практики.



Данные по судебной практике на территории Свердловской области 2012–2013 гг.

Вместе с тем следует отметить, что даже предоставленные заявителем в суд доказательства о нарушении авторских прав не гарантируют положительного решения по делу.

Проиллюстрируем данное утверждение на примере двух судебных дел, рассмотренных судами Свердловской области.

Так, поводом к рассмотрению Синарским районным судом г. Каменска-Уральского Свердловской области и впоследствии Свердловским областным

судом<sup>3</sup> послужило обращение в суд избирательного объединения «Региональное отделение Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Свердловской области» с заявлением об отмене регистрации списка кандидатов в депутаты городской Думы г. Каменска-Уральского шестого созыва по единому избирательному округу, выдвинутого избирательным объединением «Каменск-Уральское местное отделение Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ», на основании пп. «д» п. 8 ст. 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с нарушением избирательным объединением ограничений, предусмотренных пунктом 1<sup>1</sup> ст. 56 настоящего Федерального закона, в части проведения агитации, нарушающей законодательство Российской Федерации об интеллектуальной собственности.

Необходимо отметить, что, по мнению автора, данный судебный процесс во многом является показательным в иллюстрации неоднозначности судебных решений, затрагивающих нарушения законодательства об интеллектуальной собственности.

9 сентября 2012 г. Каменск-Уральской городской территориальной избирательной комиссией было принято решение № 28/244 «О регистрации списка кандидатов в депутаты городской Думы г. Каменска-Уральского шестого созыва по единому избирательному округу, выдвинутого избирательным объединением «Каменск-Уральское местное отделение Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ».

В тот же день решением № 28/245 зарегистрирован список кандидатов в депутаты городской Думы г. Каменска-Уральского шестого созыва по единому избирательному округу, выдвинутого избирательным объединением «Региональное отделение Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Свердловской области». Последнее обратилось в суд с заявлением об отмене регистрации списка кандидатов в депутаты городской Думы города Каменска-Уральского шестого созыва по единому избирательному округу, выдвинутого избирательным объединением «Каменск-Уральское местное отделение Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ», на основании пп. «д» п. 8 ст. 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с нарушением избирательным объединением ограничений, предусмотренных п. 1.1 ст. 56 настоящего Федерального закона, проведения агитации, нарушающей законодательство Российской Федерации об интеллектуальной собственности.

В обосновании заявления представитель заявителя указал, что 24 сентября 2012 г. указанным избирательным объединением был выпущен агитационный печатный материал «ЕДИНАЯ РОССИЯ» за опыт силу результат», в котором на

<sup>3</sup> Определение Свердловского областного суда от 10 октября 2012 г. по делу № 33-13081/2012// Судебная и административная практика избирательных комиссий при подготовке и проведении выборов на территории Свердловской области в 2012–2013 гг. Т. 2. Екатеринбург, 2013. С. 175.

7-й странице размещен рисунок в виде карикатуры без указания автора. Проведенным анализом было установлено, что данный рисунок скомбинирован из заимствованных с сайта «Карикатура.ру» трех карикатур под названием «Превед, Медвед!» Сергея Корсуна<sup>4</sup>, «Пристыдил» Олега Хархана<sup>5</sup> и «Мерседес Бенц» Александра Никитина<sup>6</sup>, проживающих в иных субъектах Российской Федерации, и размещен без согласия авторов на частичное использование их работ. При этом предупреждение о том, что содержание сайта не может быть воспроизведено целиком или частично в любой форме без предварительного разрешения правообладателей, в агитационном материале проигнорировано, как и то, что в соответствии со ст. 1225, 1229, 1255, 1257, 1268, 1270 Гражданского кодекса РФ<sup>7</sup> использование/распространение объектов авторских прав допускается только с согласия правообладателей. Согласие авторов избирательным объединением «Каменск-Уральское местное отделение Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» не было получено.

Напротив, как сообщил Корзун С.Н. в своем заявлении избирательному объединению «Региональное отделение Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Свердловской области», он не давал согласия на использование карикатуры под названием «Превед, Медвед!» избирательному объединению «Каменск-Уральское местное отделение Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ», а также никаким иным лицам, кроме избирательного объединения «Региональное отделение Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Свердловской области» по договору № 1 от 26 сентября 2012 г.

Хархан О.В. также заявил, что прав на использование его графического произведения – рисунка (карикатуры) «Пристыдил» – в агитационных материалах на выборах депутатов в городскую Думу г. Каменска-Уральского шестого созыва иному избирательному объединению либо кандидату, кроме как избирательному объединению «Региональное отделение Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Свердловской области», он не передавал.

С учетом того, что Интернет по своей сути не может являться местом, открытым для свободного посещения, применительно к требованиям закона, а использование размещенной в сети Интернет информации является возмездным, что также ограничивает понятие свободы доступа для посещения места, в котором размещены те или иные объекты, действия избирательного объединения «Каменск-Уральское местное отделение Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» по заимствованию карикатур с вышеуказанного интернет-сайта и их использованию в агитационном материале надлежало трактовать как нарушение законодательства Российской Федерации об интел-

<sup>4</sup> <http://caricatura.ru/art/korsun/url/daily/korsun/28/>

<sup>5</sup> <http://caricatura.ru/art/kharhan/url/parad/kharhan/4535/>

<sup>6</sup> [http://caricatura.ru/art/nikitin\\_alexander/url/strip/nikitin\\_alexander/8/](http://caricatura.ru/art/nikitin_alexander/url/strip/nikitin_alexander/8/)

<sup>7</sup> Иллюстрированный Гражданский кодекс Российской Федерации. М., 2013. С. 497–498, 516–517, 522–523.

лектуальной собственности, влекущее отмену регистрации списка его кандидатов в депутаты.

Несмотря на то, что права на использование произведения, в том числе на его воспроизведение, распространение, переработку могут передаваться только по лицензионному договору (ст. 1286 ГК РФ)<sup>8</sup>, и которые по данному договору О. Харханом и С. Корзуном были переданы только избирательному объединению «Региональное отделение Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Свердловской области», агитационный печатный материал избирательного объединения «Каменск-Уральское местное отделение Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ», изготовленный тиражом 60 тыс. экземпляров с незаконным использованием вышеописанной карикатуры, распространялся на территории единого избирательного округа.

Заявителем были представлены в суд оригиналы работ С. Корзуна и О. Хархана, лицензионные договора с данными лицами, нотариально заверенные заявления авторов об отсутствии их согласия на полное или частичное использование своих работ, кроме Партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ, а также распечатки с сайта с указанием времени опубликования карикатур и авторов.

Представитель заинтересованного лица председатель Каменск-Уральской городской территориальной комиссии В.Н. Фадеева в судебном заседании возражала против удовлетворения заявления избирательного объединения «Региональное отделение Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Свердловской области». При этом она поясняла, что в соответствии с п. 4 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательные объединения самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей агитации. При этом закон не обязывает избирательные объединения представлять в избирательные комиссии доказательства соблюдения прав третьих лиц на результаты интеллектуальной деятельности, размещаемые в печатных материалах. В связи с этим территориальная избирательная комиссия не проверяет соблюдение субъектами избирательного процесса законодательства об интеллектуальной собственности.

Представитель Каменск-Уральского местного отделения Партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» представил суду цифровой носитель с изображением карикатуры, размещенной в агитационных материалах. При этом он утверждал, что автором данной карикатуры является жительница г. Арамиля Свердловской области И.А. Докина, что, по его словам, подтверждается заключенным с ней лицензионным договором. Однако представитель заинтересованного лица не смог предоставить суду оригинал работы, а также материалы, подтверждающие факт публикации этой или другой карикатуры под авторством И.А. Докиной. Кроме того, сама, якобы автор карикатуры, И.А. Докина на судебное заседание не явилась.

<sup>8</sup> Иллюстрированный Гражданский кодекс Российской Федерации. М., 2013. С. 530.

Несмотря на исчерпывающий характер представленных заявителем доказательств, суд отказал в удовлетворении заявления избирательного объединения «Региональное отделение Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Свердловской области», мотивировав тем, что «в соответствии со ст. 56 ГПК РФ каждая сторона обязана доказать обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований. Заявитель, указывая на имевшее место, по его мнению, нарушение Каменск-Уральским местным отделением Партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» авторских прав на изображение (карикатуру), в то же время не приводит каких-либо доказательств того, что изображение размещено без согласия автора. Также в заявлении не сообщается о принадлежности спорного изображения какому-либо конкретному автору (правообладателю). Таким образом, утверждение о нарушении законодательства об интеллектуальной собственности безосновательно»<sup>9</sup>. Кроме того, с «учетом того, что И.А. Докина, авторство которой в отношении рассматриваемой карикатуры на данный момент не опровергнуто, не заявляет о нарушении её авторских прав, оснований для суждения о нарушении избирательным объединением «Каменск-Уральское местное отделение Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» авторских прав конкретных лиц, законодательства РФ об интеллектуальной собственности у суда не имеется. Представленные заявителем доказательства этот вывод суда не опровергают<sup>10</sup>».

Несмотря на то, что Пленум Верховного Суда Российской Федерации достаточно четко определил, что несоблюдение требований, установленных ч. 4 Гражданского кодекса Российской Федерации «(в частности, использование результатов интеллектуальной деятельности, средств индивидуализации без согласия автора или иного правообладателя, а в случае, когда допускается их использование без согласия автора или иного правообладателя – несоблюдение условий такого использования), должно квалифицироваться судами как нарушение законодательства Российской Федерации об интеллектуальной собственности»<sup>11</sup>, на практике суды, в частности в Свердловской области, идут по пути наименьшего сопротивления, не проявляя заинтересованности в фактическом выявлении и пресечении правонарушения в сфере интеллектуальной собственности.

В результате принятия данного судебного решения фактически произошло нарушение ст. 36 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, приведшее к нарушению равенства кандидатов; конституционно-правовая ответственность кандидата, допустившего нарушение авторского права, в виде отмены регистрации кандидата не наступила.

<sup>9</sup> Определение Свердловского областного суда от 10 октября 2012 г. по делу № 33-13081/2012// Судебная и административная практика избирательных комиссий при подготовке и проведении выборов на территории Свердловской области в 2012–2013 гг. Т. 2. Екатеринбург, 2013. С. 189–190.

<sup>10</sup> Там же. С. 190.

<sup>11</sup> Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 31 марта 2011 г. № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации// <http://sudbiblioteka.ru>

Кроме того, исходя из этого примера, можно сделать вывод, что банальное нарушение авторских прав со стороны избирательного объединения «Каменск-Уральское местное отделение Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» повлекло за собой совершение еще одного правонарушения и приобрело, по сути дела, признаки состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 303, ч. 1 ст. 307 УК РФ.

Еще более странной выглядит ситуация, связанная с нарушением в ходе предвыборной кампании в 2009 г. авторских прав В.В. Лизунова кандидатом на должность главы муниципального образования «Белоярский городской округ» А.П. Приваловым, использовавшим в своем агитационном материале произведение заявителя «История Белоярского района».

Белоярский районный суд Свердловской области в своем решении от 23 февраля 2009 г. удовлетворил заявление кандидата на должность главы муниципального образования «Белоярский городской округ» Н.В. Зарывных об отмене регистрации кандидата на должность главы муниципального образования «Белоярский городской округ» А.П. Привалова. Однако Белоярский межрайонный прокурор подал кассационное представление на решение Белоярского районного суда Свердловской области, не согласившись с ним по мотивам неправильного применения норм материального права. В обоснование своих выводов прокурор привел аргумент «в случае отсутствия в определенной статье (стр. 3 агитационного материала кандидата А.П. Привалова, где использовано произведение В.В. Лизунова «История Белоярского района») печатного издания признаков предвыборной агитации, статья не может расцениваться как агитационный материал. Так как каких-либо признаков предвыборной агитации в рассматриваемой статье не усматривается, целей побуждающей избирателей за определенного кандидата либо против него в статье не содержится»<sup>12</sup>.

Данный довод прокурора является необоснованным, так как вывод о проведении агитации либо ее отсутствии делается только исходя из анализа серии фрагментов книги В.В. Лизунова, используемых на третьей странице агитационного материала «За! Белоярский район», и не берется за основу то обстоятельство, что данный материал размещен в агитационном печатном материале и что именно агитация, сопряженная с нарушением законодательства об интеллектуальной собственности, является нарушением. И нигде законодателем не указывается на то, что только материал, который содержит признаки агитации, является нарушением интеллектуальной собственности и что есть четкое закрепление – запрещается агитация, нарушающая законодательство РФ об интеллектуальной собственности.

Согласно п. 4 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «агитация предвыборная (предвыборная агитация) – деятельность, осу-

<sup>12</sup> Заявление кандидата на должность главы муниципального образования «Белоярский городской округ» Н.В. Зарывных в судебную коллегия по гражданским делам Свердловского областного суда. С. 1–2.

ществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата или против него. Она может проводиться в определенный законом период времени, в допускаемых законом формах и методами, только указанными в законе»<sup>13</sup>.

В соответствии с п. 3 ст. 48 данного закона «предвыборная агитация может проводиться: а) на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях; б) посредством проведения массовых мероприятий (собраний и встреч с гражданами, митингов, демонстраций, шествий, публичных дебатов и дискуссий); **в) посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов** (выделено автором); г) иными не запрещенными законом методами»<sup>14</sup>. Пунктом 1 ст. 2 этого же закона закреплено определение «агитационный материал – печатный, аудиовизуальный и иной материал, содержащий признаки предвыборной агитации, предназначенный для массового распространения, обнародования в период избирательной кампании»<sup>15</sup>.

Информационно-агитационный бюллетень «За! Белоярский район» изготовлен кандидатом А.П. Приваловым и является печатным агитационным материалом, что, собственно, кандидатом не опровергалось в ходе судебных слушаний, а именно: на первой полосе опубликован социологический опрос под заголовком «Клевета – удел отстающих», также на первой полосе размещены лозунги в поддержку А.П. Привалова; на второй полосе – статья: «Александр Привалов: «Район развивается и это главное»; на третьей полосе – серия статей из книги Владимира Лизунова «История Белоярского района»; на четвертой – рубрика «ценные советы», положительные высказывания о кандидате и сказка «Как унтер-офицер, лекарь и змей силушкой мерялись».

Следует отметить, что, предоставив в избирательную комиссию экземпляр печатного издания, в котором была размещена спорная статья, кандидат тем самым подтвердил тот факт, что представляет в избирательную комиссию именно агитационный материал, в целях использования его в своей агитационной деятельности в период выборов главы Белоярского городского округа. Довод о том, что, выпуская печатный агитационный материал, кандидат преследует цель информировать избирателей о каком-либо обстоятельстве или событии, является заблуждением. Любое наполнение агитационного материала преследует цель заинтересовать избирателя своим агитационным продуктом и как конечную цель – создать положительное отношение избирателей к кандидату. Размещая в своих агитационных печатных материалах разные статьи, материалы, справочную информацию, новости, кандидат прежде всего исходит из главной цели своей избирательной кампании – заинтересовать, побудить избирателей к голосованию за него. Таким образом, ни о какой цели

<sup>13</sup> Федеральный закон от 2 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // <http://base.consultant.ru>

<sup>14</sup> Там же.

<sup>15</sup> Там же.

информирования избирателей речи идти не может. Так как произведение В.В. Лизунова использовано в печатном агитационном материале, который, в свою очередь, выпускается кандидатом как раз на достижение определенного результата, то есть имеет место быть агитация (деятельность по выпуску и распространению агитационных материалов) без согласия автора и, более того, произошло искажение текста, следовательно, имеет место не столько нарушение законодательства об интеллектуальной собственности, сколько нарушение законодательства об интеллектуальной собственности в конкретный временной промежуток – в период предвыборной кампании.

Однако судебная коллегия по гражданским делам Свердловской области от 23 февраля 2009 г. поддержала заявление прокурора и приняла решение об отмене решения Белоярского районного суда Свердловской области на основании п. 4 ч. 1 ст. 362 Гражданского процессуального кодекса по причине неправильного применения норм материального права. По мнению судебной коллегии по гражданским делам Свердловской области, «в суде первой инстанции не были установлены какие-либо виновные действия кандидата П., выражающиеся в нарушении законодательства Российской Федерации об интеллектуальном праве именно при проведении предвыборной агитации»<sup>16</sup>.

Как выше отмечалось, на территории Свердловской области отсутствует положительная судебная практика в решении вопроса о нарушении интеллектуального права в ходе избирательных кампаний. Однако ее наличие в других субъектах Российской Федерации позволяет автору надеяться на то, что данной проблематике будет уделено самое пристальное внимание в самое ближайшее время.

Так, из материалов дела Ярославского областного суда от 2 сентября 2013 г. и определения Верховного Суда Российской Федерации от 7 сентября 2013 г.<sup>17</sup> об отмене регистрации кандидата в депутаты Ярославской областной Думы шестого созыва по единому избирательному округу, выдвинутому Ярославским областным отделением политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» в территориальной группе № 13, Ш.К. Абдуллаева следует, что кандидатом Ш.К. Абдуллаевым в целях агитации изготовлены агитационные материалы: агитационный плакат (баннер) для размещения на рекламной конструкции, а также агитационные листовки. Агитационные материалы кандидата содержат сведения, необходимость указания которых предписана п. 2 ст. 54 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, при этом избирательная комиссия уведомлена об изготовлении данных агитационных материалов, экземпляры агитационных материалов представлены кандидатом в избирательную комиссию.

<sup>16</sup> Судебная и административная практика избирательных комиссий при подготовке и проведении выборов на территории Свердловской области в 2008–2010 гг. Т. 1. Екатеринбург, 2010. С. 222–223.

<sup>17</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации по делу № 8-АПГ13-19 от 7 сентября 2013 г. // <http://dogovor-urist.ru>

Факт распространения агитационного плаката (баннера) подтверждался представленной в материалы дела заявителем фотографией рекламной конструкции и не оспаривался представителями заинтересованных лиц. Также представители заинтересованных лиц не оспаривали факта распространения листовок.

Макет листовки разработан ООО «Культурный центр «Русский Дом – Ярославль» на основании договора с Ш.К. Абдуллаевым от 19 февраля 2010 г. В частности, в верхней и центральной части плаката изображена кисть руки человека, сжатая в кулак. Кулак стремится к изображенным в нижней трети плаката фигурам людей, разбегающихся от надвигающегося кулака. Люди изображены схематично, представляют из себя фигуры (силуэты), одетые в чёрные фраки и цилиндры на голове. Лица людей изображены в виде белого овала, черты лица отсутствуют. Агитационные материалы представлены в двух вариантах: в первом случае изображение людей едино, во втором – на две части изображение разделяет кулак. Агитационные материалы содержат фразу «От чиновников-лентяев защитит нас Шакир А.», имеется эмблема Политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации». Кроме того, во втором варианте листовок на фигурах людей имеются надписи «жулики», «воры».

На основании представленных стороной заявителей доказательств судом установлено, что Ш.К. Абдуллаевым при изготовлении макета листовки использована часть произведения (силуэты людей в черных фраках и цилиндрах) – плаката «Последний час», созданного художником Дени (В.Н. Денисовым) в 1920 г. Указанный плакат является объектом авторского права. Плакат обнаружен при жизни автора. Дени (В.Н. Денисов) умер в 1946 г. Законом защищаются его авторские права, в том числе право авторства, имя автора, неприкосновенность произведения. После визуального осмотра произведения Дени (В.Н. Денисова) и агитационной листовки (плаката) кандидата Ш.К. Абдуллаева судом сделан вывод о том, что данная часть произведения является самостоятельным результатом творческого труда Дени (В.Н. Денисова), она изображает персонажей (героев) его плаката и, следовательно, изображение данных фигур обладает признаками объекта авторских прав и отвечает требованиям п. 3 ст. 1259 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Поскольку доказательство получения согласия правообладателя на использование данной части изображения произведения Ш.К. Абдуллаевым суду не представлено и имя автора при использовании его произведения Ш.К. Абдуллаевым также не указано, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации определила решение Ярославского областного суда от 2 сентября 2013 г. об отмене регистрации Ш.К. Абдуллаева и как кандидата по одномандатному округу № 13, и как кандидата в составе единого списка, выдвинутого избирательным объединением, оставить без изменения.

Таким образом, проведя сравнительный анализ приведенных в качестве примера судебных дел, можно сказать, что аналогичные спорные вопросы судами решаются диаметрально противоположно, что свидетельствует, во-

первых, об отсутствии четкого алгоритма оценки представляемых суду доказательств, во-вторых, приводит к наступлению разных правовых последствий для кандидатов.

Несомненно, автор поддерживает позицию В. Волкова в том, что «электоральный эффект нарушения законодательства об интеллектуальной собственности при проведении агитации состоит в том, что кандидат или избирательное объединение неправомерно используют объект, созданный творческим трудом другого лица в целях достижения политического эффекта – в конечном счете для борьбы за власть. В результате правонарушения создаются условия, способствующие искажению волеизъявления избирателей, избирательный корпус целенаправленно вводится в заблуждение относительно качеств кандидата (кандидатов), имеющих значение для его участия в выборах, под угрозу ставится полноценная реализация принципа свободного и добровольного волеизъявления. Форма и способ совершения данного нарушения не имеют определяющего значения для охраны избирательных прав. Отсылка к законодательству об интеллектуальной собственности в диспозиции нормы п. 1<sup>1</sup> ст. 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» важна лишь для квалификации правонарушения, тогда как санкция в форме отмены регистрации кандидата является публично-правовой, направлена на обеспечение состояния защищенности политических, а не гражданских прав. Экономический эффект нарушения тоже, разумеется, присутствует, но не должен определять реализацию норм указанного Федерального закона. В этих условиях ссылки на обязательность заявления правообладателя для применения мер конституционно-правовой ответственности выглядят не вполне уместными, а отказ в удовлетворении требований по мотивам отсутствия его обращения за защитой – необоснованным. Необходимость реализации интеллектуальных прав не ставится под сомнение, но применение норм Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не должно зависеть от судьбы частно-правовой инициативы правообладателя»<sup>18</sup>.

В связи с этим видится целесообразным законодательно закрепить в полномочиях избирательных комиссий обязанность требовать при предоставлении избирательными объединениями или кандидатами агитационных материалов согласие авторов использованных объектов интеллектуального права, а также подтверждение, в случае необходимости, авторства используемых работ. Кроме того, предусмотреть обязательное информирование избирателей, в том числе посредством размещения информации в СМИ и сети Интернет, о допущенных кандидатами и избирательными объединениями нарушениях законодательства в ходе избирательной кампании, что позволит избирателям

<sup>18</sup> Волков В. Интеллектуальная собственность в избирательном процессе//<http://www.vladvolkov.pro/2013/02/statya-intellektualnaya-sobstvennost-v-izbiratelnom-processe-konfliktchastnogo-i-publichnogo-nachala/>

объективно реализовать свободное волеизъявление, а также снизит эффективность неправомерного использования объектов интеллектуальной собственности в агитационных материалах.

## Заключение

С учетом проблем, выявленных в ходе практической деятельности и изучения материалов в рамках подготовки данной работы, которые связаны с применением к кандидатам мер ответственности за нарушение законодательства об интеллектуальной собственности Российской Федерации в ходе выборных кампаний, автор считает необходимым сделать следующие предложения по внесению изменений в действующее законодательство.

Во-первых, следует дополнить п. 5 ст. 78 Федерального закона от 2 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» следующей формулировкой: «Обязательному размещению в СМИ, сети Интернет и на избирательных участках вместе с информацией о кандидатах, избирательных объединениях подлежит вступившее в законную силу судебное решение об установлении факта нарушения кандидатом, избирательным объединением избирательного законодательства при проведении предвыборной агитации».

Во-вторых, дополнить п. 3 ст. 48 Федерального закона от 2 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» пп. «д» следующего содержания: «Избирательные объединения и кандидаты при предоставлении в избирательные комиссии агитационных материалов, использующих объекты интеллектуального права, обязаны представить согласие их авторов. Избирательные комиссии, в случае необходимости, имеют право запросить у избирательных объединений и кандидатов подтверждение авторства используемых работ».

В-третьих, учитывая разнообразие судебной практики, рекомендовать Верховному Суду Российской Федерации выработать алгоритм определения факта нарушения интеллектуального права в избирательных кампаниях, а также определить четкую позицию в отношении того, что применение санкции отмены регистрации не зависит от наступления последствий или малозначительности допущенных кандидатом в ходе предвыборной агитации нарушений законодательства об интеллектуальной собственности.

По мнению автора, реализация данных предложений позволит обеспечить принцип равенства кандидатов, гарантировать свободное волеизъявление избирателей, сделать более четким и прозрачным судебный процесс, связанный с рассмотрением дел данной категории, прекратит спекуляции определенных политически ангажированных граждан, организаций и объединений о предположительно допускаемых судебных манипуляциях в целях недопущения во власть Российского государства представителей оппозиционных партий и движений.

ПООЩРИТЕЛЬНАЯ ПРЕМИЯ  
в номинации «Научно-исследовательская работа»

**Легостаева Виктория Викторовна,**  
аспирантка 4-го курса заочного обучения  
юридического факультета Северо-Западного  
института управления филиала Российской  
академии народного хозяйства и государственной  
службы при Президенте Российской Федерации

*Научный руководитель:*

**Карцов Алексей Сергеевич,**  
профессор кафедры истории и теории права и  
государства юридического факультета Северо-  
Западного института управления филиала  
Российской академии народного хозяйства и  
государственной службы при Президенте Российской Федерации,  
доктор юридических наук, доцент



## Сравнительно-правовой анализ регулирования предвыборной агитации в СМИ и киберпространстве

В первой половине XX столетия расширение доступности средств информации для широких слоев населения привело к появлению СМИ. В области предвыборной агитации эти тенденции повлекли за собой усиление значения масс-медиа (печатных, телерадиовещательных, а в последние два десятилетия и существующих в киберсреде за счет наглядной агитации, митингов, встреч с избирателями и иных традиционных форм).

На рубеже XX–XXI вв. удешевление широкополосного доступа к сети Интернет вызвало скачкообразный рост числа пользователей. Возникновение изначально виртуальных «новых медиа» стало причиной падения тиражей печатных изданий и сокращения аудитории теле- и радиопередач. Отвечая на эти вызовы, печатные и электронные СМИ начали интенсивно осваивать сетевое пространство путем создания интернет-сайтов и перехода в режим онлайн.

Наряду с этим большое значение получают формально не относящиеся к СМИ онлайн-сервисы. В современных условиях блоги и социальные сети играют огромную роль не только в качестве источников информации, в том числе о политических процессах и избирательных кампаниях, но и в качестве эф-

фективных каналов социокультурной коммуникации и инструментов политической мобилизации.

Сознание субъектами предвыборной агитации (партиями и кандидатами) возрастающих возможностей сетевых ресурсов побуждает ко все большему охвату агитационной кампанией, в особенности ориентированной на молодежный электорат, виртуального пространства.

Отмеченными обстоятельствами предопределяется, во-первых, несомненная актуальность научного изучения регулирования предвыборной агитации в СМИ и киберпространстве (как в плоскости нормативной регламентации, так и в плоскости правоприменительной практики, во всяком случае с учетом практики международных судов, высших национальных судов, а также несудебных органов конституционного контроля), а во-вторых, преимущественное предпочтение, которое должно быть отдано компаративно-правовому методу исследования, который, позволяя обобщить удачный опыт, вместе с тем помогает избежать ошибочных действий при регламентации осуществления предвыборной агитации в медийном пространстве и в интернет-среде.

В соответствии с рекомендациями БДИПЧ ОБСЕ, высказанными по итогам наблюдения за выборами с 2010 по 2014 г., избирательное законодательство должно включать в себя положения о праве избирателей на получение всеобъемлющей и разнообразной информации о наличии политических альтернатив через средства массовой информации; СМИ должны функционировать свободно, без какого-либо давления как в период между выборами, так и во время выборов; государственные СМИ, в том числе на местном уровне, должны регламентироваться законом, запрещающим вмешательство в их деятельность должностных лиц государства в целях нарушения законодательства о выборах. Уголовное и административное законодательство должны содержать четкую систему санкций за нарушение норм, относящихся к СМИ в период выборов. Кроме того, должен быть четко определен компетентный орган, возбуждающий расследование и привлекающий к ответственности за эти нарушения.

И хотя во всех государствах, подвергшихся анализу, законодательство гарантирует свободу слова и запрещает цензуру, а нормативно-правовая база в отношении СМИ предусматривает общую свободу СМИ, свободу слова и право искать, получать и распространять информацию и идеи, однако, как показывает внимательное изучение рассматриваемого вопроса, эти требования выполняются далеко не в полном объеме.

Настоящее исследование, будучи построено на основе анализа законодательства ряда зарубежных стран, обширного массива подзаконных нормативных актов, документов негосударственных институтов, наделенных регулятивными функциями, итоговых мониторинговых отчетов миссий по оценке потребностей, а также по международному наблюдению за выборами, содержащих анализ порядка проведения предвыборной агитации в СМИ и сети Интернет в 42 государствах-участниках за период 2010–2014 гг., а также многочисленных публикаций, опубликованных в последние годы в ведущих

зарубежных научных изданиях, призвано выявить нормативные и институциональные особенности регулирования предвыборной агитации в СМИ за рубежом; содержание организационно-правовых механизмов, призванных гарантировать участникам выборов равный доступ к СМИ; особенности регулирования агитационных кампаний в условиях киберпространства.

Таким образом, объектом исследования выступают правоотношения, возникающие в связи с проведением предвыборной агитации в средствах массовой информации, а также в киберпространстве, тогда как предметом исследования являются механизмы их регулирования в зарубежных правовых порядках, включающие как нормативные, так и институциональные компоненты.

### **Регулирование предвыборной агитации в СМИ (общие нормативные и институциональные рамки)**

Проведенный анализ показывает многообразие приемов юридической техники, применяемых для регулирования предвыборной агитации в СМИ, в том числе в условиях киберпространства. В некоторых зарубежных странах непосредственно в конституционных актах закреплены общие правила ведения предвыборной агитации. Однако более распространена практика, когда конституционный текст лишь указывает на необходимость более детального регулирования выборов путем издания специальных законов. Тем самым преимущественно правовое регулирование предвыборной агитации осуществляется в избирательных кодексах, законах о выборах, о политических партиях и о средствах массовой информации. Так, в Мексике действует Федеральный закон «О политических организациях и избирательном праве», в Испании – Органический закон от 18 января 1980 г. «О регулировании различных видов референдума», в Австрии – Федеральный закон от 2 июля 1975 г. «О задачах, финансировании и предвыборной агитации политических партий (Закон о партиях)» и т.д.

Все более значимую роль в регулировании предвыборной агитации в СМИ играют акты мягкого права, те программные и рекомендательные документы, которые, не обладая собственно нормативностью, оказывают тем не менее серьезное воздействие на ход нормотворческого и правоприменительного процесса, а также определяют поведение субъектов соответствующих правоотношений. При этом некоторые из принимаемых правительствами или иными органами государственной власти стратегий по СМИ содержат терминологические тезаурусы, определяющие такие понятия, как «общественный интерес», «прозрачность работы СМИ», «концентрация средств массовой информации», а также «роль государства в медийном пространстве».

Углубленное исследование вопроса свидетельствует: на национальное регулирование предвыборной агитации в СМИ все более весомо влияют международные обязательства, принятые на себя данным государством. Проверку

соблюдения таких обязательств осуществляют международные миссии по наблюдению за проведением выборов и референдумов. Так, миссии наблюдателей от ОБСЕ/БДИПЧ на национальных выборах контролируют в том числе соблюдение требования, содержащегося в п. 7.8 гл. 1 Документа Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990): «Государства-участники обеспечивают, чтобы не устанавливались какие-либо юридические или административные барьеры для беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для всех политических группировок и отдельных лиц, желающих принять участие в избирательном процессе». Итоговые мониторинговые отчеты миссий по оценке потребностей, а также по наблюдению за выборами содержат анализ порядка проведения предвыборной агитации в СМИ и сети Интернет в 42 государствах-участниках, при этом в качестве позитивных примеров были отмечены сбалансированное освещение избирательной кампании на парламентских выборах 22 сентября 2013 г. в Германии, а также на парламентских выборах в Андорре 3 апреля 2011 г.

Помимо мониторинговых механизмов конвенционного контроля, внешнее воздействие на национальное регулирование предвыборной агитации в СМИ осуществляется также посредством прецедентной практики международных судов, в случае если соответствующее государство признало их юрисдикцию. Применительно к странам – членам Совета Европы подобную роль играет Европейский суд по правам человека и его индикативные решения. Так, например, в прецедентном решении по делу «Vgt Верейн реген Тьерфабрикен против Швейцарии (Vgt Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland)» 28 июня 2001 г., Европейский суд, по сути, рекомендовал принципы по регулированию одного из аспектов, касающегося политической рекламы. Одна из швейцарских коммерческих телекомпаний отказала организации, занимающейся вопросом защиты прав животных, транслировать подготовленный ею рекламный ролик. Отказ был мотивирован тем, что ролик носил «открыто политический характер». По швейцарским законам политическая реклама на телевидении запрещена с целью воспрепятствовать влиятельным финансовым структурам получать преимущества во внутригосударственной политической конкуренции. Европейский суд признал легитимным вышеприведенный запрет, но пояснил, что по отношению к заявителю он не должен был применяться. Суд объяснил свое решение в пользу заявителя тем, что тот не являлся «могущественной финансовой группой» и не пытался «достичь конкурентного преимущества», а лишь желал поучаствовать в общественной дискуссии относительно общественно важной проблемы. Суд также учел, что телеканал для организации был единственной возможностью донести свою точку зрения всему швейцарскому обществу, так как остальные каналы принимаются в Швейцарии не везде.

Важно отметить, что законы рассмотренных стран по-разному трактуют понятие «предвыборная агитация». В некоторых государствах предвыборная

агитация представлена как «избирательная кампания» (например, в Албании, Болгарии, Венгрии, Польше). Как «предвыборная кампания» трактуется предвыборная агитация в Казахстане, Румынии, Словакии, просто как «агитация» – в Литве, как «представление кандидатов» – в Македонии. Предвыборная агитация вообще может быть не выделена как отдельная стадия избирательного процесса – такая норма реализована в Белоруссии.

Между тем широкая формулировка понятия предвыборной агитации влечет за собой ряд проблемных моментов. Прежде всего они, как показывает опыт зарубежных стран, касаются легального определения «предвыборной агитации», а также правоприменительных подходов к отграничению ее от смежных понятий «информирование избирателей» и «политическая реклама». В частности, недостаточная четкость нормативной дефиниции, если она не скорректирована правоприменительной практикой, позволяет отнести журналистский материал, содержащий информацию о кандидатах или избирательных объединениях, к агитационному, что в свою очередь может привести к возложению мер юридической ответственности.

Кроме того, избирательные комиссии различных уровней осуществляют информирование граждан о ходе подготовки и проведения выборов, о кандидатах, об избирательных объединениях. В рамках этой деятельности они, например, публикуют в СМИ принятые ими решения о вынесении предупреждений кандидатам и т. д. Очевидно, что такая деятельность не преследует агитационных целей, но нельзя отрицать и того, что она формирует отношение избирателей к кандидату, то есть достигает результатов, преследуемых предвыборной агитацией.

Далее, несмотря на общие черты (цели, объект, субъекты и методики), не являются тождественными и понятия «предвыборная агитация» и «политическая реклама». Важным отличием политической рекламы от предвыборной агитации выступает их финансовая основа или источник финансирования. Если агитационные мероприятия во многих странах должны осуществляться за счет избирательных фондов кандидатов и объединений, то политическая реклама, в случае если она в принципе разрешена, под это требование не подпадает. Следовательно, ее масштабы, объемы и степень влияния на электоральные настроения во многом выпадают из-под законодательного контроля. Другой отличительной чертой являются сроки. Предвыборная агитация проводится в ходе избирательной кампании, политическая реклама – не включается в рамки избирательной кампании. Тем самым нормы избирательного права регулируют преимущественно предвыборную агитацию, весьма слабо регламентируя политическую рекламу. При этом политическая реклама, несомненно, преследует аналогичную, что и предвыборная агитация, цель – достижение определенных результатов на выборах.

Наконец, предвыборная агитация часто камуфлируется под другой информационный продукт: информирование граждан о деятельности высших долж-

ностных лиц государства (если они одновременно с этим участвуют в предвыборной гонке).

Отметим, что в соответствии с рекомендациями БДИПЧ ОБСЕ, высказанными по итогам наблюдения за выборами с 2010 по 2014 г., для исключения спорных моментов, в случае возможного нарушения правовых норм, в законе должны четко раскрываться значения понятий «агитационная кампания» и «сбалансированное (равное) освещение» (это касается в первую очередь новостных программ).

В институциональном обеспечении регулирования предвыборной агитации в СМИ, как показывает анализ, принимают участие как публичные, принадлежащие ко всем ветвям государственной власти, так и непубличные органы (общественные, саморегулируемые, действующие как на постоянной, так и на ad hoc основе).

Во многих странах такими органами являются центральные избирательные комиссии. Так, в Литве СМИ обязаны декларировать условия политической рекламы в преддверии периода предвыборной агитации и представлять отчеты в ЦИК (отчет миссии по оценке потребностей на президентских выборах 11 мая 2014 г. в Литве).

В ряде государств правительствами учреждены специальные органы по регулированию деятельности СМИ (Австрия, Кипр, Чехия, Эстония и др.). Эти органы, обычно, постоянно занимаются вопросами соблюдения СМИ законодательства при осуществлении своей деятельности, а в период предвыборной кампании акцент в их деятельности смещается на контроль за агитационной активностью.

Зачастую в таких органах создаются специальные рабочие группы по мониторингу освещения избирательной кампании, которые действуют в сотрудничестве с избирательными органами. Государственный статус этих органов дает им существенные возможности и полномочия и одновременно с этим зачастую вызывает обвинения в цензуре и давлении на СМИ. Такие органы практически всегда имеют законодательно закрепленные полномочия на применение санкций к нарушителям как непосредственно, так и посредством судебных органов.

Существует модель, при которой контроль агитационной кампании в СМИ осуществляется через специально создаваемый на период избирательной кампании орган, который выполняет свою конкретную функцию — оценку соответствия законодательству освещения кампании. При этом такой временный орган может действовать параллельно с другими контролирующими СМИ органами, занимаясь частным вопросом освещения избирательной кампании. Как правило, временные органы для контроля над освещением избирательной кампании не наделяются полномочиями по непосредственному применению санкций к СМИ или кандидатам.

Система контроля за СМИ в Великобритании основана на деятельности Комиссии по независимому телевидению; формула предоставления эфирного

времени подлежит рассмотрению Комитетом радио- и телевещательных компаний и политических партий в ходе каждых выборов.

В соответствии с рекомендациями БДИПЧ ОБСЕ, высказанными по итогам наблюдения за выборами с 2010 по 2014 г., избирательные комиссии и суды должны воздерживаться от отказа рассмотрения жалоб и обращений, допущенных в ходе предвыборной агитации, рассматривая каждую конфликтную ситуацию с надлежащими беспристрастностью и тщательностью. Избирательные комиссии должны способствовать сбору доказательств для обоснования жалоб, сотрудничать с правоохранительными органами. В свою очередь, последние должны предпринимать все необходимые меры для защиты журналистов и информационных агентств от нападений, а также для обеспечения надлежащего расследования и изучения всех нарушений свободы СМИ.

Значительную роль играют органы конституционного контроля, преимущественно судебного. Так, на парламентских выборах 6 апреля 2014 г. в Венгрии в Закон о выборах была внесена поправка, запрещающая политическую рекламу в СМИ. Конституционным судом при этом было отмечено, что данная поправка излишне ограничивает возможности предвыборной агитации в СМИ. ОБСЕ/БДИПЧ в своем отчете не одобрила поправку и призвала правительство Венгрии к формированию для кандидатов равных условий для доступа как к платным, так и к бесплатным СМИ.

Что касается участия непублично-властных институтов, то в этом отношении показателен опыт Люксембурга. Предвыборная агитация здесь в значительной степени опирается на соглашения между политическими партиями. Соответственно, избирательная кампания в средствах массовой информации регулируется не столько законом, сколько сотрудничеством СМИ и политических партий при координации Министерства информации. Так, предвыборная агитация на президентских выборах 20 октября 2013 г. в значительной степени опиралась на соглашения между политическими партиями.

Встречаются случаи, когда регулирование СМИ находится в ведении органов, состоящих из представителей самих СМИ (например, в Италии). В таком случае реализуется модель саморегуляции в конкурентной среде, когда стремление выжить заставляет участников рынка строго следить друг за другом и поддерживать порядок.

Относительно редкой формой контроля за деятельностью СМИ и соблюдением правил освещения избирательной кампании являются общественные или частные органы по контролю. Такие органы, не являющиеся государственными и состоящие зачастую, но не всегда, из уважаемых и квалифицированных журналистов, обычно не обладают непосредственными полномочиями по применению санкций к нарушителям, но выступают как источник авторитетного экспертного мнения в суде.

Кроме того, в соответствии с рекомендациями БДИПЧ ОБСЕ, высказанными по итогам наблюдения за выборами с 2010 по 2014 г., государственные

средства массовой информации и частные вещатели должны быть юридически обязаны обеспечивать справедливое, сбалансированное и беспристрастное освещение избирательной кампании при показе текущих событий в своих новостных программах. Данное обстоятельство должно быть под контролем независимого органа, компетентного вести мониторинг СМИ.

В большинстве государств-участников в рамках избирательной системы действуют организации, отвечающие за мониторинг СМИ и работающие как только в период выборов, так и на постоянной основе.

На институциональные аспекты регулирования предвыборной агитации в СМИ влияет административно-территориальное устройство государств. Наиболее заметно это проявляется в федерациях. Так, в Бельгии с 1998 г. фламандский Закон о телерадиовещании запрещает политическую рекламу на радио и телевидении (п. 3 ст. 80). Положение о запрете политической рекламы на радио и телевидении было включено во фламандский Закон о телерадиовещании, когда фламандский парламент осознал, что в федеральном законе о предвыборной агитации и финансировании политических партий не предусматривается такого рода запрет.

В соответствии с рекомендациями БДИПЧ ОБСЕ, высказанными по итогам наблюдения за выборами с 2010 по 2014 г., для содействия доступа общественности к различным точкам зрения рекомендуется создание общественной службы вещания, наделенной достаточной финансовой и редакционной независимостью от правительства (рекомендация БДИПЧ ОБСЕ для Украины, Венгрии, Туркменистана, Австрии и др.)

Проблема справедливого/равного и прозрачного распределения эфирного времени в целях сбалансированного освещения предвыборной активности кандидатов (политических партий) как в частных, так и в государственных СМИ остается на повестке дня практически всех стран мира.

Хотя распределение бесплатного эфирного времени (телевидение, радио) и печатной площади не входит в установленные обязательства государств-участников, тем не менее ОБСЕ/БДИПЧ настаивает на внедрении данной практики.

Равномерное предоставление бесплатного эфирного времени в государственных СМИ дает возможность всем кандидатам и политическим партиям, в том числе с ограниченными ресурсами, проводить политическую агитацию с целью привлечения электората.

Поэтому одним из основных вопросов в период предвыборной агитации является вопрос о критерии распределения эфирного времени между кандидатами и партиями. Зарубежный опыт предоставляет широкий выбор возможностей, однако почти все они могут быть представлены в виде двух вариантов распределения эфирного времени:

Первый вариант – равенство между всеми партиями и кандидатами (например: Армения, Дания, Италия, Нидерланды, Норвегия, Франция, Чехия, Япония).

Второй вариант – справедливый доступ для партий и кандидатов, ориентирующийся на результат, то есть популярность партии на предыдущих выборах и/или количество кандидатов, выдвигаемых от данной партии (например: Бразилия, Великобритания, Греция, Израиль, Испания, Турция, Южно-Африканская Республика).

### **Особенности регулирования в условиях киберпространства**

В современном мире Интернет стал мощным альтернативным источником информации. Всемирная паутина превращается в неутомимого генератора политических новостей (официальные сайты органов власти, сайты электронных СМИ), становится площадкой для обмена мнениями (социальные сети), инструментом информирования избирателей и претворения в жизнь стратегий предвыборной агитации.

Так, в Испании на парламентских выборах 20 ноября 2011 г. социальные сети сыграли значительную роль в избирательной кампании. Социальные сети стали очагом предвыборной агитации. При этом Twitter пользователя, опубликовавшего ролики с пародиями на ведущих кандидатов, был временно заблокирован. А на парламентских выборах 16 марта 2014 г. в Сербии основной центр тяжести агитационной кампании переместился в онлайн-среду, именно в связи с тем, что агитационная деятельность сайтов печатных СМИ изъята из законодательного регулирования. Кроме того, несколько партий и кандидатов использовали социальные сети Facebook и Twitter в качестве инструментов агитационной кампании. В целях устранения выявленного таким образом пробела Сербия разработала и представила (в рамках процесса интеграции в ЕС) в марте 2014 г. в Генеральный директорат Европейской комиссии по вопросам расширения ЕС проект закона об общественной информации и проект закона об электронных СМИ.

Проведенный анализ убеждает: публичная власть всех исследованных государств обладает явно недостаточными возможностями для контроля киберпространства (сложность фильтрации контента; каждый пользователь может принять участие в распространение информации и ее генерировании; невозможность полностью скрыть уже выложенную информацию; резко возросшая оперативность оповещения о значимых, в том числе с агитационной точки зрения, событиях и идеях – в сочетании с практически полной автономностью от государственных институтов при осуществлении этого оповещения).

Из всех стран ОБСЕ своего рода единственное исключение представляет только Туркменистан, где государственная компания связи «Туркментелеком» обладает монополией на предоставление услуг домашнего Интернета. За его предоставление взимаются высокие ставки, стоимость которых многократно превышает возможности большинства граждан (онлайн-услуги мобильных провайдеров более доступны, однако сведения о количестве абонентов

отсутствуют). Во время парламентских выборов 15 декабря 2013 г. многие международные веб-сайты и социальные СМИ были заблокированы, в связи с чем представитель ОБСЕ по свободе СМИ подчеркнул, что «ограничения на право свободы выражения через Интернет приемлемы только тогда, когда они находятся в соответствии с международным правом, необходимым в демократичном обществе, предписаны правом и работают на интересы общества, отчего решения блокировать веб-сайты должны быть прозрачными и хорошо обоснованными» (итоговый отчет о президентских выборах 15 декабря 2013 г.).

Вместе с тем, как показывает опыт, существует вполне объяснимая зависимость между уровнем экономического развития и развитостью механизмов, регулирующих агитационные кампании в Интернете. И, несмотря на отмеченные объективные трудности и необходимость считаться с существующими реалиями, нормотворцы и правоприменители тем не менее располагают определенными инструментами, позволяющими если не полностью предотвратить, то по крайней мере минимизировать допускаемые в онлайн-среде нарушения правил предвыборной агитации.

На сегодняшний день в сети Интернет реализуется несколько основных типов предвыборной агитации:

- 1) баннерная реклама и как разновидность – баннерообмен (графическая реклама на интернет-ресурсах схожего толка);
- 2) почтовая рассылка (осуществляется с помощью специальных фирм по различным электронным адресам, является агрессивным интернет-инструментом, наиболее подвержена регулированию);
- 3) контекстная реклама (при запросе в поисковых системах высвечивается сайт, больше всех заплативший за агитационную рекламу);
- 4) размещение агитации в личных блогах кандидатов, их представителей или активных сторонников.

Как известно, одна из проблем регулирования предвыборной агитации в Интернете связана с неопределенным статусом блогов с большой аудиторией и многотысячных киберсообществ. Между тем эти субъекты онлайн-среды играют немалую роль в предвыборной агитации: либо в качестве непосредственных участников, либо исходящую от них информацию, носящую агитационный характер, ретранслируют СМИ. Обращаясь к опыту Австралии, можно видеть, что в процесс регулирования агитационной кампании в Интернете достаточно продуктивно включен Национальный совет по СМИ – негосударственная структура, контролирующая на основе саморегулирования соблюдение не только нормативных предписаний, но и правил политической этики. Таким образом, охват регулирования в данном случае оказывается намного шире: как за счет активного использования формально рекомендательных, но на деле соблюдаемых инициатив, так и за счет фактического подпадания под регулятивное воздействие «квази-СМИ» (крупные блоги).

По своей проработанности правовое регулирование ведения предвыборной агитации в киберпространстве, с учетом того, что Интернет вошел в массовый обиход лишь в последние 15–20 лет, ни в одной стране мира не вышло на уровень соответствующего регулирования традиционных СМИ. Общая регламентация предвыборной агитации далеко не в полной мере подходит для специфики цифровой среды. В правопорядках даже самых технологически развитых стран правовое регулирование в основном покрывает ведение агитационной кампании интернет-сайтами СМИ, а также интернет-изданиями и весьма слабо затрагивает использование сетевых ресурсов, не принадлежащих к СМИ. В лучшем случае на такую агитацию, трактуемую обычно как публичное выступление, адресованное неограниченному кругу лиц, распространяются общие контентные ограничения (недопустимость разжигания розни и ненависти по различным основаниям, призывов к противоправным действиям и т.д.). Соответственно, на обращение к подобного рода форматам в агитационных целях никак не распространяются гарантии равного доступа к медийным ресурсам.

Между тем чем дальше, тем заметней площадками для проведения агитационных кампаний становятся социальные сети, для которых характерна высокая степень анонимности. Однозначно отличить реального кандидата или партию в социальной сети от их двойников, созданных с различными, в том числе противоправными, провокационными, целями достаточно сложно, а подчас невозможно даже для опытного пользователя. Кроме того, высокая степень анонимности в Сети позволяет размещать материалы, являющиеся по сути агитационными, без указания на то, что они являются агитацией и оплачивать их изготовление и размещение в обход официальных ограничений избирательных фондов кандидатов или партий. Таким образом, агитация в Интернете дает широкое поле для искажения принципа справедливых выборов. Также особенности цифровой среды ставят под вопрос выполнение требований о запрете участия в агитационной кампании граждан иностранных государств, лиц без гражданства и иностранных организаций и капитала.

В отсутствие действенных регуляторов блокирование интернет-сайтов выступает в ряде стран часто применяемой санкцией (в Казахстане и Таджикистане). В Азербайджане блокирование сайтов не столь распространено, однако в Уголовный кодекс были внесены поправки по применению положения о диффамации в сети Интернет (итоговый отчет о президентских выборах 9 октября 2013 г.).

ОБСЕ/БДИПЧ была выражена озабоченность по поводу новелл, внесенных Турцией в Закон о сети Интернет и позволяющих блокировать веб-сайты (февраль 2014 г.). Организация обозначила эти меры как несовместимые с международными стандартами в области свободы выражения мнений. Названный закон также подвергся критике со стороны Парламентской ассамблеи Совета Европы как ограничивающий право граждан на доступ к информации. Между тем в марте 2014 г., в преддверии местных выборов, правительство Турции

заблокировало платформы социальных сетей Twitter и YouTube со ссылкой на соображения национальной безопасности в области распространения информации. В свою очередь, этот запрет вызвал критику со стороны ОБСЕ и Управления Верховного комиссара по правам человека Организации Объединенных Наций (итоговый отчет миссии по оценке потребностей президентских выборов 10 августа 2014 г.).

В целом, как показывает изученный нормотворческий и правоприменительный опыт, правила и нормы, выработанные для регулирования традиционных избирательных кампаний и сопутствующих им форм предвыборной агитации, далеко не в полной мере подходят для регулирования сети Интернет, где сосуществует множество форматов самовыражения, прежде всего блоги и социальные сети. Появляющиеся здесь тексты, а также иные разновидности коммуникации, в том числе и носящие бесспорно агитационный характер, в гораздо меньшей степени поднадзорны уполномоченным институтам. Попытки блокировки ресурсов, в том числе в связи с нарушениями правил предвыборной агитации, призванные привести в киберпространство регламентацию, действующую в других сегментах медийного поля, во всех государствах, чей опыт подвергся изучению, достигали скорее тактических, чем стратегических успехов.

Возможно, именно поощрение интернет-грамотности среди широких слоев населения может несколько смягчить представленные выше негативные моменты, так как способность к самоорганизации в Сети способна эффективно воспрепятствовать попыткам злоупотреблений в ходе предвыборной агитации.

К тому же агитационные кампании, ведущиеся в онлайн-среде, уже сегодня отмечены рядом положительных особенностей: расширение числа вовлекаемых в избирательный процесс лиц, более полное знакомство избирателей с программами партий и кандидатов, способствующее осознанному выбору, содействующее реализации права на свободные и подлинные выборы.

ВТОРАЯ ПРЕМИЯ  
в номинации «Учебно-методическое пособие»

**Акчурин Александр Ростамович,**  
старший преподаватель кафедры конституци-  
онного, административного и муниципального  
права Бурятского государственного университета,  
кандидат юридических наук



## **Практикум по курсу «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации»**

### **Введение**

Данное учебно-методическое пособие предназначено для преподавателей, студентов и магистрантов юридических факультетов высших учебных заведений (юридических институтов) при изучении спецкурса «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации». Целью данного пособия является углубление теоретических знаний учащихся, выработка у них умения применять полученные знания при решении практических задач, возникающих в избирательном процессе.

Задачей выполнения практических заданий является приобретение учащимися навыков оперировать актуальной нормативно-правовой базой, поиска и анализа соответствующей судебной практики, правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, правовых актов ЦИК России и иных правоприменительных органов.

Деловые игры и иные формы коллективной работы направлены на выработку у обучаемых умений анализировать теоретический материал, выявлять противоречия и тенденции развития избирательного права России, формулировать и выразить собственное мнение по проблемам избирательного права, предлагать пути совершенствования избирательного законодательства.

В процессе проведения практических занятий важным является осознание учащимися себя в качестве потенциальных участников избирательных отношений, формирование уважительного отношения к закону, нетерпимости к коррупционным проявлениям и злоупотреблениям в деятельности субъектов избирательного процесса, подрывающих доверие граждан к институту выборов.

Пособие может использоваться в процессе подготовки организаторов выборов, проведения конкурсов и олимпиад по избирательному праву, мероприятий по повышению правовой культуры избирателей и иных участников избирательного процесса.

## **I. Примерные темы практических занятий** (рекомендуемый объем – 36 часов)

Тема № 1. Понятие выборов и избирательного права (4 часа)

Тема № 2. Источники избирательного права (2 часа)

Тема № 3. Избирательные системы (2 часа)

Тема № 4. Субъекты избирательных правоотношений (4 часа)

Тема № 5. Избирательные комиссии: система, статус (2 часа)

Тема № 6. Избирательный процесс и его стадии (2 часа)

Тема № 7. Назначение выборов (2 часа)

Тема № 8. Подготовка к проведению выборов (регистрация (учет) избирателей, составление списков избирателей, образование избирательных округов и избирательных участков) (2 часа)

Тема № 9. Выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов (4 часа)

Тема № 10. Информационное обеспечение выборов (2 часа)

Тема № 11. Порядок голосования, установление итогов, определение результатов выборов (4 часа)

Тема № 12. Финансирование выборов (2 часа)

Тема № 13. Избирательные споры и способы их разрешения. Ответственность за нарушение избирательных прав (2 часа)

Тема № 14. Особенности отдельных видов выборов (2 часа)

## **II. Ситуационные задачи**

### **Задача 1 (к темам № 6, 7)**

15 марта 2014 г. вступил в силу закон субъекта РФ об объединении двух муниципальных образований. В целях исполнения данного закона избирательная комиссия муниципального образования 13 июля 2014 г. назначила выборы депутатов представительного органа вновь образованного муниципального

образования на 14 сентября 2014 г. с сокращением сроков избирательных действий на одну четверть.

Правомерны ли действия избирательной комиссии муниципального образования?

#### **Задача 2 (к темам № 4, 9)**

Гражданин А. избран главой муниципального образования. Спустя 8 месяцев после избрания он признан виновным по ч.1 ст. 285 УК РФ и осужден Б. районным судом к одному году лишения свободы условно, в результате чего полномочия А. в качестве главы прекращены досрочно. В связи с указанными обстоятельствами назначены досрочные выборы главы данного муниципального образования.

Имеет ли право А. выдвигаться на указанных либо иных выборах в качестве кандидата? Изменится ли ситуация, если гражданин А. до вступления приговора в законную силу сложит свои полномочия по личному заявлению?

#### **Задача 3 (к темам № 1, 9)**

На выборах в законодательный орган власти субъекта Российской Федерации в одномандатном избирательном округе (мажоритарная система относительного большинства) из пяти зарегистрированных кандидатов два кандидата были отозваны выдвинувшими их избирательными объединениями соответственно за 15 и 8 дней до дня голосования, регистрация одного кандидата была отменена судом за 5 дней до дня голосования. Еще один кандидат снял свою кандидатуру по личному заявлению за 4 дня до дня голосования. Оставшийся кандидат обратился в окружную избирательную комиссию с заявлением, в котором просит немедленно перепечатать весь тираж избирательных бюллетеней, указав в них только его фамилию и две позиции «за» и «против».

Какое решение должна принять окружная избирательная комиссия в сложившейся ситуации?

#### **Задача 4 (к темам № 10, 13)**

В ходе проведения выборов депутатов представительного органа муниципального образования избирательное объединение А. обратилось в избирательную комиссию муниципального образования с требованием привлечь к ответственности редакцию периодического печатного издания, распространившего материал, посвященный кандидатам, выдвинутым избирательным объединением А., с описанием их биографии и негативной характеристикой некоторых из них. Избирательной комиссией в удовлетворении обращения отказано.

Правомерно ли поступила избирательная комиссия? Какое юридическое значение для дальнейшей деятельности указанного СМИ в ходе выборов может иметь решение избирательной комиссии по данному обращению?

**Задача 5 (к теме № 11)**

УИК получено 1000 избирательных бюллетеней, выдано в помещении для голосования – 550, вне помещения для голосования – 50, избирателям, проголосовавшим досрочно в помещении УИК, – 101, в том числе в помещении ТИК – 1. По итогам голосования в стационарном ящике обнаружено 649 бюллетеней, в переносном ящике – 50, погашено 300 бюллетеней. Какое число следует указать в строке протокола об итогах голосования «Число утраченных бюллетеней»?

**Задача 6 (к темам № 11, 13)**

Гражданин В., являющийся муниципальным служащим, избран депутатом законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации на выборах, состоявшихся 14 сентября 2014 г. 19 сентября 2014 г. он получил извещение в окружной избирательной комиссии о своем избрании. 25 сентября 2014 г. гражданин В. представил в указанную комиссию приказ о своем увольнении с указанной должности, в данном приказе указана дата подачи им заявления об увольнении – 20 сентября 2014 г. Окружная избирательная комиссия, рассмотрев данный документ, отменила свое решение об избрании гражданина В.

Правомерно ли поступила окружная избирательная комиссия?

**III. Избирательная математика****1. Исчисление сроков**

**(к темам № 6, 7, 10)**

1.1. Досрочные выборы главы муниципального образования назначены представительным органом данного муниципального образования с сокращением сроков избирательных действий на одну треть. На сколько полных дней сократится период предвыборной агитации кандидатов на муниципальном телеканале?

1.2. Решение представительного органа о назначении выборов главы муниципального образования принято в последний день установленного законом срока и официально опубликовано на следующий день. Период выдвижения кандидатов – со дня, следующего за днем официального опубликования решения о назначении выборов, и заканчивается не позднее чем через 30 дней после дня официального опубликования решения о назначении выборов. Срок представления документов для регистрации кандидата заканчивается за 45 дней до дня голосования. Кандидат выдвинул свою кандидатуру в последний день периода выдвижения. Какое максимальное количество полных дней (не считая дня выдвижения и дня представления документов на регистрацию) имеется в распоряжении кандидата для сбора подписей в свою поддержку?

## **2. Нарезка избирательных округов (к теме № 8)**

2.1. Количество избирателей на территории муниципального образования – 10 000. Количество мандатов представительного органа – 10. Имеются 5 населенных пунктов со следующей численностью избирателей: А. – 4370 избирателей; Б. – 2560 избирателей; В. – 2160 избирателей; Г. – 690 избирателей; Д. – 220 избирателей. Населенный пункт Б. расположен в труднодоступной местности.

Как осуществить нарезку одномандатных избирательных округов, не нарушая границ населенных пунктов?

2.2. Количество избирателей на территории городского поселения – 10 000. Количество мандатов представительного органа – 15. Имеется 5 избирательных участков со следующей численностью избирателей: ИУ № 1 – 1320; ИУ № 2 – 150; ИУ № 3 – 2430; ИУ № 4 – 260; ИУ № 5 – 1840. При этом избирательные участки граничат между собой следующим образом: ИУ № 1 граничит с ИУ № 2 и ИУ № 4; ИУ № 2 граничит со всеми ИУ; ИУ № 3 граничит с ИУ № 2 и ИУ № 5; ИУ № 4 граничит с ИУ № 1, ИУ № 2 и ИУ № 5; ИУ № 5 граничит с ИУ № 2, ИУ № 3 и ИУ № 4.

Опишите возможную схему многомандатных избирательных округов. Изобразите данную схему графически.

## **3. Распределение депутатских мандатов (к темам № 3, 11)**

3.1. Состоялись выборы депутатов представительного органа муниципального района по пропорциональной избирательной системе. Количество проголосовавших избирателей – 9800. Количество мандатов, подлежащих распределению – 16. Заградительный барьер – 5%. Методика распределения мандатов – метод наибольших остатков (квота Хэйра). Количество голосов избирателей, отданных за каждую из партий, следующее: Партия А. – 3900; Партия Б. – 2910; Партия В. – 1710; Партия Г. – 450; Партия Д. – 390.

Распределите депутатские мандаты между партиями.

3.2. Состоялись выборы депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Количество проголосовавших избирателей – 680 000. Количество мандатов, подлежащих распределению, – 25. Заградительный барьер – 5%. Методика распределения мандатов – метод делителей (Империаля), начиная с числа – 2. Количество голосов по партиям: Партия А. – 250 000; Партия Б. – 165 000; Партия В. – 115 000; Партия Г. – 85 000; Партия Д. – 33 000; Партия Е. – 32 000.

Распределите депутатские мандаты между партиями. Изменится ли количество мандатов, полученных каждой партией, при использовании метода наибольших остатков (квота Хэйра)?

3.3. Состоялись выборы депутатов представительного органа муниципального района по смешанной избирательной системе. Количество мандатов, подлежащих распределению, – 12. Количество проголосовавших избирателей – 10 000. Заградительный барьер – 5%. Методика распределения мандатов – метод наибольших остатков (квота Хэйра). Количество голосов по партиям: Партия А. – 5410; Партия Б. – 2190; Партия В. – 1410; Партия Г. – 590; Партия Д. – 400. Распределите депутатские мандаты между партиями.

#### IV. Сценарии деловых игр

1. Деловая игра «Составление схемы одномандатных (многомандатных) избирательных округов».

Продолжительность – 1 академический час.

Раздаточный материал: 2 графических изображения муниципального образования с изображением границ сельских поселений и избирательных участков с указанием численности избирателей в каждом из них.

Порядок проведения: Аудитория делится на две группы, каждая из которых в роли избирательной комиссии представляет проект схемы избирательных округов. Готовые проекты обсуждаются между группами с целью выявления отступлений от требований избирательного законодательства.

2. Деловая игра «Прием избирательной комиссией экземпляров печатных агитационных материалов».

Продолжительность – 1 академический час.

Раздаточный материал: печатные агитационные материалы (10 шт.)

Порядок проведения: Дается 10 различных печатных агитационных материалов, пять из которых оформлены с нарушением избирательного законодательства (в выходных данных отсутствует дата выпуска материала, присутствует коммерческая реклама, приведена агитация в пользу другого кандидата, отсутствуют сведения об оплате из избирательного фонда, используется изображение физического лица без представления его письменного согласия). Задача аудитории в лице избирательной комиссии – оценить печатные агитационные материалы на соответствие избирательному законодательству и выявить допущенные нарушения.

3. Деловая игра «Сбор подписей в поддержку кандидата».

Продолжительность – 2 академических часа.

Аудитория делится на три группы: 1-я группа – кандидат и сборщики подписей; 2-я группа – избиратели; 3-я группа – избирательная комиссия.

Раздаточный материал: бланк подписного листа.

Порядок проведения: Кандидат и его сборщики осуществляют сбор определенного количества подписей избирателей, заполняют необходимые дан-

ные, оформляют протокол об итогах сбора подписей и представляют в избирательную комиссию, задача которой проверить представленные подписи избирателей, включая оформление подписного листа.

4. Деловая игра «Голосование и установление итогов».

Продолжительность – 4 академических часа.

Раздаточный материал, принадлежности: бланк списка избирателей, избирательные бюллетени, бланк протокола УИК и его увеличенной формы, ящик для голосования.

1-я часть: Голосование избирателей.

Аудитория делится на три группы: УИК, избиратели и наблюдатели.

Порядок проведения: УИК выдает избирательные бюллетени избирателям, делаются отметки в списке избирателей, избиратели голосуют и опускают избирательные бюллетени в ящик для голосования. Задача наблюдателей – вести наблюдение и выявлять ошибки в работе УИК.

2-я часть: Установление итогов голосования.

Аудитория делится на две группы: УИК и наблюдатели (проголосовавшие избиратели выступают в роли наблюдателей).

Порядок проведения: УИК осуществляет действия по подсчету голосов, заполнению протокола об итогах голосования и его увеличенной формы в порядке, предусмотренном избирательным законодательством, выдает копии протокола наблюдателям. Задача наблюдателей – вести наблюдение и выявлять ошибки в работе УИК.

5. Деловая игра «Проверка протокола УИК об итогах голосования».

Продолжительность – 1 академический час.

Раздаточный материал: 5 заполненных протоколов УИК об итогах голосования, в трех из которых содержатся ошибки (не выполняются контрольные соотношения (имеется утраченный бюллетень, число выданных бюллетеней не соответствует числу обнаруженных в ящиках для голосования); время составления раньше времени окончания голосования; техническая ошибка в написании числа прописью);

Порядок проведения: аудитория в лице территориальной избирательной комиссии проверяет оформление и данные протокола УИК об итогах голосования. Задача – обнаружить ошибки в протоколе УИК и принять решение.

## **V. Примерные темы для обсуждения на коллоквиумах**

1. Систематизация избирательного законодательства. Избирательные кодексы: особенности структуры, практика применения.

2. Особенности и проблемы правового регулирования проведения муниципальных выборов.

3. Специальная агитационная цель: понятие и способы выявления.
4. Подложная агитация и агитация, схожая до степени смешения: проблемы квалификации и противодействия.
5. Обеспечение единства избирательного и гражданского процессуального законодательства.
6. Злоупотребление избирательным правом: понятие, виды и проблемы противодействия.

## VI. Тестовые задания

Выберите один правильный, на ваш взгляд, вариант ответа

1. Выборы высшего должностного лица субъекта РФ проводятся:
  - а) по мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства;
  - б) по мажоритарной избирательной системе относительного большинства;
  - в) по мажоритарной избирательной системе квалифицированного большинства;
  - г) любым из вышеперечисленных способов в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.
  
2. Избирательная кампания начинается:
  - а) со дня принятия решения о назначении выборов;
  - б) со дня официального опубликования решения о назначении выборов;
  - в) за 65 дней до дня истечения срока, на который были избраны соответствующий орган или депутаты;
  - г) со дня выдвижения кандидатов, списков кандидатов.
  
3. Формирование избирательной комиссии субъекта РФ производится:
  - а) Центральной избирательной комиссией РФ;
  - б) высшим должностным лицом субъекта РФ;
  - в) законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ;
  - г) высшим должностным лицом субъекта РФ и законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ.
  
4. Избирательная комиссия может быть расформирована:
  - а) вышестоящей избирательной комиссией;
  - б) судом;
  - в) органом или должностным лицом, сформировавшим данную комиссию;
  - г) правильного ответа нет.
  
5. Предвыборной агитацией не признаются следующие действия:
  - а) описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата;

б) распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью;

в) призывы принять участие в выборах или отказаться от такого участия;

г) правильного ответа нет.

6. Агитационный период начинается:

а) за 30 дней до дня голосования;

б) со дня принятия решения уполномоченным на то органом или должностным лицом о назначении выборов;

в) с момента формирования участковых избирательных комиссий;

г) со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов.

7. Перечень оснований отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов:

а) устанавливается законом, регулирующим подготовку и проведение соответствующих выборов;

б) устанавливается федеральным законом и является исчерпывающим;

в) устанавливается федеральным законом и является открытым;

г) определяется организующей выборы избирательной комиссией.

8. В случае, если ни один из кандидатов не набрал необходимого для избрания числа голосов избирателей, проводится:

а) повторное голосование;

б) повторные выборы;

в) дополнительные выборы;

г) дополнительное выдвижение кандидатов.

9. Регистрация кандидата может быть аннулирована:

а) судом;

б) избирательной комиссией, зарегистрировавшей кандидата;

в) судом либо избирательной комиссией, зарегистрировавшей кандидата;

г) избирательной комиссией, организующей выборы.

10. Заявление об отмене решения комиссии о результатах выборов может быть подано в суд:

а) в течение 10 дней со дня принятия решения об итогах голосования;

б) в течение трех месяцев со дня опубликования результатов выборов;

в) в течение шести месяцев со дня опубликования результатов выборов;

г) в течение одного года со дня опубликования результатов выборов.

11. Схема избирательных округов определяется:

а) на срок полномочий соответствующего органа;

б) на срок полномочий организующей выборы избирательной комиссии;

- в) сроком на пять лет;
- г) сроком на 10 лет.

12. К мерам конституционно-правовой ответственности не относится:

- а) предупреждение кандидата;
- б) отказ в регистрации;
- в) расформирование избирательной комиссии;
- г) аннулирование регистрации кандидата;
- д) правильного ответа нет.

## VII. Ответы к заданиям

### Решения к ситуационным задачам

#### *Решение к задаче 1*

В случае объединения муниципальных образований – происходит досрочное прекращение полномочий органов местного самоуправления данных муниципальных образований (п.3 ч. 16 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ). При назначении досрочных выборов сроки их назначения, а также сроки иных избирательных действий могут быть сокращены, но не более чем на одну треть (п. 7 ст. 10 Федерального закона № 67-ФЗ). Таким образом, сокращение сроков на одну четверть допустимо. С учетом того, что решение о назначении выборов в орган местного самоуправления должно быть принято не позднее чем за 80 дней до дня голосования (п. 7 ст. 10 Федерального закона № 67-ФЗ), при сокращении указанного срока такое решение должно быть принято не позднее чем за 60 дней до дня голосования. В данном случае выборы назначены за 62 дня до дня голосования. Выборы в органы местного самоуправления вновь образованного муниципального образования должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня его создания (п. 5<sup>1</sup> ст. 10 Федерального закона № 67-ФЗ). С учетом даты создания вновь образованного муниципального образования 15 марта 2014 г. выборы состоятся не позднее истечения шести месяцев (т.е. не позднее 15 сентября 2014 г.). Таким образом, действия комиссии правомерны.

#### *Решение к задаче 2*

Преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 285 УК РФ, относится к категории преступлений средней тяжести. Таким образом, ограничений пассивного избирательного права у гражданина А. в связи с указанным приговором суда не имеется как при проведении досрочных выборов главы данного муниципального образования, так и иных выборов.

Согласно п. 6 ст. 32 Федерального закона № 67-ФЗ гражданин Российской Федерации, замещавший должность главы муниципального образования и

ушедший с указанной должности в отставку по собственному желанию, не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с указанными обстоятельствами. Таким образом, если бы гражданин А. до вступления приговора в законную силу сложил полномочия главы муниципального образования по личному заявлению, он бы не имел права выдвижения своей кандидатуры на указанных выборах.

*Решение к задаче 3*

При проведении выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта РФ голосование по одной кандидатуре (безальтернативное) законодательством не предусмотрено. Таким образом, после снятия кандидатом за 4 дня до дня голосования своей кандидатуры (когда в округе фактически остался один кандидат) окружная избирательная комиссия должна принять решение об отложении голосования на срок не более трех месяцев для дополнительного выдвижения кандидатов и осуществления последующих избирательных действий (п. 33 ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ). Соответственно, в удовлетворении заявления обратившегося в окружную избирательную комиссию кандидата должно быть отказано.

*Решение к задаче 4*

В соответствии с предвыборной агитацией, осуществляемой в период избирательной кампании, признается распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах) в сочетании с позитивными либо негативными комментариями (пп. «е» п. 2 ст. 48 Федерального закона № 67-ФЗ). Вместе с тем, согласно п. 2<sup>1</sup> указанной статьи такие действия признаются предвыборной агитацией в случае, если эти действия совершены при осуществлении представителями СМИ профессиональной деятельности с целью побудить избирателей голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них) неоднократно. Таким образом, при наличии одного указанного факта рассматриваемый материал не может быть признан агитационным. Следовательно, избирательная комиссия приняла правомерное решение.

Данное решение имеет значение для квалификации действий редакции СМИ в совокупности с последующими материалами данного СМИ, подпадающими под действие пп. «б» – «е» п. 2 ст. 48 Федерального закона № 67-ФЗ, в качестве агитационной деятельности и привлечения к установленной законом ответственности.

*Решение к задаче 5*

В строке протокола об итогах голосования «Число утраченных бюллетеней» следует указать цифру «0», поскольку количество избирательных бюллетеней, полученных УИК, соответствует сумме выданных в УИК и погашенных избирательных бюллетеней. Один избирательный бюллетень, выданный УИК,

но не обнаруженный в ящике для голосования, не относится к числу утраченных бюллетеней по смыслу п. 22 ст. 68 Федерального закона № 67-ФЗ.

#### *Решение к задаче 6*

Согласно п. 9 ст. 4 Федерального закона № 67-ФЗ депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации не могут замещать должности муниципальной службы. Зарегистрированный кандидат, избранный депутатом, обязан в пятидневный срок после соответствующего извещения представить в избирательную комиссию копию приказа (иного документа) об освобождении его от обязанностей, несовместимых со статусом депутата, либо копии документов, удостоверяющих подачу в установленный срок заявления об освобождении от указанных обязанностей (п. 6 ст. 70 Федерального закона № 67-ФЗ).

С учетом извещения кандидата В. окружной избирательной комиссией 19 сентября 2014 г. о его избрании, данное лицо обязано было представить копию приказа об увольнении с муниципальной службы либо копию заявления об увольнении с отметкой о его принятии работодателем в окружную избирательную комиссию в срок не позднее 24 сентября 2014 г.

В соответствии с п. 6<sup>1</sup> ст. 70 Федерального закона № 67-ФЗ в случае, если зарегистрированный кандидат, избранный депутатом по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, не выполнит указанное требование, соответствующая избирательная комиссия отменяет свое решение о признании такого кандидата избранным. В связи с изложенным действия окружной избирательной комиссии правомерны.

### **Решения к заданиям по избирательной математике**

#### *Решение к заданию 1.1*

Предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания проводится в период, который начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. В связи с сокращением сроков избирательных действий данный период начнется за 19 дней до дня голосования ( $28 \times \frac{2}{3} = 18,7$ ). Таким образом, период агитации на муниципальном телеканале сократится на 9 дней.

#### *Решение к заданию 1.2*

Последний день срока для принятия решения о назначении выборов в органы местного самоуправления – за 80 дней до дня голосования. Таким образом, данное решение опубликовано за 79 дней до дня голосования. Соответственно период выдвижения оканчивается за 48 дней до дня голосования. Учитывая, что последний день представления документов для регистрации кандидата – за 45 дней до дня голосования, максимальное количество полных дней для сбора подписей составляет 2 дня.

*Решение к заданию 2.1*

Средняя норма представительства составляет  $10\ 000:10=1000$ . Допустимые отклонения при нарезке одномандатного округа по общему правилу – 10%, для труднодоступной местности – 15%. Таким образом, отклонения по числу избирателей для одного одномандатного округа составляет от 900 до 1100 избирателей и от 850 до 1150 – для округа в труднодоступной местности. В населенном пункте А. (4390 избирателей) возможно образовать 4 округа, так как пределы численности избирателей для четырех одномандатных избирательных округов составляют от 3600 до 4400. Для населенного пункта Б. (2850), находящегося в труднодоступной местности, – 3 округа, так как пределы численности избирателей для трех округов составляют 2550–3450. Для населенного пункта В. (1890) – 2 округа (пределы составляют 1800–2200), населенные пункты Г. и Д. войдут в состав одного округа с общей численностью 910 избирателей.

*Решение к заданию 2.2*

Средняя норма представительства (СНП) составляет 400 избирателей на один депутатский мандат ( $6000:15$ ). Отклонение числа избирателей в многомандатном избирательном округе от СНП избирателей, умноженной на число депутатских мандатов в данном округе, не может превышать 10% от СНП, то есть не более чем на 40 избирателей. При выборах в органы местного самоуправления в избирательном округе, образованном в границах избирательного участка, число мандатов, подлежащих распределению в многомандатном округе, может быть более 5.

Таким образом, схема выглядит следующим образом:

- округ № 1 (4 мандата) – ИУ № 1 и № 4 (число избирателей – 1580);
- округ № 2 (5 мандатов) – ИУ № 2 и № 5 (число избирателей – 1990);
- округ № 3 (6 мандатов) – ИУ № 3 (число избирателей – 2430).

*Решение к заданию 3.1*

Заградительный барьер составляет 490 голосов ( $9800 \times 5\% = 490$ ). Таким образом, к распределению мандатов допущены три партии – А, Б, В, набравшие в совокупности 8960 ( $3900+2910+2150$ ) голосов избирателей. Избирательное частное (квота) составит 560 ( $8960:15=560$ ).

Число голосов, полученное каждым списком, делится на избирательное частное: Партия А.:  $3900:560=6,97$ ; Партия Б.:  $2910:560=5,20$ ; Партия В.:  $2150:560=3,84$ .

Таким образом, исходя из целых чисел, полученных в результате деления, Партия А. получит 6 мандатов, Партия Б. – 5 мандатов, Партия В. – 3 мандата. Нераспределенных мандатов – 2. Согласно наибольшим остаткам, полученным в результате деления, нераспределенные мандаты переходят партиям А. и В. Итого: Партия А. – 7 мандатов, Партия Б. – 5 мандатов, Партия В. – 4 мандата.

*Решение к заданию 3.2*

Заградительный барьер составляет 34 000 голосов ( $680\,000 \times 5\% = 34\,000$ ). Таким образом, к распределению мандатов допущены четыре партии – А, Б, В, Г, набравшие в совокупности – 620 000 голосов избирателей.

Ряд частных полученных от деления, начиная с числа 2, выглядит следующим образом:

Партия		А	Б	В	Г
Количество голосов		250 000	165 000	115 000	85 000
Частные от деления	2	<b>125 000</b>	<b>82 500</b>	<b>23 000</b>	<b>42 500</b>
	3	<b>83 333,33</b>	<b>55 000</b>	<b>38 333,33</b>	<b>28 333,33</b>
	4	<b>62 500</b>	<b>41 250</b>	<b>28 750</b>	<b>21 250</b>
	5	<b>50 000</b>	<b>33 000</b>	<b>23 000</b>	17 000
	6	<b>41 666,67</b>	<b>27 500</b>	19 166,67	14 166,67
	7	<b>35 714,29</b>	<b>23 571,43</b>	16 428,57	12 142,86
	8	<b>31 250</b>	<b>20 625</b>	14 375	10 625
	9	<b>27 777,78</b>	18 333,33	12 777,78	9444,44
	10	<b>25 000</b>	16 500	11 500	8500
	11	<b>22 727,27</b>	15 000	10 454,55	7727,27
	12	<b>20 833,33</b>	13 750	9583,33	7083,33
	13	19 230,77	12 692,31	8846,15	6538,46

Жирным шрифтом выделены наибольшие 25 частных, которым соответствуют мандаты, получаемые каждой из партий.

Итого: Партия А. – 11 мандатов, Партия Б. – 7 мандатов, Партия В. – 4 мандата, Партия Г. – 3 мандата.

Распределение мандатов по методу наибольших остатков:

Избирательное частное (квота) составит 24800 ( $62\,000:25$ ).

Партия А.:  $250\,000:24\,800=10,0806$ ; Партия Б.:  $165\,000:24\,800=6,6532$ ;

Партия В.:  $115\,000:24\,800=4,6371$ ; Партия Г.:  $85\,000:24\,800=3,4274$ .

Таким образом, исходя из целых чисел, полученных в результате деления, партия А. получит 10 мандатов, Партия Б. – 6 мандатов, Партия В. – 4 мандата, Партия Г. – 3 мандата. Нераспределенных мандатов – 2. Согласно наибольшим остаткам, полученным в результате деления, нераспределенные мандаты переходят партиям Б. и В.

Итого: Партия А. – 10 мандатов, Партия Б. – 7 мандатов, Партия В. – 5 мандатов, Партия Г. – 3 мандата. Таким образом, при использовании метода наибольших остатков один мандат Партии А. переходит к Партии В.

*Решение к заданию 3.3*

Заградительный барьер составляет 500 голосов ( $10\,000 \times 5\%$ ). Таким образом, к распределению мандатов допущены четыре партии – А., Б., В., Г, набрав-

шие в совокупности 9600 голосов избирателей. Избирательное частное (квота) составит 560 ( $9600:12=800$ ). Число голосов, полученное каждым списком, делится на избирательное частное:

Партия А.:  $5410:800=6,76$ ; Партия Б.:  $2190:800=2,75$ ; Партия В.:  $1410:560=1,76$ ; Партия Г.:  $590:800=0,74$ .

Таким образом, исходя из целых чисел, полученных в результате деления, партия А. получит 6 мандатов, Партия Б. – 2 мандата, Партия В. – 1 мандат, Партия Г. – 0 мандатов. Нераспределенных мандатов – 3. Согласно наибольшим остаткам, полученным в результате деления, нераспределенные мандаты переходят партиям А., Б. и В.

Таким образом, Партия Г., преодолев заградительный барьер, не получает ни одного мандата.

С учетом п. 4<sup>1</sup> ст. 70 Федерального закона № 67-ФЗ необходимо до начала распределения передать каждой из партий, допущенных к распределению, по одному мандату. Таким образом, дальнейшему распределению подлежат 8 мандатов. В этом случае избирательное частное составит 1200 ( $9600:8$ ). Число голосов, полученное каждым списком, делится на указанное избирательное частное:

Партия А.:  $5410:1200=4,51$ ; Партия Б.:  $2190:1200=1,83$ ; Партия В.:  $1410:1200=1,18$ ; Партия Г.:  $590:800=0,49$ .

Исходя из целых чисел, полученных в результате деления, Партия А. получит 4 мандата, Партия Б. – 1 мандат, Партия В. – 1 мандат, партия Г. – 0 мандатов. Нераспределенных мандатов – 2. Согласно наибольшим остаткам, полученным в результате деления, нераспределенные мандаты переходят партиям А., Б.

С учетом одного первоначально полученного каждой партией мандата распределение будет выглядеть следующим образом: Партия А. – 6 мандатов, Партия Б. – 3 мандата, Партия В. – 2 мандата, Партия Г. – 1 мандат.

### Ответы к тестовым заданиям

1 – а; 2 – б; 3 – г; 4 – б; 5 – в; 6 – г; 7 – б; 8 – а; 9 – б; 10 – б; 11 – г; 12 – г.

### Заключение

Представленный практикум использован в ходе проведения практических занятий среди студентов и магистрантов юридического факультета Бурятского государственного университета, что позволило повысить активность аудиторной, эффективность усвоения материала, развить навыки работы с правовой и научной информацией. Многие обучаемые заинтересовались проблематикой избирательного права, определив соответствующие темы своих курсовых, дипломных работ, докладов на научно-практических конференциях.

Деловые игры и иные коллективные формы занятий позволили обучаемым выступить в роли конкретных участников избирательного процесса (кандидатов, наблюдателей, членов избирательных комиссий и др.), что в дальнейшем помогло им принять участие в реальных избирательных кампаниях, в том числе в составе территориальных и участковых избирательных комиссий.

Приведенные в настоящем практикуме задания являются образцами разработки учебно-методической базы не только для образовательного процесса в высших учебных заведениях, но и для подготовки мероприятий по повышению правовой культуры избирателей, а также обучения организаторов выборов, что особенно актуально в свете необходимости формирования подготовленного резерва кадров избирательных комиссий всех уровней.

Кроме того, проблематика, выступающая предметом обсуждения в ходе проведения аудиторных занятий и обозначенная в практических заданиях для самостоятельной работы, направлена на стимулирование интереса к научным исследованиям в соответствующей сфере в целях выработки реальных предложений по совершенствованию избирательного законодательства и практики его применения.

ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ  
в номинации «Учебно-методическое пособие»

**Кучин Алексей Сергеевич,**  
доцент кафедры конституционного и  
международного права Национального  
исследовательского Томского государственного  
университета, кандидат юридических наук



## **Избирательное право и процесс (рабочая программа дисциплины)**

### **1. Цели освоения дисциплины**

Целью освоения дисциплины (модуля) «Избирательное право и процесс» является формирование у студентов целостного представления и системы знаний о механизме правового регулирования выборов в Российской Федерации в контексте мирового опыта с учетом меняющегося законодательства и практики его применения, которые будут востребованы в будущей профессиональной деятельности при решении профессиональных задач:

- подготовка проектов нормативно-правовых актов в сфере избирательного права;
- обоснование и принятие в пределах должностных обязанностей решений, а также совершение действий, связанных с реализацией норм законодательства о выборах;
- составление заявлений, обращений, уведомлений и иных юридических документов, связанных с реализацией избирательных прав, подготовкой и проведением выборов;
- защита избирательных прав граждан и избирательных объединений; предупреждение, пресечение, выявление, раскрытие и расследование избирательных правонарушений;
- оказание юридической помощи участникам избирательного процесса, консультирование по вопросам избирательного права; осуществление правовой экспертизы нормативных правовых актов;

- осуществление организационно-управленческих функций в системе избирательных комиссий и в избирательных штабах кандидатов и избирательных объединений;
- проведение и участие в проведении научных исследований по проблемам избирательного права;
- осуществление правового воспитания и педагогической деятельности.

## 2. Задачи курса

1. Получение студентами углубленных теоретических и прикладных знаний в области регулирования и проведения политических выборов.
2. Освоение нормативного материала и высокая степень ориентации в массиве правовых актов законодательства о выборах.
3. Ознакомление с правоприменительной практикой судов и избирательных комиссий.
4. Выработка и развитие навыков практического применения норм избирательного права, разрешения избирательных споров.

## 3. Место дисциплины в структуре ООП магистратуры

Дисциплина входит в профессиональный цикл ООП магистратуры. Для ее успешного освоения студенты должны знать философию права, историю политических и правовых учений, историю и методологию юридической науки. Курс разработан с учетом того, что студенты уже владеют знаниями в области конституционного, административного, финансового, гражданского, гражданско-процессуального, уголовного и уголовно-процессуального права. У обучающихся должны быть сформированы навыки работы с нормативно-правовыми актами, составления юридических документов.

## 4. Компетенции обучающегося, формируемые в результате освоения дисциплины (модуля) «Избирательное право и процесс»

В результате изучения дисциплины студент должен обладать следующими компетенциями:

### ***а) общекультурными (ОК):***

осознанием социальной значимости своей будущей профессии, проявлением нетерпимости к коррупционному поведению, уважительным отношением к праву и закону, обладанием достаточным уровнем профессионального правосознания (ОК-1);

способностью добросовестно исполнять профессиональные обязанности, соблюдать принципы этики юриста (ОК-2);

способностью совершенствовать и развивать свой интеллектуальный и общекультурный уровень (ОК-3);

компетентным использованием на практике приобретенных умений и навыков в организации исследовательских работ, в управлении коллективом (ОК-5).

**б) профессиональными (ПК):**

способностью разрабатывать нормативные правовые акты (ПК-1);

способностью квалифицированно применять нормативные правовые акты в конкретных сферах юридической деятельности, реализовывать нормы материального и процессуального права в профессиональной деятельности (ПК-2);

готовностью к выполнению должностных обязанностей по обеспечению законности и правопорядка, безопасности личности, общества, государства (ПК-3);

способностью выявлять, пресекать, раскрывать и расследовать правонарушения и преступления (ПК-4);

способностью осуществлять предупреждение правонарушений, выявлять и устранять причины и условия, способствующие их совершению (ПК-5);

способностью квалифицированно толковать нормативные правовые акты (ПК-7);

способностью принимать участие в проведении юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов, в том числе в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, давать квалифицированные юридические заключения и консультации в сфере обеспечения юридической деятельности (ПК-8);

способностью принимать оптимальные управленческие решения (ПК-9);

способностью воспринимать, анализировать и реализовывать управленческие инновации в профессиональной деятельности (ПК-10);

способностью квалифицированно проводить научные исследования в области права (ПК-11);

способностью преподавать юридические дисциплины на высоком теоретическом и методическом уровне (ПК-12).

В результате освоения дисциплины обучающийся должен:

- **Знать:** теорию избирательного права, состояние современного отечественного законодательства о выборах, международные избирательные стандарты и принципы российского избирательного права, виды избирательных систем, права и обязанности субъектов избирательного процесса, стадии избирательного процесса и его хронологию, порядок совершения избирательных действий и процедур, порядок рассмотрения избирательных споров и меры юридической ответственности, применяемые к правонарушителям за нарушение норм избирательного права.

- **Уметь:** оперировать юридическими понятиями и категориями избирательного права; толковать и применять нормы законодательства о выборах; принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законом; осуществлять правовую экспертизу актов законодательства

о выборах; давать квалифицированные юридические заключения и консультации по вопросам применения электорально-правовых норм; правильно составлять и оформлять юридические документы.

• **Владеть:** методикой самостоятельного изучения и анализа норм избирательного права; юридической терминологией по избирательному праву; навыками анализа различных правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и электоральных правовых отношений; навыками анализа правоприменительной и правоохранительной практики, разрешения правовых проблем и коллизий; навыками реализации электоральных правовых норм и принятия необходимых мер защиты избирательных прав граждан и избирательных объединений.

## 5. Структура и содержание дисциплины (модуля)

Общая трудоемкость дисциплины составляет три зачетных единицы, всего 108 часов.

№ п/п	Раздел дисциплины	Виды учебной работы, включая самостоятельную работу студентов и трудоемкость (в часах)			Формы текущего контроля успеваемости (по неделям семестра) Форма промежуточной аттестации (по семестрам)
		всего	аудиторные	самостоятельная работа	
1	Выборы в современном мире. Избирательное право Российской Федерации: общая правовая характеристика	4	2	2	ознакомительный тест, дискуссия
2	Международные избирательные стандарты и принципы российского избирательного права	6	2	4	реферат
3	Избирательные системы	6	2	4	реферат
4	Электорально-правовой статус гражданина. Статусы избирателя и кандидата	6	2	4	решение задач (кейсов)
5	Избирательные объединения	6	2	4	решение задач (кейсов)
6	Представительство в избирательном процессе	8	2	6	решение задач (кейсов)
7	Избирательные комиссии	6	2	4	решение задач (кейсов)
8	Понятие и стадии избирательного процесса	6	2	4	реферат

9	Назначение выборов. Образование избирательных округов. Формирование избирательных комиссий. Составление списков избирателей	6	2	4	решение задач (кейсов)
10	Выдвижение и регистрация кандидатов (списков кандидатов)	6	2	4	решение задач (кейсов)
11	Информирование избирателей и предвыборная агитация	12	4	8	деловая игра, решение задач (кейсов)
12	Финансирование выборов	6	2	4	решение задач (кейсов)
13	Голосование, подсчетов голосов. Подведение итогов голосования и определение результатов выборов	6	2	4	деловая игра, решение задач (кейсов)
14	Защита избирательных прав. Избирательные споры	12	4	8	решение задач (кейсов), составление проектов документов
15	Юридическая ответственность за нарушение законодательства о выборах	12	4	8	решение задач (кейсов), коллоквиум, итоговый тест
	<b>Итого</b>	108	36	72	

### Темы и краткое содержание

#### **Тема 1. Выборы в современном мире. Избирательное право Российской Федерации: общая правовая характеристика**

Предназначение выборов в современном мире. Выборы как институт народовластия. Выборные органы в России и за рубежом.

Место и роль избирательного права в российской правовой системе. Соотношение избирательного и конституционного права. Избирательное право и избирательная система. Предмет избирательного права. Метод правового регулирования избирательного права. Принципы избирательного права.

Система законодательства о выборах. Федеральные источники избирательного права. Избирательное законодательство субъектов Российской Федерации. Уставы муниципальных образований как источник избирательного права. Акты избирательных комиссий.

Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации и практики судов общей юрисдикции в совершенствовании законодательства о выборах.

#### **Тема 2. Международные избирательные стандарты и принципы российского избирательного права**

Понятие международных избирательных стандартов. Основные международные правовые акты в области избирательных прав. Решения Европейского суда по правам человека по защите избирательных прав.

Принципы российского избирательного права. Их соотношение с международными избирательными стандартами. Классификация принципов избирательного права. Избирательные цензы. Гарантии реализации принципов избирательного права в законодательстве о выборах.

### **Тема 3. Избирательные системы**

Понятие избирательной системы: широкий и узкий подходы. Основные виды избирательных систем, их достоинства и недостатки в сравнении друг с другом. Разновидности мажоритарной избирательной системы. Разновидности пропорциональной избирательной системы. Методика распределения депутатских мандатов. Смешанные избирательные системы.

Избирательные системы, используемые на выборах в Российской Федерации. Требования федерального законодательства к избирательным системам, используемым на региональных и муниципальных выборах.

### **Тема 4. Электорально-правовой статус гражданина.**

#### **Статусы избирателя и кандидата**

Субъекты избирательного права. Избирательная правосубъектность. Граждане Российской Федерации – обладатели конституционного права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Активное и пассивное избирательное право. Условия участия иностранных граждан в выборах. Производные (процедурные) избирательные права. Классификация субъектов избирательных правоотношений.

Статус избирателя как форма реализации конституционного права граждан избирать своих представителей в органы публичной власти. Права и обязанности избирателя. Позитивная ответственность избирателей.

Условия приобретения статуса кандидата. Принцип равенства кандидатов. Теория модификаций (преобразования) статуса кандидата. Характеристика статусов выдвинутого, зарегистрированного, резервного и избранного кандидата (права и обязанности, ограничения и гарантии деятельности).

### **Тема 5. Избирательные объединения**

Понятие избирательного объединения. Динамика развития российского избирательного законодательства в части определения круга коллективных субъектов, имеющих право выдвигать кандидатов. Современное определение избирательного объединения. Виды избирательных объединений. Права и обязанности избирательных объединений. Прекращение статуса избирательного объединения.

### **Тема 6. Представительство в избирательном процессе**

Институт представительства в избирательном процессе, его особенности. Правовые основы деятельности уполномоченных представителей избирательных объединений. Статус уполномоченных представителей по

финансовым вопросам. Доверенные лица кандидатов и избирательных объединений.

Члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса и наблюдатели.

### **Тема 7. Избирательные комиссии**

Система избирательных комиссий в Российской Федерации. Избирательные комиссии, действующие на постоянной основе, на непостоянной основе, временные избирательные комиссии. Функции и полномочия избирательных комиссий. Состав и порядок формирования избирательных комиссий. Организация деятельности избирательных комиссий. Статус членов избирательных комиссий с правом решающего голоса. Аппараты избирательных комиссий.

### **Тема 8. Понятие и стадии избирательного процесса**

Понятие избирательного процесса. Избирательные процедуры и избирательные действия. Стадии избирательного процесса (общая характеристика и последовательность). Сроки в избирательном процессе и правила их исчисления. Календарный план мероприятий по подготовке и проведению выборов.

### **Тема 9. Назначение выборов. Образование избирательных округов. Формирование избирательных комиссий. Составление списков избирателей**

Роль стадии назначения выборов в избирательном процессе. Правила определения дня голосования. Единый день голосования. Сроки принятия решения о назначении выборов. Субъекты права назначения выборов. Гарантии обязательности проведения выборов. Совмещение выборов. Опубликование решения о назначении выборов.

Образование избирательных округов. Требования к образованию избирательных округов. Одномандатные и многомандатные избирательные округа, единый избирательный округ. Схема избирательных округов. Образование избирательных участков. Формирование избирательных комиссий. Регистрация (учет) избирателей. Составление списков избирателей.

### **Тема 10. Выдвижение и регистрация кандидатов (списков кандидатов)**

Право выдвижения кандидатов и его процессуальные ограничения. Способы выдвижения кандидатов (непосредственно и в составе списка кандидатов). Субъекты права выдвижения кандидатов.

Порядок самовыдвижения кандидатов. Правила выдвижения кандидатов (списков кандидатов) избирательными объединениями. Процедура заверения списков кандидатов. Документы, представляемые в избирательную комиссию при выдвижении кандидата (списка кандидатов). Порядок подачи документов в избирательную комиссию.

Сбор подписей избирателей. Процедура проверки подписных листов. Регистрация кандидата (списка кандидатов). Основания для отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов).

Особенности выдвижения кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

### **Тема 11. Информирование избирателей и предвыборная агитация**

Информационный обмен в период выборов. Информационное обеспечение выборов. Разграничение понятий «информирование избирателей» и «предвыборная агитация».

Информирование избирателей как специальный вид информационной деятельности. Требования к информационным материалам. Опросы общественного мнения. Роль средств массовой информации в избирательном процессе.

Понятие предвыборной агитации. Право на предвыборную агитацию. Общие и специальные субъекты агитационной деятельности. Агитационные кампании кандидатов и избирательных объединений. Содержательная характеристика предвыборной агитации. Агитационный период. Правила финансирования предвыборной агитации. Способы, формы и методы агитационной деятельности. Ограничения, связанные с проведением предвыборной агитации.

Способы, формы и методы агитационной деятельности. Предвыборная агитация в электронных и печатных средствах массовой информации. Агитационные публичные мероприятия. Распространение агитационной печатной продукции и размещение агитационных материалов. Интернет-агитация.

### **Тема 12. Финансирование выборов**

Понятие финансирования выборов. Финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов. Контроль за соблюдением финансовой дисциплины при проведении выборов.

Финансирование избирательных кампаний кандидатов и избирательных объединений. Порядок создания избирательных фондов. Источники формирования избирательных фондов. Целевое назначение и порядок расходования средств избирательных фондов. Финансовая отчетность по средствам избирательных фондов.

### **Тема 13. Голосование, подсчет голосов. Подведение итогов голосования и определение результатов выборов**

Помещение для голосования. Избирательный бюллетень. Порядок голосования. Голосование по открепительным удостоверениям. Голосование вне помещения для голосования. Досрочное голосование. Голосование по почте. Электронное голосование.

Подсчет голосов избирателей и составление протокола об итогах голосования. Использование Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» (ГАС «Выборы») при подсчете голосов и установлении итогов голосования.

Определение результатов выборов и их легитимация. Несостоявшиеся и недействительные выборы. Повторное голосование и повторные выборы. Дополнительные выборы.

#### **Тема 14. Защита избирательных прав. Избирательные споры**

Понятие и система защиты избирательных прав российских граждан. Формы и способы защиты избирательных прав. Понятие избирательного спора. Причины избирательных споров.

Функция избирательных комиссий по защите избирательных прав граждан и их полномочия в этой сфере. Порядок рассмотрения избирательными комиссиями обращений о нарушении закона. Рассмотрение жалоб на решения и действия (бездействие) нижестоящих избирательных комиссий и их должностных лиц. Деятельность рабочих групп по информационным спорам и по предварительному рассмотрению жалоб. Применение избирательными комиссиями мер конституционно-правовой ответственности к участникам выборов. Составление протоколов об административных правонарушениях. Взаимодействие избирательных комиссий с правоохранительными органами.

Защита избирательных прав судами общей юрисдикции. Производство по делам о защите избирательных прав граждан. Специфика производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на избирательные права граждан. Судебный конституционный контроль в сфере реализации избирательных прав.

Прокурорский надзор за соблюдением избирательных прав граждан. Меры прокурорского реагирования в случае нарушения избирательного законодательства. Участие прокурора в рассмотрении судами дел о защите избирательных прав граждан.

Роль федеральных органов исполнительной власти в механизме защиты избирательных прав.

Международный механизм защиты избирательных прав. Защита права на свободные выборы в Европейском суде по правам человека.

#### **Тема 15. Юридическая ответственность за нарушение законодательства о выборах**

Виды юридической ответственности за совершение избирательных правонарушений. Конституционно-правовая ответственность субъектов избирательных правоотношений. Меры конституционно-правовой ответственности, установленные нормами избирательного права. Порядок применения мер конституционно-правовой ответственности. Административная ответствен-

ность за правонарушения, посягающие на избирательные права граждан. Уголовная ответственность за преступления против конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

## 6. Образовательные технологии

В преподавании дисциплины «Избирательное право и процесс» используются современные образовательные технологии.

Предусматривается чтение лекций, проведение семинарских занятий, решение задач (кейсов), проведение дискуссий и коллоквиума, а также подготовка студентами рефератов. Предусмотрены деловые игры.

*Лекция* является одним из видов занятий и составляет основу теоретической подготовки студентов. В ходе лекции преподаватель акцентирует внимание на наиболее спорных, сложных вопросах.

*Семинарское занятие* проводится в целях приобретения навыков анализа, углубления и закрепления знаний, полученных на лекциях и в процессе самостоятельной работы с нормативными правовыми актами и литературой. Этот вид учебных занятий позволяет выработать студентам самостоятельность мышления, участвовать им в дискуссиях, обосновывая и аргументируя свои позиции. Значительная часть занятий проводится в активных и интерактивных формах: деловые игры, разбор конкретных ситуаций в форме решения задач (кейсов).

*Самостоятельная работа* студентов необходима для выработки навыков самостоятельного мышления, а также для подготовки к предстоящим учебным занятиям и экзамену. Самостоятельная работа студентов по дисциплине «Избирательное право и процесс» включает подготовку к занятиям, решение задач, подготовку проектов юридических документов и написание рефератов.

## 7. Учебно-методическое обеспечение самостоятельной работы студентов. Оценочные средства для текущего контроля успеваемости, промежуточной аттестации по итогам освоения дисциплины

К семинарским занятиям студенты в письменной форме решают задачи, включенные в планы семинарских занятий, выполняют задания по темам.

Каждый студент самостоятельно выбирает тему и пишет реферат в течение семестра. По желанию выступает с докладом на семинарском занятии.

Текущий контроль осуществляется в форме опроса на семинарских занятиях, проверки заданий, тестов и рефератов.

В рамках курса предусмотрено выполнение двух тестов: ознакомительного (в начале курса) и итогового (в качестве подготовки к экзамену).

Реферат выполняется студентом самостоятельно, должен содержать введение, основную часть, заключение и список использованных источников. В реферате необходимо отразить существующие теоретические позиции, содержание законодательства и анализ правоприменительной практики. Цитаты оформляются в соответствии с правилами и должны содержать ссылку на источник заимствования.

### **Примерные темы рефератов**

- Институт выборов в политической жизни общества.
- Институты народовластия и избирательное право.
- История становления и развития отечественного избирательного права.
- Место избирательного права в правовой системе России.
- Система принципов избирательного права.
- Терминология избирательного права.
- Понятие и виды избирательных систем.
- Источники избирательного права Российской Федерации.
- Конституционное регулирование избирательной системы.
- Анализ соответствия российского законодательства о выборах международным избирательным стандартам.
- Динамика и тенденции развития законодательства о выборах.
- Полномочия субъектов Российской Федерации в области регулирования избирательных отношений.
- Кодификация избирательного законодательства: проблемы и перспективы.
- Кодификация избирательного законодательства в субъектах Российской Федерации.
- Избирательное законодательство Томской области.
- Правовое регулирование выборов депутатов законодательного (представительного) органа вновь образованного субъекта Российской Федерации.
- Правовая природа и юридическая сила актов избирательных комиссий.
- Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в области регулирования и защиты избирательных прав граждан.
- Решения конституционных (уставных) судов по вопросам избирательного права.
- Роль судебной практики в совершенствовании избирательного законодательства.
- Избирательная правоспособность и дееспособность.
- Конституционная характеристика активного и пассивного избирательного права.
- Конституционное совещание 1993 г.: об избирательных правах граждан.
- Избирательные права граждан.
- Злоупотребление субъективными правами в избирательном процессе.
- Участие иностранных граждан в выборах.
- Порядок выборов высших должностных лиц субъектов РФ.

- Понятие избирательного процесса.
- Избирательная кампания кандидата, избирательного объединения.
- Субъекты избирательного процесса.
- Статус избирателя.
- Статус кандидата и его модификации.
- Ограничения, связанные с использованием должностного или служебного положения.
- Избирательные объединения: понятие, виды, правовое положение.
- Институт представительства в избирательном процессе.
- Роль и статус уполномоченных представителей избирательных объединений.
- Правовое положение уполномоченных представителей по финансовым вопросам.
- Проблемы правового регулирования статуса доверенных лиц.
- Система избирательных комиссий в Российской Федерации.
- Порядок формирования и полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.
- Статус Избирательной комиссии Томской области.
- Статус Томской городской муниципальной избирательной комиссии.
- Формирование временных избирательных комиссий.
- Полномочия членов избирательных комиссий с правом решающего голоса.
- Полномочия членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса.
- Наблюдатели: назначенные кандидатами и избирательными объединениями, общественные и иностранные (международные) наблюдатели.
- Сроки в избирательном процессе.
- Хронология избирательного процесса и календарный план выборов.
- Стадии избирательного процесса.
- Назначение выборов.
- Избирательные округа и избирательные участки.
- Регистрация (учет) избирателей.
- Составление списков избирателей.
- Выдвижение и регистрация кандидатов (списков кандидатов).
- Институт сбора подписей.
- Информационный обмен в период выборов.
- Проблемы разграничения предвыборной агитации и информирования избирателей.
- Опросы общественного мнения в период избирательной кампании.
- Правовой режим деятельности средств массовой информации в период избирательной кампании.
- Агитационные кампании кандидатов и избирательных объединений.
- Агитационные материалы.

Политическая реклама и предвыборная агитация: соотношение понятий и нормативная регламентация.

Правовой режим интернет-агитации.

Ограничения, связанные с проведением предвыборной агитации.

Финансирование выборов.

Правовая природа избирательных фондов и их средств.

Финансовая отчетность по средствам избирательных фондов.

Деятельность контрольно-ревизионных служб при избирательных комиссиях.

Стадия голосования, подсчета голосов, установление итогов и определение результатов выборов.

Особенности применения смешанной избирательной системы на выборах, проводимых на территории Томской области.

Голосование по почте.

Электронное голосование.

ГАС «Выборы».

Избирательные документы.

Защита избирательных прав: формы, способы и средства.

Избирательные споры и способы их разрешения.

Деструктивные избирательные технологии и способы борьбы с ними.

Деятельность избирательных комиссий по защите избирательных прав.

Правовые основы деятельности рабочих групп избирательных комиссий по предварительному рассмотрению жалоб.

Взаимодействие избирательных комиссий с правоохранительными органами.

Защита избирательных прав в судах.

Процессуальные особенности судебной защиты избирательных прав.

Роль прокуратуры в защите избирательных прав.

Право на свободные выборы в интерпретации Европейского суда по правам человека.

Юридическая ответственность за нарушение законодательства о выборах.

Меры ответственности и меры защиты в избирательном праве.

Конституционно-правовая ответственность субъектов избирательного процесса.

Отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов).

Отмена и аннулирование регистрации кандидата (списка кандидатов).

Административная ответственность за правонарушения, посягающие на избирательные права граждан.

Уголовная ответственность за преступления против конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Способы повышения правовой культуры участников выборов.

**Коллоквиум** проводится на последнем занятии. Цель – обсудить наиболее значимые проблемы избирательного права, опираясь на материал всего курса. Конкретная тема определяется преподавателем при подготовке к последнему занятию.

Примерные темы:

1. Отечественное избирательное право в контексте международных стандартов.
2. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам избирательного права.
3. Перспективы совершенствования избирательного законодательства.
4. Актуальные проблемы избирательного права.
5. Тенденция ограничения пассивного избирательного права в современном российском законодательстве.

#### **Деловые игры**

1. Агитационная кампания кандидата.
2. День выборов.

### **8. Учебно-методическое и информационное обеспечение дисциплины (модуля)**

#### **Основная литература:**

Избирательное право и процесс в Российской Федерации: Учебно-методическое пособие / Авт.-сост. А.С. Кучин. 3-е изд., перераб. и доп. Томск, 2012. 94 с. [Электрон. ресурс], доступ по адресу: <http://ui.tsu.ru/wp-content/uploads/2013/08/Кучин.Избирательное-право.2012.pdf>

Избирательное право Российской Федерации: Учебник для магистров / Под ред. И.В. Захарова, А.Н. Кокотова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2013. 411 с.

Матейкович М.С. Избирательное право и избирательный процесс: Учебное пособие. М.: НОРМА, 2010. 287 с.

Макарцев А.А., Юсубов Э.С. Избирательное право и процесс в Российской Федерации: Учебное пособие. М.: Юрлитинформ, 2013. 328 с.

(Список дополнительной литературы в данной версии не приводится).

### **9. Материально-техническое обеспечение дисциплины (модуля)**

1. Компьютерный класс с доступом к справочно-правовым системам «Консультант плюс», «Гарант» (компьютерный класс ЮИ ТГУ, НБ ТГУ).
2. Проектор.

Программа составлена в соответствии с требованиями ФГОС ВПО по направлению подготовки «Юриспруденция».

ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ  
в номинации «Учебно-методическое пособие»

**Миронова Светлана Михайловна,**  
заведующая кафедрой конституционного и  
административного права Волгоградского  
института бизнеса



**Формы и методы повышения электоральной  
активности молодежи  
(на примере Школы политики и права).  
Сборник ситуационных заданий и деловых игр**

**Введение**

Избирательное право и система организации выборов являются необходимыми элементами осуществления народовластия – исходного начала функционирования российской государственности. Формирование правосознания избирателей – сложная и многогранная задача. Необходимо проведение системного подхода в повышении эффективности всех процедур избирательной кампании, начиная от проведения избирательной кампании, проведения единого дня голосования, участия наблюдателей в процессе проведения выборов, до подведения итогов голосования.

Особое внимание в этом вопросе следует уделять повышению интереса молодых российских граждан к избирательной системе и избирательному процессу в Российской Федерации. Формирование правосознания граждан в целом, и молодежи в частности, является одной из важнейших задач и нашего законодательства, и правоприменительной практики.

Большая роль в системе правового образования и воспитания принадлежит интерактивным формам занятий (деловые игры, семинары-диспуты, тренинги, занятия – конференции, ролевые игры и т.д.). Такие формы акти-

визируют познавательную деятельность учащегося. Участие в мини-группах, в ролевых, сюжетных, деловых играх на занятиях становится весьма результативным для закрепления полученной теоретической информации.

Настоящее учебно-методическое пособие содержит сценарии деловых игр, разработанных для использования преподавателями Волгоградского института бизнеса при проведении занятий в Школе политики и права проекта «Лидер 2020. Я – будущее региона!», который проводился в 2014/15 учебном году. Занятия рассчитаны на школьников старших классов (9–11 классы) и студентов 1–2 курсов института. Таким образом, возрастная аудитория участников деловых игр составляет 15–20 лет. Тем самым в проведение игр вовлечена как молодежь, потенциально являющаяся избирателями (наступление электорального возраста через 1–3 года), так и молодые люди уже наделенные правом избирать. Работа с этой аудиторией нацелена на повышение электоральной активности, стимулирование участия в избирательном процессе не только в качестве избирателей, но и в качестве наблюдателей на выборах, а также членов избирательных комиссий.

Работа Школы политики и права направлена на достижение целей, определенных Молодежной электоральной концепцией, поскольку как в целом способствует повышению правовой культуры молодых избирателей, так и направлена на ознакомление с избирательным законодательством и освоением практических навыков в рамках избирательного процесса.

С января по апрель 2015 г. еженедельно проводились встречи со школьниками и студентами, каждая из которых была посвящена определенной теме, направленной на повышение правовой и электоральной активности молодежи, уяснение работы органов государственной власти и органов местного самоуправления, приобретение навыков практического решения государственных проблем.

В ходе игр участники Школы политики и права не только усвоили новые знания в области конституционного права, избирательного права, но также получили возможность использовать навыки, приобретенные ранее (школьники – знания, полученные на уроках истории и обществознания, студенты – в рамках учебного процесса в институте и колледже) на практике.

Ряд встреч Школы политики и права проводились на базе Центра избирательного права и процесса, созданного на юридическом факультете Волгоградского института бизнеса в 2014 г. (руководитель центра – заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор П.В. Анисимов).

Активное участие в реализации проекта приняли: куратор юридического факультета, управляющий делами Волгоградского института бизнеса А.И. Лукаш, и.о. декана юридического факультета Н.А. Долгова, заведующий кафедрой теории и истории государства и права, руководитель Центра избирательного права и процесса П.В. Анисимов, заведующая кафедрой конституционного и административного права С.М. Миронова, руководитель юридической клиники А.В. Меньших, а также преподаватели юридического факультета института.

Участие в деловых играх принимали члены Молодежного парламента Волгоградской области, помощники депутатов, члены Избирательной комиссии Волгоградской области, представители исполнительных органов государственной власти.

С работой Школы политики и права в 2014/15 учебном году и проведенными мероприятиями можно ознакомиться на сайте Волгоградского института бизнеса (<http://volbi.ru/glavnaya/lider-2020-ya-budushchee-regiona>), а также в группе «Лидер 2020. Я – Будущее региона!» Вконтакте (<https://vk.com/lidervlg2020>).

Кроме того, частично деловые игры были апробированы при работе со студентами 1–2 курсов при их подготовке к участию в едином дне голосования 14 сентября 2014 г. в качестве наблюдателей.

Данное учебно-методическое пособие будет полезно учителям школ, а также преподавателям вузов и колледжей при изучении избирательного права и избирательного процесса, при проведении мероприятий, направленных на повышение правовой культуры молодых избирателей.

## Деловая игра «Законодательный процесс»

### ОПИСАНИЕ ИГРЫ

#### Цели игры:

**образовательная** – охарактеризовать стадии законодательного процесса в Российской Федерации;

**воспитательная** – формирование гражданственности, правосознания, уважения прав человека, активной правовой позиции в обществе и государстве;

**развивающая** – развитие юридического и политического мышления, активности, способности защищать и отстаивать собственную точку зрения по определенной проблеме.

**Методы проведения занятия:** командный, метод проекта, практический, наглядный метод обучения.

**Суть игры:** рассматривается законопроект «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части установления ограничений на участие в муниципальных выборах депутатов представительных органов муниципальных образований, действиями (бездействием) которых созданы препятствия в работе представительного органа муниципального образования, повлекшие его роспуск)».

### **Участники**

Для проведения данной игры необходимо выбрать (назначить) в группе учащихся следующих участников игры:

- **ведущего** – им может быть как преподаватель, так и учащийся. Ведущий на протяжении всей игры объявляет стадии законодательного процесса Российской Федерации, кратко их комментирует, осуществляет контроль за ходом игры, при этом название каждой стадии может быть отражено на отдельном слайде мультимедийной презентации;
- **Президента Российской Федерации**, который подписывает и обнародует федеральный закон;
- **депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации**, являющегося субъектом законодательной инициативы и вносящего проект федерального закона в Государственную Думу РФ. Студент (учащийся) до начала игры должен написать законопроект;
- **депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации**, которые будут рассматривать законопроект, внесенный Президентом Российской Федерации;
- в числе депутатов необходимо определить **Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации**, который в течение игры будет вести заседания данной палаты парламента;
- **членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации**, которые будут рассматривать закон, поступивший из Государственной Думы в случае его принятия;
- в числе членов необходимо определить **Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации**, который в течение игры будет вести заседания данной палаты парламента;

### **ХОД ИГРЫ**

*На экране размещен слайд первый «Законодательный процесс».*

Ведущий кратко характеризует понятие и стадии законодательного процесса.

*На экране размещен слайд второй «Стадия первая – стадия законодательной инициативы».*

**Ведущий:** «На нашем занятии правом законодательной инициативы, то есть правом на разработку и внесение законодательного процесса воспользовался **депутат Государственной Думы РФ**<sup>1</sup>.

Ведущий представляет депутата Государственной Думы РФ.

<sup>1</sup> В соответствии со ст. 104 Конституции РФ право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

Депутат Государственной Думы РФ передает Председателю Государственной Думы разработанный им законопроект и пояснительную записку к проекту федерального закона.

*На экране размещен слайд третий «Стадия вторая – рассмотрение и принятие федерального закона Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации».*

Ведущий представляет Председателя Государственной Думы Федерального Собрания, объявляет списочный состав фракций в Государственной Думе.

**Депутат Государственной Думы РФ** представляет Государственной Думе разработанный им законопроект, определяет причины, предпосылки и важность его принятия для дальнейшего развития российского государства.

Далее ведет заседание Председатель Государственной Думы.

Депутаты предлагают поправки к законопроекту, обосновывая свои идеи.

**Председатель Государственной Думы:** «Перейдем к голосованию за законопроект в окончательной форме с учетом принятых поправок».

Председатель Государственной Думы подсчитывает количество голосов и объявляет результаты<sup>2</sup>.

Если федеральный закон принят Государственной Думой, то Председатель Государственной Думы передает на рассмотрение и одобрение закона в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

*На экране размещен слайд четвертый «Стадия третья – рассмотрение и одобрение федерального закона Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».*

**Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации** принимает к рассмотрению законопроект или согласится с ним без обсуждения.

Далее игра может пойти по двум разным направлениям – либо группа приступит к обсуждению закона, либо одобрит его без рассмотрения<sup>3</sup>.

Если группа приступила к рассмотрению закона, то по итогам обсуждения должно быть проведено голосование. **Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:** «Перейдем к голосованию за законопроект в окончательной форме с учетом принятых поправок».

Председатель Совета Федерации подсчитывает количество голосов и объявляет результаты<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Федеральные законы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иное не предусмотрено Конституцией Российской Федерации (ч. 2 ст. 105 Конституции РФ).

<sup>3</sup> Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты либо если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации. В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой (ст. 105 Конституции РФ).

<sup>4</sup> Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты (ст. 105 Конституции РФ).

В случае одобрения федерального закона Советом Федерации он передается на одобрение и обнародование Президенту РФ<sup>5</sup>.

*На экране размещен слайд пятый «Стадия четвертая – одобрение и обнародование федерального закона Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».*

Президент РФ рассматривает поступивший закон в окончательной форме и принимает решение о подписании закона или об его отклонении<sup>6</sup>. Если Президент РФ отклоняет представленный закон, он должен объяснить причину такого принятого решения.

**Ведущий:** Опубликование федерального закона в официальных источниках: «Российской газете», «Парламентской газете», Собрании законодательства Российской Федерации, а также на официальном интернет-портале правовой информации (pravo.gov.ru), который является в Российской Федерации органом официального опубликования федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания, указов и распоряжений Президента Российской Федерации<sup>7</sup>.

Ведущий на шестом слайде демонстрирует источники официального опубликования законов в России, включая официальный интернет-портал правовой информации.

Ведущий подводит итоги, еще раз напоминает о цели проведенной игры, благодарит ее участников.

## Деловая игра «Создание политической партии»

### ОПИСАНИЕ ИГРЫ

#### Цели игры:

**образовательная** – изучить и отработать на практике порядок создания политической партии в России;

**воспитательная** – формирование гражданственности, правосознания, уважения прав человека, активной правовой позиции в обществе и государстве;

<sup>5</sup> Принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования (ст. 107 Конституции РФ).

<sup>6</sup> Президент Российской Федерации в течение 14 дней подписывает федеральный закон и обнародует его. Если Президент Российской Федерации в течение 14 дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом Российской Федерации в течение семи дней и обнародованию (ст. 107 Конституции РФ).

<sup>7</sup> Ст. 4 Федерального закона от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // Российская газета. 1994. 15 июня. № 111.

**развивающая** – развитие юридического и политического мышления, активности, способности защищать и отстаивать собственную точку зрения по определенной проблеме.

**Методы проведения занятия:** командный, метод проекта, практический, наглядный метод обучения.

**Суть игры:** прохождение этапов создания политической партии, включая создание организационного комитета и проведение учредительного съезда партии, подготовку партийных документов для их регистрации в Министерстве юстиции РФ.

**Участники:** ведущий, представитель Министерства юстиции РФ, участники организационного комитета, участники учредительного съезда, представитель средств массовой информации.

### ХОД ИГРЫ

**1. Организационный момент** – приветствие участников мероприятия.

#### **2. Вводная часть игры**

Ведущий объявляет цели и задачи игры. Участникам игры объясняется роль партии в политической системе государства, кратко разъясняется порядок регистрации политической партии в соответствии с Федеральным законом от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях».

Для деловой игры могут быть использованы материалы обучающего электронного ресурса «Школа молодого избирателя» <http://www.rcoit.ru/shmi/docs/5.pdf>

#### **3. Основная часть игры**

Игра состоит из нескольких этапов.

На **первом этапе** создается организационный комитет для подготовки учредительного съезда.

Организационный комитет готовит уведомление о создании политической партии, уведомляет в письменной форме Министерство юстиции РФ о своем намерении создать политическую партию и указывает ее предполагаемое наименование.

Вместе с уведомлением в указанный орган готовятся и направляются:

а) сведения не менее чем о десяти членах организационного комитета (фамилии, имена, отчества, даты рождения, гражданство, контактные телефоны);

б) протокол собрания организационного комитета, в котором указываются цель его создания, срок полномочий (но не более одного года), место нахождения, порядок использования денежных средств и иного имущества организационного комитета, а также сведения о члене организационного комитета, уполномоченном открыть расчетный счет для формирования средств организационного комитета и заключать гражданско-правовые договоры для обеспечения его деятельности (далее – уполномоченное лицо организационного комитета) (фамилия, имя, отчество, дата рождения, адрес места жительства,

гражданство, серия и номер паспорта или заменяющего его документа, контактный телефон).

Организационный комитет готовит и передает представителю СМИ сведения о намерении создать политическую партию и о представлении в федеральный уполномоченный орган соответствующих документов.

Организационный комитет осуществляет организационную и информационно-пропагандистскую деятельность, направленную на формирование в субъектах Российской Федерации региональных отделений создаваемой политической партии.

Организационный комитет объявляет о проведении учредительного съезда партии.

На **втором этапе** игры проходит учредительный съезд политической партии.

Открывается учредительный съезд, определяется правомочность его заседания и принятия решений<sup>8</sup>.

На данном этапе игры:

- принимается окончательное решение о создании политической партии;
- принимается устав и программа политической партии;
- формируются руководящие органы политической партии.

На **третьем этапе** игры назначенный руководитель политической партии передает представителю Министерства юстиции РФ пакет документов: решение съезда, устав партии, программу партии и другие документы.

Министерство юстиции принимает решение о регистрации политической партии.

#### **4. Заключительная часть игры**

Ведущий подводит итоги, еще раз напоминает о цели проведенной игры, благодарит ее участников.

## **Деловая игра «Референдум как высшая форма народовластия в России»**

### **ОПИСАНИЕ ИГРЫ**

#### **Цели игры:**

**образовательная** – характеристика референдума как высшей формы народовластия в демократическом правовом государстве, в том числе и в России;

**развивающая** – развитие коммуникативных, ораторских и художественных способностей, приобретение навыков участия в избирательном процессе, умений работать в команде, отстаивать собственную точку зрения по вопросам государственной и общественной значимости;

<sup>8</sup> Учредительный съезд политической партии считается правомочным в случае, если в его работе приняли участие делегаты, представляющие не менее чем половину субъектов Российской Федерации и преимущественно проживающие в этих субъектах Российской Федерации.

**воспитательная** – воспитание чувства ответственности, долга и самостоятельности, формирование личного отношения к общественным проблемам;  
- повышение правовой культуры и формирование активной гражданской позиции школьников и студентов.

**Методы проведения занятия:** командный, метод проекта, практический, наглядный метод обучения.

**Суть игры:** проведение местного референдума.

**Участники:** ведущий, представители инициативных групп, руководители инициативных групп, члены избирательной комиссии.

**Ведущий** – преподаватель или активный студент/школьник, обладающий организационными навыками проведения игр.

Заранее определяются состав избирательной комиссии.

### ХОД ИГРЫ

1. Организационный момент – приветствие участников мероприятия.

2. Мотивационный момент проведения игры:

**Ведущий:** «Выборы и референдум – основные формы управления государством народом. Сегодня нам предстоит смоделировать проведение местного референдума».

Ведущий описывает суть местного референдума.

3. **Ведущий:** В зависимости от численности участников игры ведущий предлагает разбиться на группы по 8–10 человек (в рамках формирования инициативных групп). Каждая группа определяет название и руководителя инициативной группы.

Формируются инициативные группы, их название. Представляются группы, их руководители.

4. **Ведущий:** Инициативным группам дается по 10 минут для определения вопросов, по их мнению, которые необходимо вынести на референдум.

Инициативные группы работают над данным заданием. Фиксируют предложения на ватмане.

5. Инициативные группы вносят предложения по вопросам проведения референдума. Представители инициативных групп доказывают представленные предложения, задают друг другу вопросы. Регламент – 10–15 минут на одну инициативную группу.

**Ведущий** предлагает проголосовать по каждому предложению и определить основную идею для вынесения на референдум

6. Создание участковой комиссии референдума и работа комиссии.

7. Агитация по вопросу референдума (презентации учащихся).

Участники игры заново делятся на две команды: лиц, поддерживающих проведение референдума по данному вопросу, и оппозиционеров (можно поделить добровольно или путем жеребьевки в рамках вхождения в чужую роль).

**Ведущий:** Образовавшимся группам дается задание подготовить агитационное выступление: за или против темы референдума, в зависимости от цели образования данной группы. Время на подготовку агитационного выступления – 10–15 минут.

Команды защищают свои творческие проекты.

Участковая комиссия во время проведения агитации готовит бюллетени для голосования.

8. Голосование по вопросу референдума.

**Ведущий:** «Агитация завершена. Начинается голосование».

Команды и болельщики проходят к столу комиссии, получают бюллетени, проходят в кабину для голосования, опускают бюллетени в урну.

9. Подведение итогов голосования и оглашение результатов.

**Ведущий:** «Сейчас комиссия начнет подсчет голосов и подведет итоги».

Комиссия подводит итоги, составляет протокол и передает его избирательной комиссии. Избирательная комиссия оглашает итоги референдума.

10. Выводы мероприятия.

## Деловая игра «Выборы Президента Российской Федерации»

### ОПИСАНИЕ ИГРЫ

#### Цели игры:

**образовательная** – дать характеристику стадиям избирательного процесса в Российской Федерации на примере выборов Президента РФ;

**воспитательная** – формирование гражданственности, правосознания, уважения прав, мнения других людей, активной правовой позиции в обществе и государстве;

**развивающая** – развитие юридического и политического мышления, активности, способностей защищать и отстаивать собственные точки зрения и мнения.

**Методы проведения игры:** практический и наглядный метод обучения.

#### Участники:

Для проведения данной игры необходимо выбрать (назначить) в группе учащихся следующих участников игры:

- **ведущего** – Председателя Центральной Избирательной Комиссии РФ (им может быть как преподаватель, так и учащийся). Ведущий на протяжении всей игры объявляет стадии выборов Президента РФ, кратко их комментирует, осуществляет контроль за ходом игры, при этом название каждой стадии может быть отражено на отдельном слайде мультимедийной презентации;

- **Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации**, роль которого – определить дату выборов Президента РФ и зачитать соответствующее постановление;

- **кандидатов на должность Президента РФ** (желательно 3–4 человека для организации эффективной дискуссии и борьбы). Кандидаты до начала игры должны подготовить мультимедийную презентацию своей биографии, разработать программу, направленную на социально-экономическое развитие страны, в соответствии с ней агитационные материалы (стихи, песни, листовки), определить агитационную команду;

- **членов участковой избирательной комиссии** (3 человека), основная роль которых в подсчете голосов, отданных избирателями в ходе голосования.

Остальные учащиеся являются избирателями данного участка. Преподаватель заранее уведомляет учащихся, что в голосовании примут только лица, которые принесут на игру свой паспорт РФ. Без данного документа избиратели не могут быть допущены к голосованию.

### ХОД ИГРЫ

*На экране размещен слайд первый «Выборы Президента Российской Федерации».*

**Ведущий:** «Добрый день. Сегодня у нас пройдет игра «Выборы Президента Российской Федерации».

Как проводятся выборы в Российской Федерации? Какие стадии избирательного процесса выделяют? На примере выборов Президента РФ вы сегодня приобретете умения и навыки в области избирательного права».

*На экране размещен слайд второй «Первая стадия избирательного процесса – назначение выборов Президента РФ».*

**Ведущий:** «В соответствии со ст. 81, п. «д» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ, п. 2 ст. 5 ФЗ РФ «О выборах Президента РФ» выборы Президента РФ назначает Совет Федерации.

**Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации** зачитывает постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации о назначении даты выборов Президента Российской Федерации.

*На экране размещен слайд третий «Вторая стадия избирательного процесса – установление избирательных округов».*

**Ведущий:** «Выборы Президента Российской Федерации проводятся по единому федеральному избирательному округу, включающему в себя всю территорию Российской Федерации. Избиратели, проживающие за пределами территории Российской Федерации, считаются приписанными к федеральному избирательному округу. Наш избирательный округ – это территория нашей группы (класса) и потенциальные избиратели – студенты (учащиеся) группы (класса)».

*На экране размещен слайд четвертый «Третья стадия избирательного процесса – установление избирательного участка».*

**Ведущий:** «На территории нашей группы (класса) мы с вами образуем один избирательный участок».

На экране размещен слайд пятый «Четвертая стадия избирательного процесса – создание избирательных комиссий».

**Ведущий** представляет Председателя ЦИК России, председателей и членов участковой избирательной комиссии.

На экране размещен слайд шестой «Пятая стадия избирательного процесса – регистрация избирателей».

**Ведущий** объясняет, как составляются списки избирателей.

На экране размещен слайд седьмой «Шестая стадия избирательного процесса – выдвижение кандидатов».

**Ведущий** представляет кандидатов на должность Президента РФ в данной группе (классе) с указанием способа их выдвижения.

При представлении ведущим кандидаты встают для приветствия и знакомства.

На экране размещен слайд восьмой «Седьмая стадия избирательного процесса – агитационная компания».

**Ведущий** объясняет правила проведения предвыборной агитации и объявляет агитационную кампанию открытой.

**Ведущий** предлагает кандидатам на должность Президента РФ пройти жеребьевку в целях определения порядка их презентации.

На экране размещен слайд девятый «Восьмая стадия избирательного процесса – голосование».

**Ведущий** демонстрирует кабину и стационарный ящик для голосования и объясняет правила голосования.

Избиратели (студенты группы (учащиеся класса) подходят к столу участковой избирательной комиссии и при предъявлении паспорта получают бюллетени для голосования. Если паспорт отсутствует, то избирателя не допускают к голосованию. Члены участковой избирательной комиссии регистрируют выдачу бюллетеней в журнале, где избиратель напротив своей фамилии расписывается за получение бюллетеня.

Далее избиратель проходит в кабину для голосования, выбирает в бюллетене кандидата, напротив его фамилии ставит галочку и опускает бюллетень в ящик для голосования.

На экране размещен слайд десятый «Девятая стадия избирательного процесса – подсчет голосов и установление итогов голосования».

После голосования участковая избирательная комиссия вскрывает ящик для голосования и подсчитывает количество бюллетеней.

Председатель ЦИК России оглашает результаты, записывая их на доске, и определяет победителя.

**Ведущий** подводит итоги, еще раз напоминает о цели проведенной игры, благодарит ее участников<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> В конце игры можно организовать имитацию вступления в должность вновь избранного Президента РФ. Избранный в группе (классе) Президент РФ принесет присягу на Конституции РФ. Текст присяги Президента РФ закреплен в ст. 82 Конституции РФ.

## Деловая игра «Судебная защита избирательных прав граждан Российской Федерации»

### ОПИСАНИЕ ИГРЫ

#### *Цели игры:*

- закрепление устойчивой позиции по вопросу защиты принципов избирательного права;
- ознакомление с процедурой судебного разбирательства на реальном примере; углубление и расширение теоретических знаний, изучения законодательства и судебной практики в области избирательного права и избирательного процесса;
- формирование практических навыков разрешения конфликтных ситуаций, связанных с избирательными спорами.

В процессе деловой игры развиваются логическое мышление, способность находить решение поставленной проблемы и отвечать на конструктивные вопросы, формируются профессиональная этика и умение общаться в процессе дискуссии.

#### *Задачи:*

- закрепление знаний о принципах избирательного права;
- закрепление знаний о механизмах гарантий избирательных прав;
- выработка навыков защищать нарушенные избирательные права.

**Суть спора:** Зарегистрированный по одномандатному избирательному округу муниципального района кандидат в депутаты областной Думы обратился в областной суд с заявлением об отмене постановления избирательной комиссии муниципального района о регистрации другого кандидата по этому же округу, ссылаясь на допущенные им при сдаче документов на выдвижение и регистрацию нарушения избирательного законодательства. Нарушения выразились в частности в том, что первый финансовый отчет кандидата был подписан и представлен в избирательную комиссию не кандидатом, а лицом, не имеющим соответствующих полномочий<sup>10</sup>.

**Участники:** ведущий, судья (председательствующий в судебном заседании), секретарь судебного заседания, прокурор, кандидаты в депутаты, их представители, представитель избирательной комиссии муниципального района, представитель областной избирательной комиссии.

<sup>10</sup> В качестве примера для деловой игры использовано определение Верховного Суда РФ от 11.03.2013 № 16-АПГ13-2. Второй вариант: определение Верховного Суда РФ от 19.08.2014 № 5-АПГ14-28 (см. приложения 1 и 2 к деловой игре). Могут быть предложены и другие фабулы: отмена решения избирательной комиссии и признании результатов выборов недействительными; отмена актов о привлечении к ответственности по ч. 2 ст. 5.6 КоАП РФ за выдачу членом избирательной комиссии заверенной копии протокола избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов или референдума, содержащей данные, не соответствующие данным, содержащимся в первом экземпляре протокола и др.

## ХОД ИГРЫ

**1. Организационный момент** – приветствие участников мероприятия.

**2. Вводная часть игры:**

Ведущий объявляет цели и задачи игры. Кратко объясняет особенности избирательных споров, а также порядок их судебного разрешения.

При проведении судебного заседания по избирательному спору необходимо учитывать особенности гражданского судопроизводства по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, установленные гл. 26 Гражданского процессуального кодекса РФ.

Оглашается суть спора.

Все участники условно делятся на три группы:

лица, выступающие на стороне истца;

лица, выступающие на стороне ответчика;

лица, содействующие осуществлению правосудия (судья, прокурор, свидетели, эксперты, специалисты, секретарь судебного заседания и т. д.).

Участники самостоятельно выбирают роли исходя из занимаемой по спору правовой позиции.

Ведущий должен разъяснить, какие именно обстоятельства следует учесть каждому игроку.

Игра проводится в три этапа:

- подготовительный;
- судебное заседание;
- разбор игры и оценка работы каждого участника игры.

На **подготовительном этапе** участники должны составить документы, отражающие правовую позицию каждой из сторон.

**Истец** должен подготовить исковое заявление, документы, прилагаемые к исковому заявлению, различные ходатайства.

Со стороны **ответчика** должны быть представлены возражение против иска, ходатайства, заявления.

**Судья** готовит определение о принятии искового заявления к производству, подготовке дела к судебному разбирательству, назначении экспертизы, вызове в качестве свидетеля и т. п. На данном этапе судья обязан проверить соблюдение сроков обращения в суд и рассмотрения заявлений, установленных ст. 260 ГПК РФ.

**Этап «Судебное заседание»**

Второй этап игры — основной. Он полностью отведен для рассмотрения и разрешения дела. Разбирательство дела лучше проводить в специально оборудованном зале судебного заседания, оснащенном видеозаписью. Наличие видеозаписи дисциплинирует студентов, дает возможность в любой момент, остановив игру, воспроизвести и обсудить с ними нужный фрагмент деловой игры, позволяет участникам процесса увидеть себя «в деле» и лучше понять допущенные ошибки.

Деловая игра должна проводиться в обстановке и условиях, приближенных к разбирательству гражданских дел в судах, и строго в соответствии с требованиями гражданского процессуального закона.

Руководит судебным заседанием участник, выступающий в роли председательствующего. Эту роль желательно доверить наиболее хорошо теоретически и практически подготовленному участнику, поскольку на председательствующего возлагается ответственная функция в судебном заседании.

**На третьем этапе** ведущий должен подвести итог игры и оценить работу.

## ПЕРВАЯ ПРЕМИЯ

в номинации

«Электронный образовательный ресурс»

### **Федоров Владислав Иванович,**

научный сотрудник Центра исследования политических трансформаций Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина, соискатель звания кандидата политических наук

*Научный руководитель:*

### **Сельцер Дмитрий Григорьевич,**

заместитель ректора – директор Центра исследования политических трансформаций Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина, доктор политических наук, профессор



## Электронное голосование: прошлое, настоящее и будущее

### Введение

Вопрос о применении электронных технологий голосования для развития демократии активно обсуждается в экспертном сообществе на протяжении последних 20 лет. Поводом для большой дискуссии стало быстрое развитие технологий цифрового века, которые проникли во все сферы жизни общества, в том числе в политику. Прецеденты использования электронных систем голосования на выборах в Бразилии и США в 1996 и 2000 гг. только усилили внимание к этой проблеме.

Понятие «электронное голосование» (e-voting) можно определить как набор различных способов волеизъявления избирателя, объединенных одним обязательным условием: подсчет голосов производится при помощи специальных программно-технических устройств без вмешательства человека. В постановлении ЦИК России от 27 августа 2014 г. № 248/1529-6 «О Порядке электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации»<sup>1</sup> дается опре-

<sup>1</sup> Постановление ЦИК России от 27 августа 2014 г. № 248/1529-6: [веб-сайт]. URL: <http://base.garant.ru/55172165/>.

деление этому понятию: «Электронное голосование – голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием комплекса средств автоматизации ГАС «Выборы».

Формы электронного голосования могут быть разными. Выделяются две большие разновидности: голосование на стационарных избирательных участках и голосование через Интернет.

В первом случае гражданин приходит на избирательный участок и, в зависимости от имеющегося там оборудования, либо заполняет бумажный бюллетень и опускает его в специальную машину, либо голосует при помощи электронной машины по «технологии прямой записи». В обоих случаях подсчет голосов производится без вмешательства человека. Однако использование бумажного бюллетеня является промежуточным вариантом между традиционным способом голосования и современными формами. В России на выборах ранее использовались машины оптического сканирования бюллетеней – КОИБ, наиболее широко они применялись на федеральных выборах 2011–2012 гг.

Другой вариант электронного голосования предусматривает использование специальных машин, с помощью которых избиратель голосует без бумажного бюллетеня. В таком случае принцип электронного голосования реализуется наиболее полно. В России подобные системы получили название КЭГ – комплекс электронного голосования, а машины, работающие по «технологии прямой записи», называются УСГ – устройство сенсорного голосования. По сути, такой способ электронного голосования на стационарных избирательных участках является вершиной эволюции автоматизированных систем подсчета результатов выборов. Сегодня электронное голосование на избирательных участках используется в 12 странах мира.

Другая большая разновидность цифровых выборов – интернет-голосование, считающееся наиболее современным способом волеизъявления. Гражданин реализует свое избирательное право при помощи компьютеров, планшетов и смартфонов. Чаще всего интернет-голосование выбирает молодежь, люди с ограниченными возможностями, военные и туристы, находящиеся во время выборов за границей. На сегодняшний день всего 7 стран мира законодательно утвердили возможность голосования через Интернет, но лишь в двух странах интернет-выборы используются на общенациональном уровне.

Главная проблема интернет-выборов – это транспарентность. Многие российские и зарубежные специалисты по избирательным технологиям, такие как А.С. Брод, Б. Голдсмит и Э. Ломбарди<sup>2</sup>, критически относятся к возможности сохранения тайны голосования и безопасности системы. Процесс голосования должен проверяться так же, как выполнение банковских транзакций

<sup>2</sup> Брод А.С. Мониторинг выборов в Рийгикогу (Эстония): [веб-сайт]. URL: <https://www.oprf.ru/1449/2114/vybory2012/docs/newsitem/18269>; Goldsmith B. Internet Voting: Past, Present and Future: [веб-сайт]. URL: <http://www.ifes.org/Home/Content/Publications/Interviews/2013/Internet%20Voting%20Past%20Present%20and%20Future.aspx>.

через системы онлайн-банкинга, только в этом случае выборы через Интернет смогут завоевать доверие общества.

Где и когда впервые были использованы электронные машины для голосования? Какие этапы развития они прошли? Почему некоторые страны мира полностью перевели свою избирательную практику на рельсы электронного голосования, а другие страны предпочитают бумажные бюллетени? Могут ли электронные выборы заменить традиционную форму голосования? Какие риски и преимущества скрывает электронное голосование? Какая форма электронных выборов подойдет для России. Да и вообще, нужны ли нашей стране электронные выборы?

На эти и другие вопросы мы пытаемся найти ответы в рамках настоящего исследования, результаты которого могут иметь научное, прикладное и политическое значение.

Объектом исследования выступает электронное голосование как совокупность подходов и методов реализации избирательного права. Предмет исследования – риски и преимущества электронного голосования. Цель работы – эмпирически обоснованная оценка мирового опыта электронного голосования и выработка рекомендаций по внедрению электронных технологий на выборах в Российской Федерации.

Цель работы предопределяет постановку и решение следующих конкретных задач:

- изучить мировой опыт использования электронного голосования;
- оценить недостатки и преимущества электронного голосования;
- выработать оптимальную форму электронного голосования, подходящую для использования в Российской Федерации.

Теоретической основой исследования послужили научные изыскания отечественных и зарубежных исследователей относительно общих аспектов реализации избирательного права при помощи электронного голосования (И.Б. Борисов, А.А. Вешняков, В.П. Журавлев, Ю.В. Митяева, А.А. Тедеев)<sup>3</sup>, в области прецедентов электронных выборов в странах мира (Б. Голдсмит, А.А. Голычев, Е.О. Горностаева, И.А. Дурнова, Д. Тернер, Р. Салтман, Р. Содритт, М. Филлипс)<sup>4</sup>, большое значение для исследования имели концепции полити-

<sup>3</sup> Борисов И.Б., Журавлев В.П. Развитие электронного голосования // Журнал о выборах. 2011. № 4. С. 40–47: [веб-сайт]. URL: <http://www.cikrf.ru/about/library/journal/2011/n4/Borisov.pdf>; Вешняков А.А. Международно-правовой и зарубежный опыт применения электронных средств голосования при проведении выборов // Международное публичное и частное право. 2006. № 5. С. 18–24.; Митяева Ю.В. Опыт проведения интернет-голосования на выборах и референдумах в России и за рубежом: [веб-сайт]. URL: <http://www.rcoit.ru/technologies/detail.php?ID=17065>; Тедеев А.А. Перспективы реализации избирательных прав граждан в информационной среде в условиях глобализации // Информационное право. 2009. № 2. С. 31–35.

<sup>4</sup> Goldsmith B. Internet Voting: Past, Present and Future: [веб-сайт]. URL: <http://www.ifes.org/Home/Content/Publications/Interviews/2013/Internet%20Voting%20Past%20Present%20and%20Future.aspx>; Saltman, R. Independent Verification: Essential Action to Assure Integrity in the Voting Process. Gaithersburg, MD: National Institute of Standards and Technology 2006.; Turner J. International Experience with E-Voting <http://www.ifes.org/Content/Publications/News-in-Brief/2012/June/-/media/>

ческих систем и политической коммуникации (Г. Алмонд, Г. Гербенер, К. Дойч, Д. Истон, Г. Лассуэлл)<sup>5</sup>.

Нормативную базу исследования составляют: Конституция Российской Федерации, федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», «О персональных данных», «Об электронной цифровой подписи», постановления ЦИК России, Рекомендации по правовым, организационным, техническим аспектам электронного голосования государствам – членам Совета Европы и Руководство по электронному голосованию Совета Европы.

Эмпирическая база работы включает в себя прецеденты использования электронного голосования на выборах в 40 странах мира, мнения экспертов, электронную статистику и данные социологических опросов.

Теоретико-методологическая основа исследования составляет совокупность подходов общенаучного характера и комплекса специальных методик, применяемых в политологии и правовых науках.

В рамках изучения опыта использования электронного голосования в мире проведено кросс-региональное и кросс-темпоральное сравнение прецедентов электронного голосования. Для типологизации форм электронного голосования применялся картографический метод. Изучение нормативных актов проводилось при помощи формально-юридического и сравнительно-правового методов научного исследования.

## **Становление и распространение автоматических систем голосования**

На сегодняшний день использование электронного голосования на выборах законодательно закреплено в 40 странах мира, включая Россию. Масштаб внедрения этой технологии различен: от уровня отдельных муниципалитетов до общенациональных выборов. Электронное голосование распространено по

---

Files/Publications/Reports/2012/EVote\_International\_Experience\_2012.pdf.; Phillips M., Soudriette R., Testing Democracy: How Independent Testing of E-Voting Systems Safeguards Electoral Integrity, p. 2: [веб-сайт]. URL: file:///C:/Users/1/Downloads/Testing%20Democracy\_SLI.pdf.; Голычев А.А. Электронная демократия как фактор повышения политического участия граждан современной России: дис. ... канд. полит. наук. М., 2006. 238 с.; Горностаева Е.О. Зарубежный опыт электронного голосования на выборах // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 21. С. 16–21.; Дурнова И.А. Зарубежный опыт проведения интернет-выборов и проблемы для России // Информационное право. 2007. № 2. С. 41–44.

<sup>5</sup> Almond G. The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations, SAGE Publications, Inc., 1989. 392 p.; Gerbener H. The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier: [веб-сайт]. URL: <http://www.rheingold.com/vc/book/>.; Deutsch K. The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control, New York: Free Press, 1963. 316 p.; Easton D. A Systems Analysis of Political Life. Chicago: University of Chicago Press, 1979. 507 p.; Lasswell H. Propaganda, Communication, and Public Opinion: A Comprehensive Reference Guide. Princeton, Princeton University Press, 1946. 435 p.

миру крайне неравномерно, хотя случаи его использования встречаются на всех континентах. Прежде всего, это связано с дороговизной пилотных проектов и спецификой политического развития стран мира. Наибольшее распространение электронное голосование получило в Северной и Южной Америке, в то время как наименьший интерес к данной форме волеизъявления наблюдается в странах Африки.

Анализируя мировой опыт развития автоматических систем голосования, можно выделить три больших этапа: механический, электронный и дистанционный (при помощи Интернета). Критерием для сравнения выступает способ голосования, характерный для каждого из этапов. Изобретение новых способов голосования было востребовано в странах с развитыми демократическими традициями.

В мировом опыте развития автоматических систем голосования можно выделить три больших этапа эволюции. Если механический этап завершился в 1960-х гг., то два других – электронный и дистанционный – продолжают оставаться актуальными и в наши дни. В перспективе пятидесяти лет вряд ли будет внедрен более удобный способ голосования, чем дистанционное интернет-голосование.

Таблица 1

**Эволюция способов автоматического голосования**

Дата	Способ голосования	Страна
Механический, 1892–1960-е гг.		
1892 г.	рычажные машины для голосования (чтобы проголосовать, нужно было нажать на рычаг)	США
1930-е гг.	рычажные машины использовались на выборах в крупных городах США	США
Электронный, 1960-е гг.–н.в.		
1962 г.	машины оптического сканирования, считывающие информацию с бюллетеней	США
1964 г.	компьютеры, считывающие информацию с перфокарт	США
1972 г.	компания Nedap создала первую европейскую электронную машину для голосования	Нидерланды
1974 г.	запатентована система прямой машинной записи результатов голосования	США

1980–1990-е гг.	эксперименты по использованию электронных машин для голосования	Бельгия, Бразилия, Великобритания, Венесуэла, Индия, Италия, Нидерланды, США, Франция
1998 г.	первые федеральные выборы с использованием электронных машин как единственного способа голосования	Бразилия
Дистанционный, 1990-е гг.–н.в.		
1990–2000-е гг.	эксперименты по проведению интернет-голосования	Австралия, Болгария, Великобритания, Дания, Испания, Канада, Нидерланды, Россия, США, Франция, Швейцария, Эстония
2000 г.	эксперимент по интернет-голосованию реализован на выборах президента США. Через Интернет смогли проголосовать избиратели, находящиеся за рубежом	США
2007 г.	первое в мире интернет-голосование на парламентских выборах в Эстонии	Эстония

На следующей ступени эволюции автоматических систем голосования появились электронные машины, считывающие информацию с бюллетеня. В 1960-х гг. такие машины были запатентованы в США, а в 1972 г. – в Нидерландах. В 1974 г. в США была изобретена система прямой записи волеизъявления избирателя на электронную машину. В англоязычной литературе для обозначения подобных машин используют аббревиатуру DRE (Direct Recording Electronic).

В 1996 г. в США прошел первый эксперимент по интернет-голосованию. С тех пор подобные эксперименты были проведены в десятках стран мира. В 2007 г. в Эстонии состоялись первые в мире общенациональные интернет-выборы.

Эксперименты по внедрению электронных технологий голосования весьма дорогие, поэтому далеко не все страны располагают ресурсами для их проведения. Однако ограниченность распространения электронного голосования по миру связана не только с дефицитом ресурсов. Например, в Африке к проблеме бедности добавляются сложные климатические условия и отсутствие инфраструктуры. В Европе переход на электронное голосование сдерживается неудачными примерами Ирландии, Германии и Голландии.

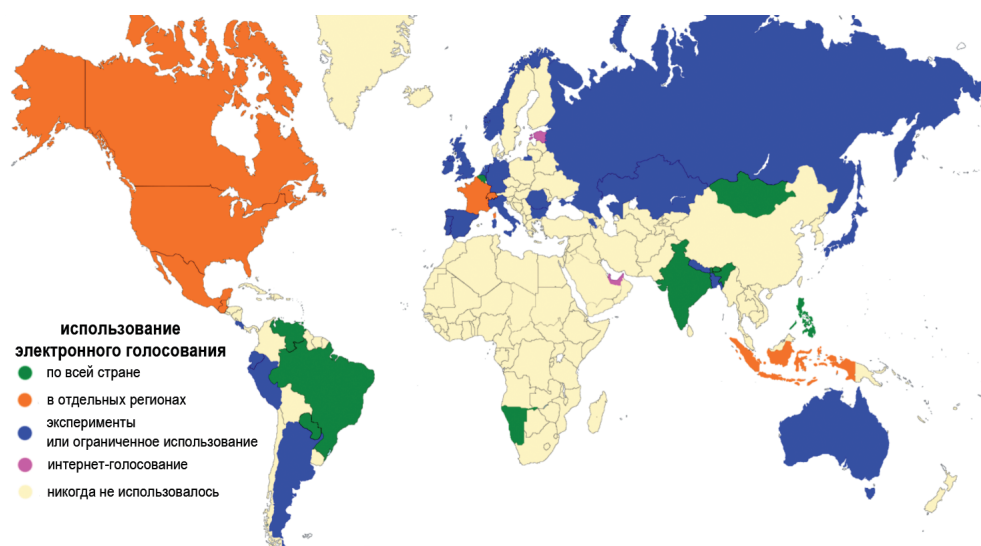


Рис. 1. Карта распространения электронного голосования по миру

Таблица 2

**Использование электронных систем голосования в мире**

По всей стране	В отдельных регионах	Эксперименты или ограниченное использование	Интернет-голосование
Бразилия, Бельгия, Бутан, Венесуэла, Индия, Монголия, Намибия, Парагвай, Филиппины	Гватемала, Канада, Мексика, США, Франция, Швейцария	Австралия, Аргентина, Армения, Бангладеш, Болгария, Великобритания, Гватемала, Германия, Индонезия, Ирландия, Италия, Испания, Казахстан, Коста-Рика, Непал, Норвегия, Перу, Россия, Румыния, Филиппины, Шотландия, Эквадор, Япония	Объединенные Арабские Эмираты, Эстония

Мы проанализировали современный опыт электронного голосования в 40 странах мира. Основным способом формирования выборных органов власти электронное голосование стало в 17 странах. В остальном мире власти стран действуют осторожно и ограничиваются экспериментами. Каждый

прецедент электронного голосования оценивался с позиций рисков и преимуществ, которые дает такая форма голосования, и возможности использования зарубежного опыта в России. В результате анализа были выделены общие и частные случаи. Опыт электронного голосования в 30 странах мира освещен в электронной версии работы.

### **Бразилия: пример для России**

Система электронного голосования Бразилии сегодня стала для многих стран мира образцом для подражания, но ещё в 1980-х гг. выборы в Бразилии ассоциировались исключительно с фальсификациями. Причиной перехода огромной страны на электронное голосование стало недоверие общества к институту выборов и абсентеизм избирателей. В 1995 г. по инициативе Верховного избирательного трибунала Бразилии была создана рабочая группа, которая должна была найти эффективный способ борьбы с фальсификацией выборов и средство увеличения явки избирателей.

Специалисты предложили использовать электронные системы голосования. В 1996 г. на местных выборах в штате Санта-Катарина был проведен первый эксперимент по электронному голосованию. Затем последовали другие эксперименты на местных выборах, результаты которых позволили в 1998 г. использовать электронные машины на федеральных выборах президента и парламента.

Разработчики машин для электронного голосования смогли обеспечить сохранность результатов выборов и доказали экономическую целесообразность новой формы голосования. Верховный избирательный трибунал Бразилии рекомендовал властям страны осуществить переход от бумажного бюллетеня к электронной машине. В 2002 г. в стране был принят федеральный закон об электронном голосовании, который закрепляет единственной формой волеизъявления избирателей голосование при помощи электронных машин.

Процесс голосования в Бразилии очень простой, а электронная машина напоминает по своему устройству индийскую. Избиратель при помощи клавиатуры набирает номер кандидата, затем на экране устройства для голосования появляется фотография с именем кандидата, после чего избиратель, удостоверившись в корректности данных, нажимает клавишу подтверждения выбора.

Для проверки корректности работы электронных машин в Бразилии используются два способа. Первый: в день выборов в каждом штате по жребию определяются участки, где учет голосов избирателей будет проводиться при помощи машин и бумажных бюллетеней. После завершения выборов специальная комиссия сверяет результаты. Второй способ: результаты голосования проверяются при помощи программного обеспечения.

Внедрение электронного голосования на выборах в Бразилии позволило повысить явку избирателей и сэкономить значительные материальные и че-

ловеческие ресурсы. Итоги выборов в стране, в которой насчитывается 143 млн избирателей, становятся известны спустя несколько часов после закрытия избирательных участков. На президентских выборах 2014 г. явка избирателей составила 78,90%, а на парламентских выборах – 77,75%, что свидетельствует о легитимности политической системы. В 2014 г. долю недействительных голосов удалось снизить до 13%, в то время как в 1990 г. их было 40%<sup>6</sup>.

Следующим этапом развития электронного голосования в Бразилии станет внедрение биометрических технологий идентификации избирателей. Для участия в выборах гражданам Бразилии к 2020 г. нужно зарегистрироваться в новом реестре избирателей. Для этого необходимо принести на избирательный участок свою фотографию и пройти дактилоскопию. Специалисты составят базу данных избирателей, и к 2020 г. проголосовать можно будет только при наличии биометрических сведений об избирателе. На выборах 2020 г. машина для голосования самостоятельно сможет идентифицировать избирателя, которому достаточно приложить палец к сканеру отпечатков пальцев.

Интернет-выборы в Бразилии не проводятся, эта тема обсуждается только в экспертном сообществе и публицистике. Власти страны сейчас нацелены на внедрение биометрических технологий на стационарных избирательных участках.

Бразилия прошла большой путь от эксперимента до законодательного закрепления электронных технологий голосования на федеральных выборах. Опыт Бразилии представляет большую ценность для России по ряду причин. Во-первых, обе страны имеют похожую форму государственного строя – президентская республика с федеративным территориальным устройством. Во-вторых, в странах насчитывается большое количество избирателей, в Бразилии – 143 млн, а в России – 110 млн избирателей. В-третьих, с введением электронного голосования власти Бразилии не только повысили доверие к институту выборов, но и смогли упрочить легитимность политической системы страны. Опыт Бразилии демонстрирует, что даже в большой стране, имеющей существенные географические различия, можно ввести единый стандарт голосования, основанный на современных электронных технологиях.

### **Германия: отказ от электронного голосования**

Пример Федеративной Республики Германия интересен с точки зрения неудачного опыта использования электронных машин для голосования. Сегодня выборы в одной из самых развитых стран мира проходят по старинке с использованием бумажных бюллетеней, и вот почему.

<sup>6</sup> Voter turnout data for Brazil : [веб-сайт]. URL: <http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?CountryCode=BR>.

Впервые электронные машины для голосования появились в Кельне на местных выборах в 1998 г., а потом они стали применяться и в других крупных городах Германии. Анализ использования этих машин выявил значительное сокращение времени на подсчет результатов выборов, а также экономию человеческих и финансовых ресурсов. Опыт было решено тиражировать на всю страну.

На федеральном уровне электронное голосование в Германии было опробовано на выборах в бундестаг в 2005 г. При помощи двух тысяч электронных машин проголосовали около двух миллионов избирателей. На избирательных участках Германии использовались электронные машины голландской компании Nedap, которые ранее применялись на выборах в Голландии, Ирландии и в городах Германии.

После выборов в бундестаг у немцев возникли опасения по поводу обеспечения избирательных прав, в том числе тайны голосования при использовании электронных машин. В марте 2009 г. Конституционный суд Германии признал, что использование на федеральных выборах в 2005 г. электронных машин для голосования, произведенных в Голландии, нарушило немецкое избирательное законодательство и не отвечает принципам честных и открытых выборов. Суд рекомендовал отказаться от использования текущего поколения электронных машин на выборах в Германии<sup>7</sup>. Тем не менее законодательство не запрещает использовать электронные машины для голосования на выборах, если обеспечивается возможность надежной проверки их результатов. Такая проверка должна быть простой и понятной для рядового избирателя, который не обладает специальными техническими знаниями. Сейчас на местных и федеральных выборах в Германии используются электронные машины для оптического сканирования бюллетеней – аналоги российских КОИБ.

Почему же безбумажное электронное голосование не прижилось в Германии? Безусловно, решающую роль в отказе от использования электронных машин сыграло решение Конституционного суда Германии. Граждан, которые обратились в суд, не устроила чрезмерно закрытая процедура подсчета голосов в электронной машине, которая превратилась в своеобразный «ящик Пандоры», способный принести много бедствий.

Главные претензии к электронным машинам сводились к трем пунктам: подсчет голосов не прозрачен; результаты выборов нельзя проверить; ошибки в работе электронной машины имели бы большое значение для общества. Сейчас в Германии продолжают пилотные проекты по тестированию электронного голосования, но на федеральном уровне пока используют бумажные бюллетени.

<sup>7</sup> Barrat i Esteve J., Goldsmith B., Turner J. International Experience with E-Voting, 2012, P. 91: [веб-сайт]. URL: [http://www.ifes.org/Content/Publications/News-in-Brief/2012/June/~media/Files/Publications/Reports/2012/EVote\\_International\\_Experience\\_2012.pdf](http://www.ifes.org/Content/Publications/News-in-Brief/2012/June/~media/Files/Publications/Reports/2012/EVote_International_Experience_2012.pdf).

## Основные тенденции электронного голосования в мире

Обобщая опыт внедрения электронного голосования в 30 странах мира, можно отметить ряд важных тенденций, которые продиктованы соображениями практической целесообразности и необходимостью соблюдения основных принципов избирательного права.

Во-первых, большинство стран, перешедших к использованию электронных систем голосования, сделали это не из-за абстрактного желания внедрять достижения технического прогресса, а из-за насущных проблем выборной практики, которые требовали решений. Например, импульсом к проведению экспериментов по использованию электронного голосования в Индии стали скандалы с крупными фальсификациями и проблема неграмотных избирателей. В Бразилии в 1990-х гг. благодаря использованию электронного голосования решили проблемы абсентеизма и недоверия к избирательной системе. В избирательных комиссиях Франции в начале XXI в. обострилась кадровая проблема. Её решили с помощью внедрения электронных машин, которые сэкономили человеческие ресурсы.

Эксперименты с электронными системами голосования всегда очень дорогие, но они необходимы для тестирования способов голосования, оценки рисков и преимуществ в уникальных условиях конкретного государства. Например, эксперимент с электронным голосованием в четырех областях Италии в 2006 г. стоил 34 млн евро, на Филиппинах пилотный проект обошелся в 150 млн долларов, в Ирландии тестирование электронных машин стоило 54 млн евро<sup>8</sup>.

Очевидно, что доверие к институту выборов важнее миллионных расходов на эксперименты, поскольку от результатов голосования зависит будущее общества и государства. Эксперименты помогают организаторам выборов понять, какие проблемы может решить электронное голосование и какие риски оно несет.

Во-вторых, электронное голосование должно обеспечивать основные принципы избирательного права: свободу выбора и тайну голосования; всеобщее и равное избирательное право. Если власти страны решились использовать новые технологии на выборах, то необходимо неукоснительно следить за соблюдением прав избирателя, стремиться к тому, чтобы электронное голосование усиливало защиту тайны и свободы выбора.

На сегодняшний день единственным международным правовым актом, который определяет стандарты электронного голосования, выступает Рекомендация Комитета министров Совета Европы по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования<sup>9</sup>. В этом

<sup>8</sup> The end of the voting machine: [веб-сайт]. URL: file:///C:/Users/1/Downloads/White%20Paper%20NASS%20-%20Updated%207-2-14%20AG.pdf.

<sup>9</sup> Council of Europe, Legal, Operational and Technical Standards for E-Voting, 2004.: [веб-сайт]. URL: [http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/key-texts/recommendations/Rec\(2004\)11\\_Eng\\_](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/key-texts/recommendations/Rec(2004)11_Eng_)

документе описаны требования к условиям проведения электронных выборов.

Составители Рекомендации опираются на практику электронного голосования в странах Европы и на важнейшие международно-правовые документы в области избирательного права. Такие, как Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Протокол № 1 к ней 1952 г., документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г.

По мнению составителей Рекомендации, для соблюдения основных принципов избирательного права необходимо выполнить ряд условий. В частности, электронная машина для голосования или интернет-сервис должны быть простыми в использовании и доступными для лиц с ограниченными возможностями; каждый электронный голос должен быть посчитан только один раз; при голосовании необходимо исключить любое влияние на принятие избирателем решения; электронная система голосования не должна иметь возможности узнать, как проголосовал избиратель.

Этот международно-правовой акт носит императивный характер и служит ориентиром для организаторов электронных выборов в Европе, которые стремятся обеспечить основные принципы демократических выборов. Несомненной проблемой в области международного права, на наш взгляд, является отсутствие стандартов проведения электронного голосования. Рекомендация Совета Европы до сих пор остается единственным подобным документом. Для выработки единых требований к электронному голосованию необходима совместная работа экспертов из разных стран мира. На площадке ООН могут работать эксперты из таких международных организаций, как Ассоциация организаторов выборов стран Европы, Экспертный центр по электронному голосованию и участию в выборах, Международный фонд избирательных систем, Избирательный институт Южной Африки, БДИПЧ, а также российские РОИИП и РЦОИТ.

Выработка международных стандартов электронного голосования создаст правовую базу и будет способствовать распространению современной избирательной практики по всему миру.

В-третьих, общество очень настороженно относится к любым новеллам в политической сфере, поэтому успех электронного голосования будет зависеть от доверия избирателей, а заручиться доверием можно только при использовании прозрачного механизма голосования и верификации результатов выборов. Во всех странах, где электронное голосование сегодня применяется на общенациональных выборах, длительное время проводились эксперименты и разъяснительная работа с населением. Например, в Бразилии от первого эксперимента до законодательного закрепления электронных выборов прошло

---

Evoting\_and\_Expl\_Memo\_en.pdf.; McGaley M., Gibson J. A Critical Analysis of the Council of Europe Recommendations on E-voting Standards: [веб-сайт]. URL: [https://www.usenix.org/legacy/event/evt06/tech/full\\_papers/mcgaley/mcgaley.pdf](https://www.usenix.org/legacy/event/evt06/tech/full_papers/mcgaley/mcgaley.pdf).

7 лет, а в Индии – 21 год. За это время большая часть населения привыкла к новым технологиям голосования и приняла их.

При внедрении электронной системы голосования у граждан во всех странах мира возникал один и тот же закономерный вопрос: как проверить корректность работы электронной машины? Если бюллетени можно пересчитать вручную и развеять сомнения, то как удостовериться, что электронная машина не ошиблась при подсчете голосов?

Эта проблема решалась везде по-разному. На выборах в Бельгии в качестве бюллетеня используется магнитная карта: чтобы проголосовать, её нужно вставить в электронную машину и сделать выбор, после чего машина запишет результаты голосования на магнитный носитель. Избиратель забирает магнитную карту и вводит её в другую машину – электронный ящик для карт, считывающий информацию с карты, и выдает итоговый результат. Если избиратель хочет убедиться, что его голос зафиксирован корректно, то перед вводом в электронный ящик можно проверить запись на карте в другой машине для голосования, которая покажет, за кого отдан голос.

В Индии результаты выборов можно проверить, распечатав голосование избирателей в хронологическом порядке на бумаге. В Бразилии для проверки корректности работы электронных машин используются другие машины или программное обеспечение.

Результаты выборов будут не легитимными, если не удастся обеспечить понятный механизм верификации. Мировой опыт электронного голосования требует, чтобы процедуру проверки результатов выборов мог выполнить человек, не обладающий юридическими и техническими знаниями. Только в случае выполнения этого требования можно ожидать от общества доверия к электронному голосованию.

В-четвертых, для организации выборов должно использоваться оборудование и интернет-сервис, соответствующие единому стандарту. Только в этом случае в разных регионах страны удастся обеспечить равные условия проведения выборов. Ситуация, когда в каждом регионе действует свое законодательство, регламентирующее проведение электронных выборов, приведет к нарушению целостности правовой системы избирательного законодательства.

## Заключение

В заключение отметим основные выводы, полученные в ходе исследования, и продемонстрируем перспективы дальнейшего изучения проблемы электронного голосования.

Поставленную исследовательскую цель – дать эмпирически обоснованную оценку мировой практики электронного голосования, и выработать рекомендации по внедрению электронных технологий на выборах в Российской Федерации – можно считать реализованной.

При помощи кросс-регионального и кросс-темпорального сравнения удалось проанализировать прецеденты использования электронного голосования на макро-уровне – в 40 странах мира, и на основании этих сведений дать классификацию развития автоматических систем голосования. Эта классификация стала первой попыткой обобщения опыта электронного голосования, что позволяет говорить о приросте научного знания.

Опираясь на корпус трудов отечественных и зарубежных исследователей, проблемы электронного голосования и опыт 40 стран мира, были выделены главные риски и преимущества электронного голосования. К рискам мы отнесем: проблемы с обеспечением основных принципов избирательного права; сложности с защитой информации о результатах выборов; недоверие избирателей к механизму подсчета голосов в электронной машине. К преимуществам: высокую скорость получения окончательных итогов выборов; автоматизацию подсчета голосов; экономию материальных и человеческих ресурсов; удобство для избирателей, в том числе для граждан с ограниченными физическими возможностями.

При анализе нормативной базы стало понятно, что несомненной проблемой в области международного права является отсутствие стандартов проведения электронного голосования и сертификации оборудования. На сегодняшний день единственным императивным документом в области электронного голосования остается Рекомендация Совета Европы. Для выработки единых требований к электронному голосованию необходима совместная работа экспертов из разных стран мира. Принятие международных стандартов электронного голосования станет мощным стимулом к распространению новой избирательной практики по всему миру.

Сертификация оборудования для электронного голосования должна проводиться при участии ЦИК России и независимой экспертной лаборатории. На наш взгляд, только в этом случае можно добиться безупречной работы системы в день выборов и заручиться доверием общества.

По состоянию на февраль 2015 г. проголосовать при помощи электронных машин в России можно только на 1% избирательных участков. На наш взгляд, опираясь на мировой опыт использования электронного голосования, организаторы выборов в России могут избежать многих проблем, которые стали непреодолимыми барьерами на пути внедрения современных способов голосования в других странах мира. Прежде всего, мы подразумеваем проблемы, связанные с недоверием к системе подсчета голосов, которая напоминает «ящик Пандоры», а также проблемы с обеспечением верификации результатов выборов и независимой проверки оборудования для голосования.

Сегодня Россия готова к внедрению гибридной формы голосования. Эксперименты дали представление о рисках и преимуществах электронного голосования. Любая политическая система современности, в том числе российская, не может сохранять баланс интересов в обществе, если не использует для коммуникации и выработки управленческих решений инструменты цифро-

го века. Одним из самых эффективных инструментов политической коммуникации является электронное голосование.

Проблема электронного голосования остается белым пятном в политико-правовой науке. В исследованиях зарубежных и отечественных авторов преобладают работы, рассматривающие особенности электронного голосования на примере отдельных стран мира, при этом отсутствуют попытки сравнительного анализа прецедентов электронного голосования. Также недостаточно развито изучение правовых стандартов электронного голосования в разных странах мира. Сравнительный анализ национального законодательства нужен для выработки единых стандартов электронного голосования. Перспективы развития предпринятого нами исследования охватывают как минимум два направления. Первое направление – это многомерные сравнительные исследования электронного голосования в современных государствах, выполненные на основе методов политологии и социологии. Второе направление – это анализ национального законодательства об электронном голосовании для совершенствования избирательной практики и выработки международных стандартов электронных выборов.

ВТОРАЯ ПРЕМИЯ  
в номинации  
«Электронный образовательный ресурс»

**Шелагин Александр Брониславович,**  
преподаватель кафедры общественных  
дисциплин филиала Института международного  
права и экономики имени А.С. Грибоедова  
в г. Липецке



## **Избирательное право и процесс: ресурс для слабовидящих избирателей**

### **1. Общая характеристика Ресурса**

Одним из базовых направлений государственной социальной политики является создание доступной, безбарьерной среды для лиц с ограниченными возможностями здоровья. В России действует несколько целевых программ, направленных на социальную, трудовую и образовательную адаптацию таких граждан, их активное вовлечение в общественную жизнь. Достаточно значительное лиц с ограниченными возможностями здоровья – слабовидящие. Абсолютное большинство из них достигли возраста 18 лет и являются избирателями. Таким образом, можно говорить о группе избирателей, требующих особого подхода в информационно-разъяснительной работе с ними.

Настоящий электронный образовательный ресурс (далее – Ресурс) предназначен для обеспечения решения данной задачи.

Он учитывает потребности слабовидящих избирателей (крупный шрифт, различные варианты контрастного графического оформления, наличие голосовых комментариев и др.).

Кроме того, Ресурс оптимизирован для работы с мобильных устройств (телефонов, планшетов), имеется функция скачивания на эти устройства. Именно это позволяет сделать его максимально доступным и удобным в применении (например, непосредственно в день голосования, если нет постоянного доступа к сети Интернет).



Реализована функция скачивания материалов Ресурса в форматах стандарта SCORM-2004, что позволяет использовать их непосредственно в системах дистанционного обучения.

Разработана специальная версия темы «Правовой статус избирателя» для информационного терминала.

Также все материалы Ресурса можно скачать в виде изображений, чтобы распечатать на бумажном носителе или переработать по собственному усмотрению.

### **Цель Ресурса**

Повышение правовой культуры слабовидящих избирателей.

### **Задачи Ресурса**

1. Формирование методической базы для изучения:
  - основ избирательного права и избирательного процесса;
  - правового статуса избирателя.
2. Закрепление и проверка знаний в области избирательного права и избирательного процесса средствами интерактивного тестирования.
3. Обеспечение потребности в кратком справочнике по вопросам избирательного права и избирательного процесса.
4. Стимулирование к участию в выборах через уяснение своих прав и обязанностей.

### **Целевая группа**

Настоящий Ресурс, в первую очередь, предназначен для слабовидящих избирателей, однако может быть полезен для иных участников избирательного процесса.

## 2. Основные элементы Ресурса

Ресурс структурирован по четырем основным темам, исходя из принципа содержательной направленности обучающих материалов: теоретические вопросы избирательного права, избирательные комиссии, стадии избирательного процесса, правовой статус избирателя.

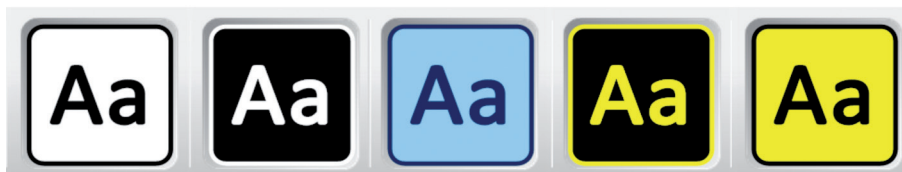
Для закрепления и проверки знаний разработана система интерактивного тестирования.



### 2.1. Интерактивные презентации

Основа темы – интерактивная презентация, содержащая изучаемый материал в систематизированном виде.

Презентации созданы с учетом принципов доступности и интерактивности. Доступность обеспечивается простотой изложения материала, его структурированием блоками, а также оптимизацией графических и текстовых элементов под нужды слабовидящих избирателей. Каждая тема имеет 5 контрастных вариантов цветового оформления (черно-белое, бело-черное, синеголубое, желто-черное и черно-желтое). Тема по вопросам правового статуса избирателей снабжена функцией голосового комментария.



Слайды презентации оптимизированы под размеры и соотношение сторон экранов мобильных устройств и сенсорный ввод.

Интерактивность выражается в возможности управления контентом презентации по своему усмотрению и удобной системой поиска информации. Это позволяет оптимизировать процесс работы с Ресурсом и получать именно нужную в конкретный момент времени информацию.

Большое внимание было уделено адаптации интерфейса Ресурса под специфику различных устройств.

Полнофункциональное меню автоматически открывается при просмотре презентации на обычном персональном компьютере или планшете.

**Доступны функции:**

- поиск информации по текстовому содержанию;
- полная версия навигационного плеера (с кнопками, полосой прокрутки и возможностью перейти в полноэкранный режим);
- панель навигации с изображением и наименованием каждого слайда;
- средства выделения информации: интерактивный «фломастер», «выделитель» и «ластик»;
- голосовой комментарий (в теме по правовому статусу избирателей).



При работе с мобильного телефона плеер автоматически приобретает упрощенный вид.

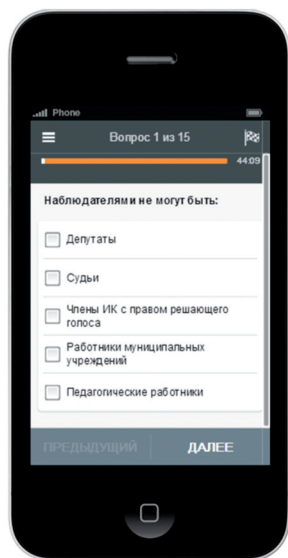
Сохраняются все базовые функции (за исключением средств выделения информации), однако элементы интерфейса выглядят более лаконично.

Такой подход обеспечивает лучшее восприятие информации с относительно небольших экранов мобильных телефонов, что особенно важно для целевой группы настоящего Ресурса.

Также презентация снабжена системой внутренних гиперссылок, что позволяет обращаться к нужной информации быстрее. Эти гиперссылки сгруппированы в блоки по направлениям.

## 2.2. Интерактивный тест

Для проверки уровня знаний разработан соответствующий интерактивный тест. Тест включает в себя до 10 вопросов по приведенным в Ресурсе темам. Перечень вопросов компилируется из банка заданий случайным образом (в банке – 30 вопросов). Такой подход позволяет проверить базовые знания без падения интереса к прохождению теста и познавательной деятельности в целом.



Применяются следующие типы вопросов: выбор ответа из вариантов (одиночный и множественный выбор), согласие и несогласие с высказыванием, определение соответствия понятий.

Вопросы теста и варианты ответов в них выводятся в случайном порядке.

Подсчет результатов осуществляется в автоматическом режиме, имеется возможность их просмотра и печати с указанием правильных вариантов ответа.

Как и в случае с интерфейсом презентаций, интерфейс тестов изменяется, исходя из особенностей устройства, с которого к нему осуществляется доступ.

Введение механизма проверки знаний способствует лучшему закреплению материала, а интерактивная форма заданий вызывает повышенный интерес у самих тестируемых, что также способствует реализации цели и задач Ресурса.

## 2.3. Материалы для скачивания

Все материалы Ресурса могут быть скачаны в нескольких вариантах:

- в формате HTML5, что позволяет запускать его с мобильных устройств (телефонов и планшетов), не поддерживающих технологию Flash.

Это позволяет использовать материалы Ресурса даже без постоянного подключения к сети Интернет;

- в формате изображений, что может пригодиться, если эти материалы нужно распечатать или изменить;
- в формате стандарта SCORM-2004, что обеспечивает возможность интеграции материалов Ресурса с системами дистанционного обучения;
- в форме мен для электронного терминала или справочной системы (тема «Правовой статус избирателя»).

### 3. Технические характеристики Ресурса

Интерфейс главной страницы Ресурса выполнен на основе технологии гипертекста (в виде веб-страницы с расширением \*.html, кодировка – UTF-8). Занятия (презентации и тесты) приведены в стандарте HTML5.



Материалы для скачивания доступны в форматах \*.doc, \*.png, \*.html, стандарте SCORM-2004.

Таким образом, для использования Ресурса необходимо следующее программное обеспечение:

1. Браузер с поддержкой HTML5 (рекомендуется Google Chrome версии 35.0.1916 и выше).
2. Для работы с материалами для скачивания требуется программа-архиватор, поддерживающая работа с файлами в формате \*.zip, а также текстовый редактор, распознающий формат \*.doc (возможно использование пакетов Open Office 2.0 или Microsoft Office-2003 и последующих).

### 4. Основные выводы

Обобщая все вышесказанное, можно сделать несколько выводов:

1. Ресурс является эффективным инструментом повышения правовой культуры слабовидящих избирателей.
2. Интерактивные средства Ресурса обеспечивают как возможности обучения, так и возможности его использования в качестве электронного сборника справочных материалов (в т.ч. при совершении избирательных действий) либо контента для информационных терминалов.
3. Материалы Ресурса могут быть использованы в едином комплексе либо в определенной части (благодаря функции экспорта данных) при подготовке иных курсов и методических разработок.

4. Ресурс является кроссплатформенным – не зависящим от используемой операционной системы, платного проприетарного программного обеспечения и технологии Flash. Он может быть размещен не только на мобильных носителях информации или ПК, но и на мобильных устройствах и в сети Интернет. Такой подход позволяет сделать Ресурс максимально доступным и удобным для конечного пользователя.

5. Ресурс имеет большой модернизационный потенциал в части дополнения новыми обучающими материалами для иных участников избирательного процесса с использованием тех же подходов и принципов.

ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ

в номинации

«Электронный образовательный ресурс»

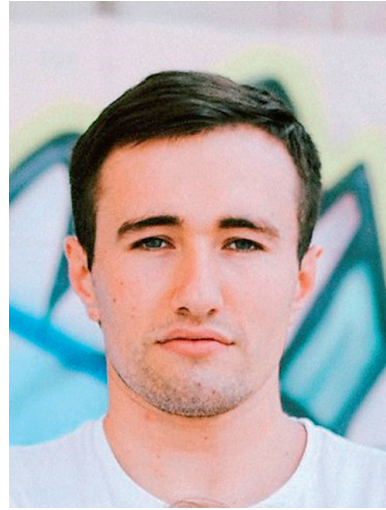
**Педченко Андрей Николаевич,**

студент 5-го курса очной формы обучения факультета информационных технологий и управления Южно-Российского государственного политехнического университета (НПИ) имени М.И. Платова

*Научный руководитель:*

**Кетова Лариса Петровна,**

заведующая кафедрой «Публично-правовые дисциплины» Южно-Российского государственного политехнического университета (НПИ) имени М.И. Платова, кандидат исторических наук, доцент



**Выборы Губернатора Ростовской области  
13 сентября 2015 г.**

Работа выполнена в форме компьютерной программы для избирателей и наблюдателей. По сути, является программным продуктом учебно-методической направленности в сфере избирательного права и избирательного процесса в целях повышения правовой грамотности избирателей и наблюдателей в период подготовки и организации избирательной кампании 13 сентября 2015 г. в Ростовской области.

Актуальность работы обусловлена необходимостью просветительской работы политико-правовой направленности среди жителей Ростовской области в связи с приближающейся избирательной кампанией по выборам губернатора Ростовской области.

Идейная основа работы подчинена принципам свободных, гласных и честных выборов. В работе автор также пропагандирует ценность активной жизненной позиции, убеждая пользователей программы принять активное участие в выборах.

Выполненный программный продукт привлекателен для пользователей, в том числе искушенных компьютерными новациями молодых людей. Текст расположен интерактивно, креативно.

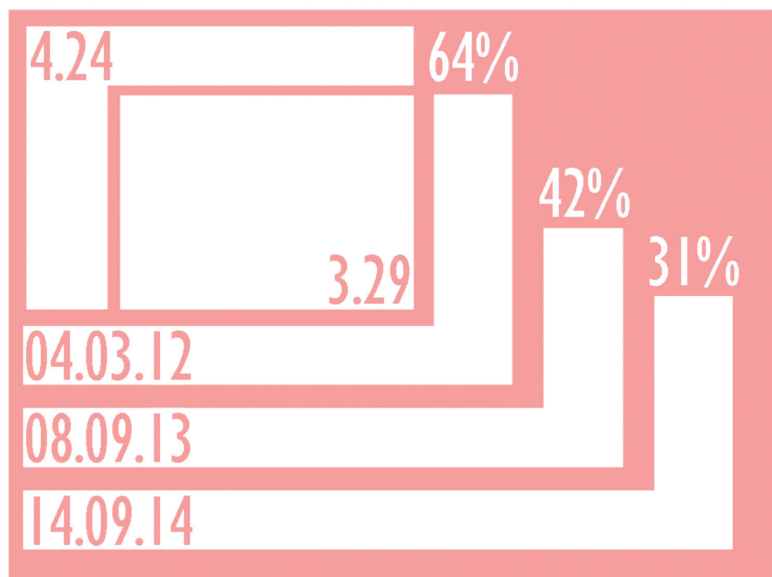


Рис. 1. Явка на выборы в Ростовской области за последние годы

Практическая значимость выполненной работы состоит в том, что конкурсную работу можно использовать для повышения правовой грамотности в сфере избирательного права и избирательного процесса избирателей и наблюдателей, разместив её на сайте ИКРО в преддверии выборов губернатора Ростовской области 13 сентября 2015 г.



Рис. 2. Фундаментальная значимость электоральной активности

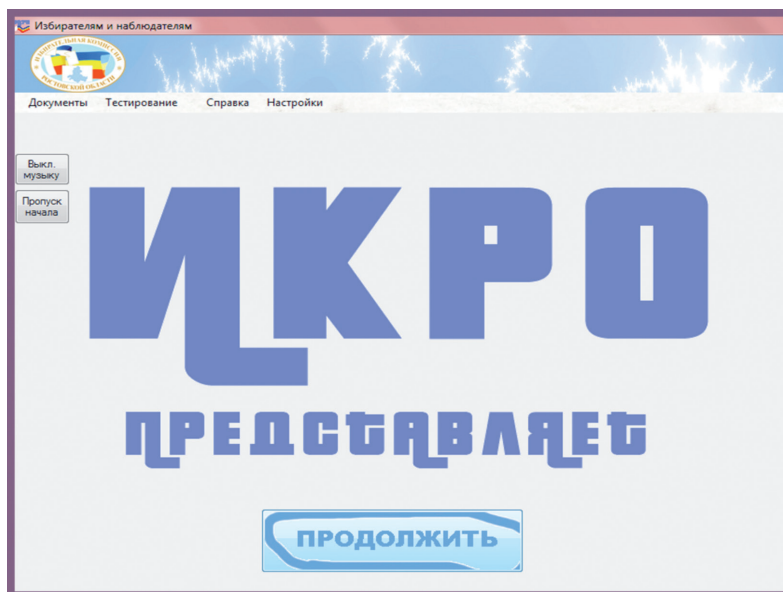


Рис. 3. Стартовое окно программы

Представляется, что главным положительным итогом данной работы должно стать повышение интереса молодежи к вопросам избирательного права, избирательного процесса, реализация её творческого потенциала в активной форме освоения основ избирательных правоотношений.

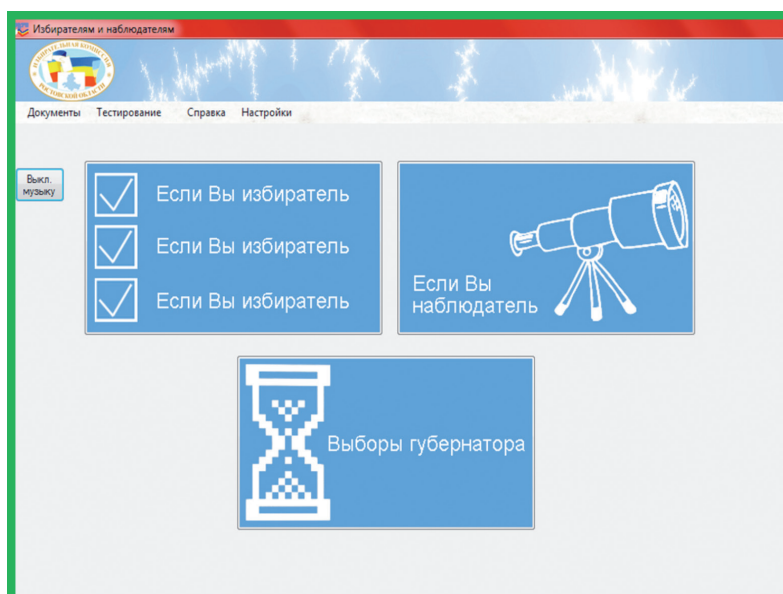


Рис. 4. Главное меню программы

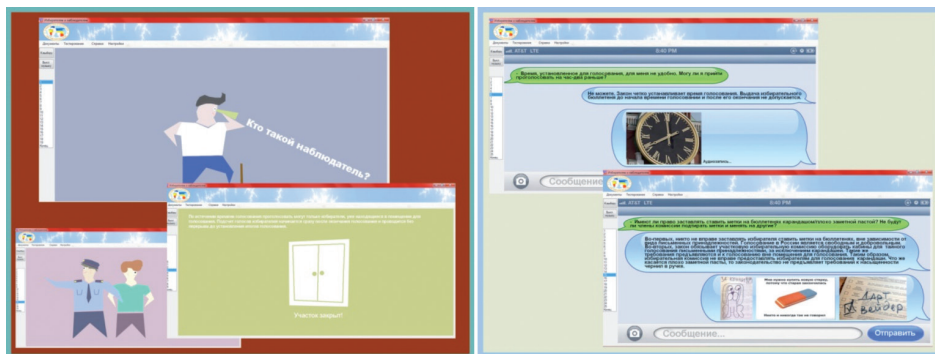


Рис. 5. Основные разделы программы

Данная программа знакомит пользователя с историей выборов высших должностных лиц субъектов РФ и предстоящим событием в пределах Ростовской области – выборами губернатора области.

В доходчивой форме – анимированных слайдах – даются ответы на наиболее часто встречающиеся вопросы избирателей; приводится перечень необходимых условий, выполнение которых необходимо для корректной работы наблюдателя во время голосования на избирательном участке.

При изучении предложенных материалов пользователь имеет возможность ознакомиться с последними редакциями документов в области избира-

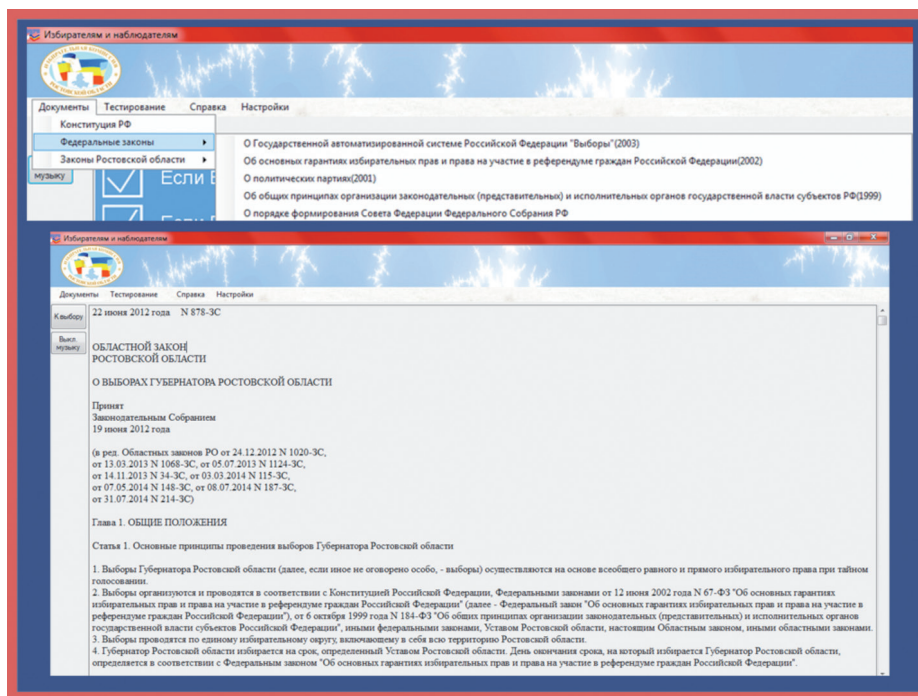


Рис. 6. Блок изучения документов

тельного права и избирательного процесса, а также пройти несколько вариантов тестирования по вышеуказанной теме.

Помимо этого, в разделе «Справка» приводятся активные гиперссылки на актуальные ресурсы федерального и регионального уровней по теме избирательного права и деятельности соответствующих организаций.

Кроме того, программа представлена в комплекте с исходными файлами, и при необходимости и при обращении к продвинутому пользователю можно изменить структуру или содержание. И что также важно: чтобы изменить вопросы и ответы блока тестирования, дополнительные знания или программные продукты вовсе не нужны – подробная инструкция внесения изменений предоставляется вместе с программой.

## **СБОРНИК КОНКУРСНЫХ РАБОТ**

в области избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний, выполненных студентами, аспирантами и преподавателями образовательных организаций высшего образования Российской Федерации

Редактор  
*Е. С. Ухлина*

Верстка  
*К. В. Сычев*

Подписано в печать 10.08.2015. Формат 70x100 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>  
Печать офсетная. Печ. л. 12,75. Тираж 510 экз.  
Отпечатано в ИП Остапенко Г.И. Заказ № 124.  
432072, г. Ульяновск, ул. Карбышева, д. 21, кв. 12