

ВЫБОРЫ
В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

ВЫБОРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

МОСКВА
«ВЭЛТИ»
1998

УДК 324 (470) (091)
ББК 66.3 (2 Рос) 68
В93

Авторский коллектив

В.В. Альхименко, В.И. Васильев, Ю.А. Веденеев, А.Д. Венгеровский,
А.А. Вешняков, И.С. Горшков, А.А. Давыдов, О.К. Застрожная,
А.В. Иванченко, В.А. Климов, А.И. Ковлер, В.Н. Козлов, В.М. Курицын,
В.И. Лысенко, Д.Б. Орешкин, А.Е. Постников, В.Г. Ситник, А.И. Тур, В.И. Фадеев,
И.П. Фомичев, В.П. Шергин

Под общей редакцией

доктора юридических наук А.В. ИВАНЧЕНКО,
кандидата юридических наук А.А. ВЕШНЯКОВА,
доктора юридических наук В.И. ВАСИЛЬЕВА,
доктора юридических наук В.И. ЛЫСЕНКО

ВЫБОРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. — М.: «ВЭЛТИ», 1998. — 144 с. с иллюстрациями.

Ответственный за выпуск О. Б. Беляков

Редактор М.Г. Чегогидзе

Художник В.В. Матусевич

Корректоры Е.А. Сакович, А.С. Тока

Подписано к печати 25.08.98. Формат издания 60×90/8.
Бумага мелованная. Гарнитура «Лазурский». Печать офсетная.
Усл. печ. л. 18,0. Тираж 2500. Заказ 1256.

Издательство «ВЭЛТИ». Лицензия ЛР № 064908.

Отпечатано с готовых цветоделенных пленок
в ОАО «Типография «Новости».
107005, Москва, ул. Фр. Энгельса, 46

ISBN 5—89686—006—4



К читателям

В современной России выборы становятся обычным явлением. Вместе с тем нынешние избирательные кампании знаменуют собой значительные качественные перемены в политической жизни страны.

Каждому известно, что выборы проводились и раньше - в советский период. Но тогда они лишь маскировали диктатуру одной партии, административно-командную систему, служили в качестве их «демократического» прикрытия. Теперь же выборы - это высшее и реальное выражение власти народа, способ формирования государственно-властных структур и органов местного самоуправления на основе свободного волеизъявления избирателей. И эти колоссальные сдвиги произошли всего за несколько лет, когда формировалась, совершенствовалась, обретала собственное лицо новая избирательная система Российской Федерации.

Эта книга имеет целью помочь тому, кто взял ее в руки, представить себе процесс становления современной российской избирательной системы, проследить его этапы, уяснить характерные черты выборов на новых, подлинно демократических основах. Подготовленная членами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (ЦИК России), Научно-методическим советом при Комиссии, работниками ее Аппарата, учеными и специалистами в области избирательного права и избирательного процесса книга интересна своими информационными, статистическими и фотоматериалами, которые наглядно рассказывают об истории избира-

тельной системы России с начала XX века до наших дней. В ней рассказывается о проблемах развития федерального и регионального законодательства о выборах и референдумах, нормативно-правовой базе выборов в органы местного самоуправления, о формировании системы избирательных комиссий.

Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации, роль ЦИК России в их проведении, формирование выборных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления — обо всем этом можно прочитать в предлагаемом вам издании. Вы познакомитесь с состоянием российской избирательной системы на сегодняшний день, узнаете об использовании Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» и других новейших технологий при проведении выборов и референдумов.

Авторы не обошли вниманием и Федеральную целевую программу повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации, которая осуществляется во всех регионах России.

Демократический характер российской избирательной системы признан во всем мире. Международные наблюдатели, присутствовавшие на прошедших выборах, отметили, что они были демократическими, свободными и проводились в соответствии с национальным законодательством и нормами международного права. Сегодня созданы условия и гарантии реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, сформована система независимых избирательных комиссий, развиваются и внедряются новейшие избирательные технологии.

Надеемся, что предлагаемое издание не только вызовет познавательный интерес, но и поможет всем потенциальным участникам будущих выборов.

Председатель

Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

А.В.Иванченко



ГЛАВА ПЕРВАЯ

Из истории

1. Как выбирали Государственную Думу
в 1906–1912 годах

Впервые в Российской Империи о Государственной Думе официально заговорили после опубликования 6 августа 1905 года Манифеста об учреждении Государственной Думы, закона об учреждении Государственной Думы и Положения о выборах в Думу. Кроме этих актов 18 сентября 1905 года были изданы Правила о применении и введении в действие Учреждения Государственной Думы и Положения о выборах в Государственную Думу, а также Указ Правительствующего Сената от 11 декабря 1905 года и Инструкция Министерства внутренних дел от 17 декабря 1905 года о порядке составления дополнительных списков лиц, имеющих право на участие в выборах, и их ведения.

На основе этих нормативных актов в марте-апреле 1906 года и феврале 1907 года в России состоялись выборы в Государственную Думу первого и второго созывов. Выборы проводились по губерниям, областям, двум столицам — Санкт-Петербургу и Москве, крупным городам — губернским, областным, промышленным и национальным центрам (перечень указанных городов содержался в Положении о выборах). Выборы в Государственную Думу в губерниях Царства Польского, а также Тобольской, Томской, Иркутской, Енисейской губерниях, на Кавказе, в других национальных окраинах проводились на основании особых правил.

Выборы не являлись всеобщими равными и прямыми. Для крестьян они были четырехстепенными. Многие категории населения были исключены из числа избирателей в связи с введением различного рода цензов: возрастного, имущественного, ценза оседлости и других. Так, в выборах не участвовали «женщины, лица моложе двадцати пяти лет, лица, обучающиеся в учебных заведениях, воинские чины армии и флота, состоящие на действительной военной службе, бродячие инородцы, иностранные подданные, несостоятельные или малоимущие лица» и другие.

Первоначально имелось в виду, что в выборах не будут участвовать также рабочие. Однако под влиянием революционного движения 17 октября 1905 года ца-

рем был издан Манифест об усовершенствовании государственного порядка, в котором, в частности, говорилось о необходимости расширения избирательных прав по сравнению с Положением от 6 августа 1905 года. В этих целях Указом Правительст-

ВОПРОСЫ

предложенные на обсуждение Совѣщанія председателей избирательныхъ съѣздовъ 24 февраля 1906 года вслѣдствіе возбужденія ихъ нѣкоторыми председателями этихъ съѣздовъ.

Вопросы.

1. Къ какому часу должны собираться избиратели?
2. При какомъ количествѣ прибывшихъ на выборы избирателей открываются выборы?
3. При назначеніи въ уѣздѣ нѣсколькихъ предварительныхъ съѣздовъ можно ли лицу, имѣющему право участвовать на всѣхъ съѣздахъ, явиться на съѣздъ по своему усмотрѣнію?
4. Когда производятся выборы шарами, а когда записками?

Отвѣты.

37 ст. правилъ произв. выборовъ и 7 ст. прилож. къ 38 ст.

Принявъ въ соображеніе, что закономъ не установлено, при какомъ числѣ прибывшихъ на съѣздъ избирателей открываются выборы, совѣщаніе признало, что во всякомъ случаѣ выборы могутъ состояться только при наличности избирателей не менѣе 3-хъ.

Избиратель можетъ явиться только на тотъ предварительный съѣздъ, къ которому приписана волость, въ районѣ коей имѣетъ онъ мѣстоожительство (ст. 41 Пол. о выбор.).

Ст. 2 разд. X указа 11 декабря 1905 г., при чемъ надо имѣть въ виду, что подсчетъ лицъ свыше 500 долженъ быть производимъ по избирательнымъ спискамъ, а не по наличности прибывшихъ на выборы.

Фрагмент вопросника
по процедуре выборов
в Государственную Думу

вующего Сената от 11 декабря 1905 года для ряда категорий населения был снижен имущественный ценз, позволяющий участвовать в выборах, предоставлено пассивное избирательное право рабочим предприятий фабрично-заводской, горной и горно-заводской промышленности с количеством рабочих не менее пятидесяти человек.

Партія Народной Свободы.

(Конституціонно-Демократическая).



Павелъ Николаевичъ
МИЛЮКОВЪ.



Георгій Николаевичъ
РОДИЧЕВЪ.



Александръ Михайловичъ
КОЛЮБАКИНЪ.

Наши кандидаты
въ
третью Государственную Думу
по второму разряду отъ г. Петербурга.

Титульный лист
предвыборного буклета
партии кадетов

Число членов Государственной Думы, избираемых по губерниям, областям и городам, устанавливалось специальным расписанием, приложенным к Положению о

выборах от 6 августа 1905 года. Членов Государственной Думы по губерниям и областям выбирали губернские избирательные собрания, которые образовывались под председательством губернского предводителя дворянства или лица, его заменяющего, из выборщиков, избираемых съездами: уездных землевладельцев, городских избирателей, уполномоченных от волостей и станиц, а также выборщиков, избираемых рабочими. Общее число выборщиков по каждой губернии или области, распределение их между уездами и съездами также устанавливалось специальным расписанием.



Фото из Фондов РГД КюД

Учет бюллетеней
по выборам
выборщиков
в Государственную
Думу. 1906 г.

Членов Государственной Думы от крупных городов выбирали избирательные собрания, образуемые под председательством городского головы или лица, его заменяющего, из выборщиков, избираемых в столицах (в количестве ста шестидесяти) и остальных городах (в количестве восьмидесяти). Для избрания выборщиков в городское избирательное собрание город делился на избирательные участки, соответствующие по числу и границам делению его на полицейские части.

Выборщиками могли стать только лица, пользующиеся активным избирательным правом. Члены Государственной Думы избирались из числа выборщиков. Избрание выборщиков на съездах, а также избрание членов Государственной Думы в губернских и городских избирательных собраниях производились закрытой подачей голосов (тайным голосованием) посредством баллотировки шарами. Выборщиками от избирательных съездов и членами Государственной Думы, избранными в губернских и городских избирательных собраниях, признавались лица, за которых было подано более половины голосов участвующих в съездах или собраниях в порядке большинства полученных баллов.

После издания Высочайшего Указа о проведении выборов в Государственную Думу Министр внутренних дел безотлагательно распоряжался о составлении списков лиц, имеющих право участвовать в выборах. Списки лиц, имеющих право участвовать в выборах на съездах уездных землевладельцев, составлялись и выверялись

(«содержались в исправности») уездной земской управой или управлением по делам земского хозяйства, а в местностях, где таких управ нет, — уездными полицейскими управлениями. Списки участников выборов на съезде городских избирателей, а также участников избрания выборщиков в городское избирательное собрание — городскими управами или учреждениями, их заменяющими.

Выборы в городское избирательное собрание проводились одновременно во всех избирательных участках в течение одного дня, с 9 часов утра до 9 часов вечера. Участковые избирательные комиссии имели право самостоятельно определять способ удостоверения личности избирателей и проверки их полномочий.

1. Предлагаю в Члены Государственной Думы от г. С.-Петербурга по ВТОРОМУ разряду: Фамилия Грибодовъ. Имя Сергій. Отчество Дмитриевичъ. Звание Завѣд. отдѣл. Гл. Физ. Обсера. Избирательный участокъ Васильевскій. Адресъ В. 0., 18 лин., 15, кв. 7. № по избирательному списку 1781.	Один из бюллетеней по выборам в Государственную Думу. 1906 г.
2. Предлагаю в Члены Государственной Думы от г. С.-Петербурга по ВТОРОМУ разряду: Фамилия Милютинъ. Имя Юрій. Отчество Николаевичъ. Звание Отст. гв. пор. публицистъ. Избирательный участокъ Литейный. Адресъ Франц. наб., 32, кв. 4. № по избирательному списку 4833.	
3. Предлагаю в Члены Государственной Думы от г. С.-Петербурга по ВТОРОМУ разряду: Фамилия Перцовъ. Имя Николай. Отчество Николаевичъ. Звание Главы Сиб. Думъ, публицистъ. Избирательный участокъ Казанскій. Адресъ Екатирин. кан., 109, кв. 2. № по избирательному списку 3080.	

Голосование производилось посредством записок и считалось тайным. Каждый избиратель должен был лично вручить свою избирательную записку председателю избирательной комиссии, который в присутствии избирателя опускал записку в избирательный ящик. В записке указывались имена, отчества и фамилии лиц, за которых избиратель подает голос, в количестве, не превышающем общего числа выборщиков, подлежащих избранию по каждому участку. О принятии избирательной записки делалась соответствующая отметка в избирательном списке против фамилии лица, ее подавшего. После закрытия заседания председатель комиссии объявлял присутствующим число поданных записок, которое заносилось в особый акт, подписываемый председателем и членами комиссии. Избирательный ящик опечатывался. Подсчет голосов производился на заседании избирательной комиссии на следующий день, с 9 часов утра до 9 часов вечера. На заседании комиссии могли присутствовать избиратели. По окончании подсчета голосов составлялся протокол за подписями председателя и членов избирательной комиссии. В протокол заносились: число извлеченных из ящика записок, число всех прочитанных записок, число записок, признан-

ных недействительными, с приведением оснований, и список лиц, избранных в выборщики.

Для проверки правильности выборов и рассмотрения заявлений и жалоб по вопросам, связанным с выборами, учреждались губернские и уездные по делам о выборах комиссии.

Губернские комиссии образовывались под председательством председателя окружного суда. В состав комиссии губернатором назначались управляющий казенной палатой, предводитель дворянства губернского города, председатель губернской земской управы, городской голова губернского города, один из членов окружного суда (по назначению общего собрания суда) и один из членов губернского (или губернского по крестьянским делам) присутствия.



Калужская губернская по делам о выборах в Государственную Думу комиссия. 1906 г.

Уездные по делам о выборах комиссии образовывались под председательством члена окружного суда (по назначению общего собрания суда). В состав комиссии по назначению уездного съезда входили уездный предводитель дворянства, мировой или городской судья (по назначению съезда мировых судей или общего собрания окружного суда), председатель уездной земской управы, городской голова уездного города, податный инспектор и один из земских начальников.

Губернские и уездные комиссии вправе были рассматривать жалобы и заявления, относящиеся исключительно к выборам в избирательные собрания. Рассмотрение обращений, связанных с выборами в Государственную Думу, в их компетенцию не входило. Согласно разъяснениям Правительствующего Сената, эти комиссии не должны были ограничиваться рассмотрением жалоб, им также принадлежало право разрешения сомнений, возникающих по поводу выборов. Иными словами, комиссии вправе были принимать решения по существу жалоб. По результатам рассмотрения списков избирателей, выборного производства и поступивших жалоб комис-

сии вправе были, к примеру, вынести постановление об изменении в списках избирателей, отменить выборы на съездах или избирательных участках в отношении всех или некоторых выборщиков. Заинтересованные лица могли подать жалобу на постановление уездной комиссии — в губернскую комиссию, на постановление губернской комиссии — в Правительствующий Сенат.

После выборов в Государственную Думу губернские и городские избирательные собрания закрывались. Все выборное производство представлялось председателем собрания губернатору или градоначальнику. Заинтересованные лица могли подать им жалобы на допущенные при выборах неточности и нарушения установленного порядка. Избирательную документацию с принесенными жалобами и объяснениями председателей избирательных собраний губернатор или градоначальник представлял Правительствующему Сенату в недельный срок со дня ее получения.



Фото из фондов РГА КФД

*Таврический дворец
в Санкт-Петербурге,
где 27 апреля 1906 года
состоялось
торжественное открытие
Государственной Думы*

По результатам рассмотрения жалоб и изучения выборного производства Правительствующий Сенат мог отменить результаты выборов всех или некоторых членов Государственной Думы от соответствующей губернии, области или города. В случае отмены результатов выборов Правительствующим Сенатом, а также в случае выбытия члена Государственной Думы из ее состава, если до наступления срока общих новых выборов в Думу оставалось более года, предусматривалось проведение по распоряжению Сената новых выборов соответствующим губернским или городским избирательным собранием в том составе выборщиков, который был избран.

Список членов Государственной Думы публиковался Правительствующим Сенатом по мере рассмотрения и утверждения избирательного производства по каждой губернии, области и городу. Одновременно список оглашался в «Правительственном Вестнике».

Общий надзор за правильным проведением выборов возлагался на губернаторов и градоначальников под руководством Министра внутренних дел. Губернаторам и градоначальникам предоставлялось право требовать с мест сведения о ходе и порядке выборов, наблюдать за выборами и давать соответствующие указания. По окончании выборов членов Государственной Думы Министр внутренних дел составлял на основании сведений, полученных из губерний, отчет о ходе выборов, числе лиц, принимавших в них участие, и лицах, избранных уполномоченными и выборщиками. Отчет представлялся императору.

Выборы в Думу третьего созыва проводились осенью 1907 года на основании нового Положения о выборах в Государственную Думу, утвержденного царским Указом, изданным 3 июня 1907 года — в день роспуска Думы предыдущего созыва. Порядок выборов оставался достаточно сложным. В целом сохранилась прежняя система многостепенных выборов с некоторыми отличиями в процедуре голосования. Избрание членов Государственной Думы по губерниям и областям по-прежнему производилось губернскими избирательными собраниями, образуемыми на прежних принципах, не являлись избирателями те же самые лица, что и по Положению о выборах 1905 года, так как количество выборщиков, избираемых на съездах землевладельцев, городских избирателей, съездах уполномоченных от волостей, губернских съездах, уполномоченных от рабочих и других съездах, было разным, представительство различных категорий избирателей в Думе было неравным.

Вместе с тем Положение о выборах 1907 года существенно отличалось от предыдущего закона тем, что наряду с многостепенными выборами предусматривало проведение и прямых выборов. Члены Государственной Думы от Санкт-Петербурга, Москвы, Киева, Одессы и Риги избирались посредством прямой подачи голосов.



Фото из фондов РГА КОД

У здания избирательной комиссии в Москве

При этом в указанных городах выборы в Государственную Думу осуществлялись отдельно двумя разрядами избирателей, разделенных по имущественному признаку. Голосование производилось закрытой подачей голосов посредством записок. Для принятия избирательных записок и счета голосов город разделялся на избирательные участки по расписанию, установленному Министром внутренних дел. В каждом участке по приглашению городского головы учреждались участковые избирательные комиссии в составе председателя и не менее двух членов из числа избирателей данного участка. Для общего подсчета голосов в каждом городе образовывалась городская избирательная комиссия под председательством городского головы. Она состояла из председателей всех участковых комиссий города.

По окончании выборов председатели избирательных собраний (при многостепенных выборах) и председатели городских избирательных комиссий (в городах, где проводились прямые выборы) все избирательные документы представляли губернаторам или градоначальникам. Последние немедленно направляли их в Государственную Думу, а список лиц, избранных в члены Думы, представляли в Правительствующий Сенат.

Дума третьего созыва действовала в течение всего отведенного ей срока полномочий, до лета 1912 года, после чего в установленном порядке была распущена. Осенью того же года на основании Положения о выборах 1907 года были проведены выборы в Государственную Думу четвертого созыва, первое заседание которой состоялось 15 ноября 1912 года. Дума просуществовала до сентября 1915 года, а затем был объявлен перерыв в ее работе. Окончательно Дума была распущена постановлением Временного правительства в октябре 1917 года, в котором роспуск Думы объяснялся началом подготовки выборов в Учредительное собрание.

2. Учредительное собрание: первые всеобщие выборы

Положение о выборах в Учредительное собрание принималось Временным правительством по частям в течение июля — сентября 1917 года. Новый избирательный закон принципиальным образом отличался от законодательных актов по выборам в Государственную Думу и явился на тот период вершиной демократизма.

Впервые в России правительство приняло на себя обязательство провести выборы в высший представительный орган государственной власти — Всероссийское учредительное собрание — на основе всеобщего прямого тайного и равного голосования, обеспечить участие в выборах не только гражданского населения, но также лиц, входящих в состав армии и флота. Правительство предоставляло избирательное право населению страны независимо от пола, национальности и вероисповедания.



*Всероссийская
по делам о выборах
в Учредительное
собрание комиссия*

Фото из фондов РГА КД

При выборах предусматривалось применение пропорциональной системы. Вместе с тем для многих регионов России устанавливались существенные особенности и отступления в порядке голосования, подсчета голосов, определения результатов выборов и другие. Особый порядок устанавливался при выборах в армии и на флоте.

Правом участия в выборах в Учредительное собрание были наделены российские граждане независимо от пола, достигшие ко дню выборов 20 лет. В выборах не участвовали душевнобольные и находящиеся под опекой глухонемые. Лишались права на участие в выборах лица, осужденные за ряд тяжких уголовных преступлений, по отбытии наказания до истечения определенного срока (в зависимости от тя-

жести преступления), несостоятельные должники, признанные судом злонамеренными банкротами, а также военнослужащие, самовольно оставившие ряды войск.

Согласно Положению о выборах, в каждой губернии, как правило, образовывался один избирательный округ. Столицы Петроград и Москва образовывали по одному особому избирательному округу. Кроме того, в ряде регионов России избирательные округа состояли из нескольких губерний и областей или отдельных частей территорий этих административно-территориальных единиц. Число членов Учредительного собрания, подлежащих избранию от каждого избирательного округа, устанавливалось особо. Для подачи голосов избирательные округа делились на избирательные участки.

Для организации и проведения выборов впервые создавалась система избирательных комиссий, в которую входили Всероссийская, окружные, столичные, уездные и городские по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии, а также участковые избирательные комиссии.



Фото из фондов РГА КоД

Транспаранты
к выборам
в Учредительное
собрание на Невском
проспекте в Петрограде

Всероссийская по делам о выборах в Учредительное собрание комиссия состояла при Временном правительстве. В состав комиссии входили председатель, который назначался Временным правительством, и пятнадцать членов с решающим голосом, назначаемых Временным правительством по представлению Особого совещания, подготовившего проект Положения о выборах в Учредительное собрание.

Окружные по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии образовывались в каждом избирательном округе под председательством председателя губернского (областного) земского собрания или его заместителя. В комиссии включались товарищ председателя окружного суда по административному отделению или его заместитель, два члена, избранных городской управой губернского (областного) города и два члена, избранных губернской (областной) земской управой. В состав комиссий на правах членов входили также по одному лицу от каждой группы избирателей, заявившей кандидатские списки. На окружные комиссии возлагалась обязанность контролировать деятельность нижестоящих комиссий.

Уездные по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии возглавлял административный судья. В состав комиссий входили два мировых судьи, избранных мировым съездом или заменяющим его учреждением, два члена, избранных уездной земской управой, и два члена, избранных местной городской управой. В комиссии на

правах членов также входили по одному лицу от групп избирателей, заявивших списки кандидатов.

В губернских (областных) городах и городах с населением свыше пятидесяти тысяч жителей образовывались особые городские по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии. Эти комиссии состояли из председателя — члена окружного суда, двух мировых судей, избранных мировым съездом либо заменяющим его учреждением, и четырех членов, избранных местной городской управой.

В Петрограде и Москве под председательством городского головы или его заместителя образовывались столичные по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии. Комиссии состояли из товарища председателя окружного суда по административному отделению или его заместителя, двух членов названного отделения, двух мировых судей, избранных столичным мировым съездом, и пяти членов, избранных городской управой. В состав этих комиссий входили также по одному лицу от групп избирателей, заявивших кандидатские списки. Столичные по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии наделялись правами и обязанностями, возложенными как на окружные, так и на городские по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии.

Участковые избирательные комиссии состояли из председателя, секретаря и двух членов, избираемых городской, поселковой или волостной земской управой. На комиссии возлагался прием и первоначальный подсчет избирательных записок на избирательном участке.



*Демонстрация
с требованием созыва
Учредительного
собрания на Красной
площади в Москве*

Фото из фондов РГА КОД

Списки избирателей составлялись по каждому избирательному участку. Составление списков избирателей возлагалось на городские, поселковые управы и на волостные земские управы.

Списки кандидатов заявлялись окружной избирательной комиссии группами избирателей не позднее, чем за тридцать дней до дня выборов. Каждый такой список должен был быть собственноручно подписан не менее, чем ста избирателями данного округа. Избиратель имел право подписать только один кандидатский список. Число предлагаемых в списке кандидатов могло быть меньше числа членов Учредительного собрания, подлежащих избранию в избирательном округе, и не должно было превышать указанного числа более чем наполовину. Один и тот же кандидат мог быть выставлен в нескольких избирательных округах, но не более чем в пяти. внесе-

ние кандидата в разные списки по одному и тому же избирательному округу не допускалось.

Группы избирателей, заявившие кандидатские списки, могли не позднее чем за пятнадцать дней до дня выборов подать в окружную по делам о выборах комиссию заявление о соединении предлагаемых ими кандидатских списков. Эти заявления подписывались представителями всех объединяющих групп.

Выборы в Учредительное собрание должны были начаться в назначенный Временным правительством день и продолжаться в течение трех дней.



Фото из фондов РГА КФД

Плакаты со списками
по выборам
в Учредительное
собрание

По окончании времени, отведенного для голосования, двери избирательного помещения закрывались, и прием избирательных записок производился только от тех избирателей, которые находились в помещении. Председатель объявлял подачу записок на этот день законченным и печатывал отверстие избирательного ящика. Все покидали помещение, которое печатывалось до следующего утра, у дверей выставлялась стража. В третий день голосования доступ избирателей в помещение прекращался в 2 часа дня. По окончании подачи избирательных записок председатель объявлял голосование законченным и распоряжался открыть двери помещения.

После подведения итогов голосования протокол участковой избирательной комиссии направлялся в уездную или городскую по делам о выборах в Учредительное собрание комиссию. К протоколу прилагались в отдельных пакетах избирательные записки, признанные комиссией действительными, записки, признанные комиссией действительными, но кем-либо из членов комиссии оспаривавшиеся, записки, признанные комиссией, вопреки мнению отдельных ее членов, недействительными, и записки, единогласно признанные комиссией недействительными.

Уездная или городская комиссия по рассмотрении протоколов участковых избирательных комиссий и приложенных к ним избирательных записок окончательно определяла, сколько голосов подано по каждому избирательному участку и по всему уезду или городу за каждый из заявленных кандидатских списков. Протокол заседания уездной или городской комиссии вместе с протоколами участковых избирательных комиссий направлялся в окружную комиссию.

Окружная комиссия производила общий подсчет голосов, поданных по всему избирательному округу за каждый из заявленных кандидатских списков, а затем рас-

пределяла общее количество членов Учредительного собрания, подлежащих избранию в данном округе, между заявленными списками пропорционально числу голосов, поданных во всем округе за каждый из этих списков.

Выборы на одном или нескольких избирательных участках признавались окружной избирательной комиссией несостоявшимися, если общее количество не принявших участие в голосовании избирателей на этих участках составляло не менее одной десятой общего числа избирателей данного округа. В этом случае окружная комиссия обязана была немедленно распорядиться о проведении на участках вторичных выборов. Если вторичные выборы вновь не состоялись, то при общем подсчете голосов, поданных по данному избирательному округу, такие участки в расчет не принимались.



Фото из фондов РГА КоД

Демонстрация
в день открытия
Учредительного собрания —
5 (18) января 1918 года

Если при распределении на какой-либо из кандидатских списков приходилось число членов Учредительного собрания, превышающее число указанных в этом списке кандидатов, то соответственное число мест членов Учредительного собрания оставалось незамещенным. Указанные в каждом списке кандидаты зачислялись в члены Учредительного собрания в порядке внесения их в список.

Избирательный закон, как уже отмечалось, предусматривал целый ряд особенностей, исключений и отступлений от общих правил производства выборов в Учредительное собрание.

При выборах в Аму-Дарьинском, Архангельском, Закаспийском, Камчатском избирательных округах, округе Китайской Восточной железной дороги, Олонецком, Ордынском, Прикаспийском и Якутском, в Финляндском избирательных округах и избирательных округах русских войск, действующих во Франции и на Балканском полуострове, избранными признавались кандидаты, получившие наибольшее число голосов.

В указанных округах выборы проводились путем подачи голосов за заявленных в кандидатских списках кандидатов. Число предлагаемых в списке кандидатов не должно было превышать числа членов Учредительного собрания, подлежащих избранию в данном избирательном округе. Каждый избиратель мог либо голосовать за один из заявленных кандидатских списков, не внося в него никаких изменений, либо за некоторых кандидатов одного из заявленных списков, либо соединять в избирательной записке кандидатов из разных списков.

Один и тот же кандидат мог быть выставлен только в одном из перечисленных выше избирательных округов. В случае если оказывалось, что выставленный и избранный в одном из перечисленных округов кандидат одновременно был выставлен и избран в округе, где применялась пропорциональная система выборов, — он считался избранным по округу, где применялась система подсчета по наибольшему числу голосов.

Во многих отдаленных избирательных округах с обширными территориями и труднодоступными местами в случае невозможности проведения выборов по всему округу в одно и то же время окружным комиссиям предоставлялось право принимать решения об отсрочке проведения выборов на отдельных избирательных участках на срок до пятнадцати дней. Дальнейшая отсрочка выборов могла последовать лишь с разрешения Всероссийской комиссии. В этих же округах по решениям окружных комиссий подача голосов на избирательных участках могла быть продлена до семи дней, при этом участковым комиссиям разрешалось сокращать время голосования в течение каждого дня.



Фото из фондов РГА КФД

Заседание
Учредительного
собрания

Отдельный раздел Положения регламентировал порядок проведения выборов в армии и на флоте. При этом подчеркивалось, что выборы там должны проводиться на общих основаниях, но с определенными, перечисленными в законе, отступлениями. Так, в войсковых районах (фронтовых избирательных округах), на Балтийском и Черноморском флотах военнослужащие, моряки и приравненные к ним лица должны были участвовать в выборах отдельно от прочего населения, голосуя за особые кандидатские списки.

На остальной территории России военнослужащие, принадлежащие к войсковым частям и обслуживающим войска учреждениям, а также команды судов, береговых частей флота и служащие учреждений морского ведомства принимали участие в выборах вместе с населением тех избирательных округов, в пределах которых были расположены эти части, команды, учреждения и организации, голосуя за общие с этими округами кандидатские списки.

Для проведения выборов на фронте образовывалось пять фронтовых избирательных округов: Северного, Западного, Юго-Западного, Румынского и Кавказского фронтов. Кроме того, образовывались избирательные округа русских войск, действующих во Франции и на Балканском полуострове (в последних двух округах выборы

производились по большинству голосов. В случае выбытия из состава Учредительного собрания члена, избранного в одном из этих округов, вакантное место не подлежало замещению).

Для проведения выборов во фронтовых избирательных округах под общим наблюдением Всероссийской по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии образовывались три вида комиссий: фронтовые, армейские и полковые (или соответствующие им) комиссии. Им присваивались соответственно права и обязанности окружных, уездных (городских) комиссий и участковых избирательных комиссий.

Для проведения выборов на флоте образовывались два флотских избирательных округа — Балтийский и Черноморский. Выборы в этих округах проводились на основе простого большинства голосов. Формировалось два вида комиссий: Балтийская и Черноморская флотские по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии, а также судовые и соответствующие им (дивизионные, портовые, экипажные и др.) комиссии, которые действовали под руководством Всероссийской по делам о выборах комиссии.



Фото из фондов РГА КОД

В Таврическом дворце
после разгона
Учредительного
собрания

Флотским комиссиям присваивались права и обязанности, возложенные как на окружные, так и на уездные комиссии. Судовым или соответствующим им комиссиям присваивались права и обязанности участковых избирательных комиссий. Флотские комиссии состояли из десяти членов, избираемых центральным комитетом соответствующего флота. Судовые комиссии избирались судовым или соответствующим ему комитетом в составе семи членов. На малочисленных избирательных участках допускалось уменьшение числа членов комиссий до пяти.

Временным правительством выборы в Учредительное собрание были назначены на 12 ноября 1917 года. После прихода к власти большевиков и провозглашения ими Республики Советов выборы в Учредительное собрание все же состоялись. Большевики надеялись, что Учредительное собрание поддержит советскую власть и уста-

новление диктатуры пролетариата. Однако результаты выборов и деятельность Учредительного собрания не оправдали надежд партии большевиков, считавшей Республику Советов высшим типом государства, а потому стремившейся к легитимизации этой формы правления.

Большевики предложили открывшемуся 5 января 1918 года Учредительному собранию признать Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа, Октябрьскую революцию и Советскую власть. В связи с тем, что этот вопрос Учредительное собрание отказалось принять к обсуждению, фракция большевиков и левых эсеров покинула зал заседаний. 6 января последовал Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета о роспуске Учредительного собрания.



Фото из фондов РГА КВД

*Молебствие
у Никольских ворот
на Красной площади
в знак протеста против
разгона Учредительного
собрания*

Так закончилась попытка создания в России действительно представительного органа власти, был упущен данный историей шанс построить подлинно демократическое государство.

3. Выборы при советской власти

Конституционно-правовое становление и поэтапное развитие советского государства, а с ним формирование и развитие избирательной системы советского типа происходили в соответствии с партийной коммунистической идеологией. До середины 30-х годов советская избирательная система носила ярко выраженный классовый характер. По мере выполнения программных задач большевиков и преобразования общественных отношений государство, а с ним и избирательная система внешне становились демократичнее, в органы представительной и исполнительной власти допускались более широкие слои населения. Однако от партийно-классового подхода избирательная система в период советской власти так и не освободилась.

Выборы по Конституции РСФСР 1918 года. Конституционно-правовое оформление Республики Советов и советской избирательной системы произошло на V Всероссийском съезде Советов, который 10 июля 1918 года принял первую Конституцию (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. В Конституцию в качестве составной части была включена Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, утвержденная III Всероссийским съездом Советов в январе 1918 года. В ней Россия объявлялась Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, которая учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик. Конституция устанавливала, что высшей властью в РСФСР является Всероссийский съезд Советов, который избирает Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет в количестве не более 200 человек. Последний всецело ответствен перед съездом и в период между съездами является высшей властью Республики. ВЦИК созывает Всероссийский съезд Советов не реже двух раз в год.



Первая Конституция РСФСР

На местах органами власти являлись съезды Советов (областные, губернские, уездные, волостные), состоявшие из представителей нижестоящих Советов. Съезды Советов избирали свои исполнительные органы — исполнительные комитеты. Советы депутатов образовывались в городах и селениях. Срок полномочий депутатов составлял 3 месяца. Естественно, по этой причине съезды Советов не могли быть постоянно действующими органами.

Конституция РСФСР 1918 года содержала раздел под названием «Активное и пассивное избирательное право». Правом избирать и быть избранными в Советы пользовались российские граждане обоего пола независимо от вероисповедания, национальности и оседлости, которым ко дню выборов исполнилось 18 лет.

Однако выборы не являлись всеобщими. В качестве дополнительного условия реализации этого права вводился и так называемый трудовой ценз. К участию в вы-

борах допускались: все, добывающие средства к жизни производительным и общественно полезным трудом, а также лица, занятые домашним хозяйством, обеспечивающим для первых возможность производительного труда (рабочие и служащие всех видов и категорий, занятые в промышленности, торговле, сельском хозяйстве, казаки-земледельцы, не пользующиеся наемным трудом с целью извлечения прибыли); солдаты Советской Армии и Флота; граждане, входящие в перечисленные выше категории, потерявшие в какой-нибудь мере трудоспособность.

Местные Советы наделялись полномочиями с утверждения центральной власти понижать возрастной ценз для участия в выборах, а также предоставлять «без всяких затруднительных формальностей» все политические права российских граждан, включая возможность пользоваться активным и пассивным избирательным правом, иностранцам, проживающим на территории России для трудовых занятий, и принадлежащим к рабочему классу или к не пользующемуся чужим трудом крестьянству.

Конституция лишала избирательных прав: лиц, прибегающих к наемному труду с целью извлечения прибыли; лиц, живущих на нетрудовой доход (проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т.п.); частных торговцев, торговых и коммерческих посредников; монахов и духовных служителей церквей и религиозных культов; бывших служащих и агентов полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также членов царствовавшего в России дома; лиц, признанных в установленном порядке душевнобольными или умалишенными, а равно лиц, состоявших под опекой; лиц, осужденных за корыстные и порочащие преступления на срок, установленный законом или судебным приговором.

К выборам на равных условиях допускались мужчины и женщины, существенно был снижен возрастной ценз по сравнению с выборами в Учредительное собрание и отменен имущественный ценз. Вместе с тем Конституция помимо лишения избирательных прав значительных категорий граждан по классовым и социальным признакам предполагала проведение не прямых (как это было предусмотрено в Положении о выборах в Учредительное собрание), а многостепенных выборов, устанавливала преимущества в представительстве на съездах Советов городского населения по сравнению с сельским и отнюдь не гарантировала тайного голосования.

Для обеспечения в крестьянской стране (крестьяне составляли более 74 % населения) подавляющего представительства городского пролетариата на областных и губернских съездах Советов устанавливалась квота от городского и сельского населения в пользу городского. Высший орган власти РСФСР — Всероссийский съезд Советов — формировался из представителей городских Советов из расчета 1 депутат от 25 тысяч избирателей и представителей губернских съездов Советов из расчета 1 депутат от 125 тысяч жителей.

Избиратели, пославшие в Совет депутата, имели право в любое время отозвать его и провести новые выборы. Подробный порядок проведения выборов, а также основания для отзыва депутатов определялись местными Советами в соответствии с инструкциями ВЦИКа. Выборы депутатов проводились на избирательных собраниях, на которых могли присутствовать только лица, пользующиеся избирательным правом. Избирательные собрания определяли порядок голосования по спискам или по отдельным кандидатурам.

30 декабря 1922 года I съезд Советов Союза ССР, состоящий из представителей РСФСР, Украины, Белоруссии и Закавказья, утвердил в основном Декларацию и

Договор об образовании СССР. Это было результатом объединительных усилий советских республик. Окончательное оформление нового государства завершилось утверждением II съездом Советов СССР 31 января 1924 года Основного Закона (Конституции) Союза Советских Социалистических Республик.

Конституция СССР 1924 года, Конституция РСФСР 1925 года и выборы в Советы. Конституция СССР устанавливала, что верховным органом власти СССР является съезд Советов, а в период между съездами Советов — Центральный Исполнительный Комитет СССР, состоящий из Союзного Совета и Совета Национальностей. Съезд Советов СССР «составлялся», как и по Конституции РСФСР 1918 года, из представителей городских Советов (Советов городских поселений) из

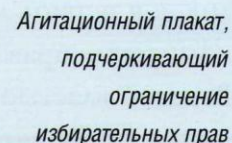


*Конституция РСФСР,
принятая XII Всероссийским
съездом Советов
11 мая 1925 года*

расчета 1 депутат от 25 тысяч избирателей и представителей губернских съездов Советов из расчета 1 депутат от 125 тысяч жителей. Делегаты на съезд Советов СССР избирались на губернских съездах Советов. В тех республиках, где не было губернских объединений, делегаты избирались непосредственно на съезде Советов республики. Очередные съезды Советов созывал ЦИК СССР один раз в год.

Съезд Советов СССР избирал Союзный Совет из представителей союзных республик, пропорционально населению каждой, в составе 414 членов. Совет Национальностей образовывался из представителей союзных и автономных республик, по 5 представителей от каждой, и из представителей автономных областей, по одному представителю от каждой, за некоторыми исключениями. Состав Совета Национальностей в целом утверждался съездом Советов.

На XII Всероссийском съезде Советов в мае 1925 года был утвержден измененный текст Конституции РСФСР, по существу же принят новый Основной Закон, согласно которому РСФСР входила в состав Союза ССР и провозглашалась социалистическим государством рабочих и крестьян, строящимся на основе федерации национальных советских республик, где вся власть принадлежала Советам рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов.



Казура, 1-й Кордаторский

25

ского и сельского населения, что были заложены в Конституции 1918 года. Затем Всероссийский съезд Советов стал формироваться из представителей городских Советов из расчета один делегат на 25 тысяч избирателей и представителей от съездов Советов автономных республик, от съездов Советов автономных областей, от краевых и областных съездов Советов из расчета 1 делегат на 125 тысяч населения. В период между съездами действовал ВЦИК, который избирался Всероссийским съездом Советов в количестве членов, определяемых съездом. Всероссийский съезд Советов созывался ВЦИКом один раз в год, а затем — один раз в два года.

Высшими органами государственной власти в пределах территории каждой автономной республики, входящей в состав РСФСР, являлись съезды Советов республик, а в период между съездами — избираемые ими центральные исполнительные комитеты, права которых определялись конституциями автономных республик. Высшей властью в краях, областях, губерниях, округах, уездах, районах и волостях также являлись съезды Советов. В них принимали участие представители всех Советов, находящихся на территории данной административной единицы. При этом по-прежнему явное предпочтение в представительстве на этих съездах отдавалось городскому населению, а с учетом существовавших ограничений на участие в выборах по классовому признаку или трудовому цензу — городскому пролетариату.

Многостепенные выборы при однопартийной системе неизменно приводили к желаемым для правящей партии результатам. На всероссийских съездах Советов обеспечивалось преимущественное представительство рабочих и коммунистов. К примеру, социальный состав делегатов XII съезда Советов, в котором с решающим голосом принял участие 1091 делегат, выглядел так: рабочих — 41,4 процента, крестьян — 19 процентов, служащих — 39,6 процента. Партийный состав: коммунистов — 76,7 процента, беспартийных — 23,3 процента.

В соответствии с Конституцией РСФСР 1925 года порядок проведения выборов должен был определять ВЦИК или его Президиум. На самом деле этот порядок часто устанавливал Президиум ЦИК СССР, который, пользуясь правом высшего законодательного, исполнительного и распорядительного органа власти СССР, периодически издавал нормативные правовые акты (в основном — инструкции) по вопросам выборов. В них регламентировался порядок образования избирательных комиссий и устанавливались их полномочия, периодически уточнялись категории лиц, лишенных избирательных прав, определялся порядок составления списков таких лиц, рассмотрения жалоб граждан, проведения избирательных собраний, вводились основания, при которых «выборы отменяются», то есть, выражаясь современным языком, признаются несостоявшимися или недействительными и так далее. ВЦИК РСФСР, как правило, дублировал акты Президиума ЦИК СССР.

Для проведения выборов в сельские и городские Советы, волостные (районные), уездные (окружные) и губернские (областные) съезды Советов ежегодно образовывались соответствующие избирательные комиссии. Вопрос о закрытом или открытом голосовании первоначально определялся губернскими (областными) избирательными комиссиями, но вскоре в инструкциях Президиума ЦИКа СССР было зафиксировано, что выборы производятся открытым голосованием. Избранными в члены Советов считались лица, получившие простое большинство голосов.

Таковы основные черты советской избирательной системы периода диктатуры пролетариата. В середине 30-х годов согласно партийной идеологии в стране бы-

ли построены основы социализма, признаками которого считались: ликвидация многоукладности в экономике, безраздельное утверждение социалистической собственности в двух ее формах — государственной и колхозно-кооперативной, ликвидация эксплуататорских классов, формирование новых социалистических наций, народо-властие. Эти изменения в общественном и государственном строе призвана была юридически оформить новая Конституция СССР. Она должна была также продемонстрировать движение СССР по пути демократизации общества.

Выборы по Конституции СССР 1936 года и по Конституции РСФСР 1937 года. Новая Конституция СССР была принята на VIII чрезвычайном съезде Советов СССР 5 декабря 1936 года. Она объявила Советский Союз социалистическим

Фото из фондов РГА КОД



*Всесоюзная избирательная
комиссия по выборам
в Верховный Совет СССР.
1937 г.*

государством рабочих и крестьян, политическую основу которого составляют Советы депутатов трудящихся. Вся власть в СССР принадлежала трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся. В то же время впервые советская Конституция зафиксировала, что ВКП(б) представляет собой «руководящее ядро всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных».

Фото из фондов РГА КОД



*Предвыборная
манифестация*

Высшим органом государственной власти СССР являлся Верховный Совет, который избирался сроком на четыре года. Он состоял из двух равноправных палат: Совета Союза и Совета Национальностей. Совет Союза избирался гражданами по из-

бирательным округам по норме один депутат на 300 тысяч населения. Совет Национальностей избирался гражданами по союзным и автономным республикам, автономным областям и национальным округам по норме: по 25 депутатов от каждой союзной республики (впоследствии эта норма была изменена, стали избирать по 32 депутата), по 11 депутатов от каждой автономной республики, по 5 депутатов от каждой автономной области и по одному депутату от каждого национального округа.



Наглядная агитация
к выборам депутатов
в Верховный Совет СССР

Фото из фондов РГА КФД

Высшими органами государственной власти в союзных и автономных республиках являлись верховные советы этих республик, которые избирались гражданами республик сроком на четыре года по нормам представительства, установленным конституциями союзных и автономных республик. Органами государственной власти в краях, областях, автономных областях, округах, районах, городах, селах и других населенных пунктах являлись Советы депутатов трудящихся, которые избирались сроком на два года. Нормы представительства в Советы депутатов трудящихся определялись конституциями союзных республик.



И.В. Сталин выступает в Большом театре на собрании избирателей
Сталинского избирательного округа города Москвы

Фото из фондов РГА КФД

Фото из фондов РГА КФД

Конституция СССР 1936 года имела главу «Избирательная система», которая в отличие от ранее действовавших конституций впервые за время существования советской власти устанавливала, что выборы депутатов во все Советы депутатов трудящихся проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права

при тайном голосовании. Всем гражданам СССР, достигшим 18 лет, независимо от расовой и национальной принадлежности, пола, вероисповедания, полученного образования, оседлости, социального происхождения, имущественного положения и прошлой деятельности предоставлялось право участвовать в выборах депутатов и быть избранными, за исключением умалишенных и лиц, осужденных судом с лише-



Фото из фондов РГА КОД

Избиратели знакомятся
с составом участковой
избирательной комиссии



Фото из фондов РГА КОД

Избиратели знакомятся
со списками избирателей

нием избирательных прав. Каждый гражданин имел право одного голоса и участвовал в выборах в Советы всех уровней непосредственно.

Кандидаты при выборах выдвигались по избирательным округам. Право выдвижения кандидатов предоставлялось общественным организациям и обществам

трудящихся: коммунистическим партийным организациям, профессиональным союзам, кооперативам, организациям молодежи и культурным обществам. Каждый депутат обязан был отчитываться перед избирателями в своей работе и работе Совета и мог быть в любое время отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке.



Фото из фондов РГА КоД

Оформление
избирательного участка

Новая Конституция РСФСР была принята на XVII чрезвычайном Всероссийском съезде Советов 21 января 1937 года. Высшим органом государственной власти РСФСР являлся однопалатный Верховный Совет РСФСР, который избирался гражданами Российской Федерации по избирательным округам сроком на четыре года по норме: один депутат на 150 тысяч населения. В российской Конституции принципиальные положения советской избирательной системы также были зафиксированы в отдельной главе и во многом слово в слово повторяли правовые нормы союзной Конституции.



Фото из фондов РГА КоД

Колхозники направляются
на избирательный участок.
Февраль 1946 г.

Особое значение для подготовки выборов и становления нормативной правовой базы новой избирательной системы имело Положение о выборах в Верховный Совет СССР, утвержденное постановлением ЦИК СССР от 9 июля 1937 года. Положение устанавливало порядок составления списков избирателей, образования избирательных округов по выборам в Совет Союза и Совет Национальностей, избира-

тельных участков, определяло систему и порядок формирования избирательных комиссий всех уровней, вводило процедуры выдвижения кандидатов в депутаты, голосования и подсчета голосов, содержало правила определения результатов выборов и другие правовые нормы.

Фото из фондов РГА КОД



Работница типографии
пересчитывает отпечатанные
бюллетени.
Видно, что в бюллетень внесен
только один кандидат

Согласно указанному Положению Президиум Верховного Совета СССР устанавливал день выборов в Верховный Совет СССР и образовывал избирательные округа. От каждого избирательного округа избирался один депутат. Избранным считался кандидат, получивший абсолютное большинство голосов избирателей в округе. Таким образом, на основании Конституции СССР Положение вводило мажоритарную избирательную систему абсолютного большинства с одномандатными избирательными округами.

Фото из фондов РГА КОД



Молодежь
у избирательного участка

Первые выборы в Верховный Совет СССР на основе новой Конституции СССР прошли 12 декабря 1937 года. В голосовании участвовало 96,8 процента всех избирателей. В состав Верховного Совета было избрано 1143 депутата, три четверти из которых составляли рабочие и крестьяне.

Внешне все было «пристойно». Однако на деле выборы не были тем, чем они должны были быть по своему назначению. Все избирательные действия осуществлялись под наблюдением партийных комитетов, которые и являлись основными организаторами избирательного процесса. Кандидаты в Советы депутатов предваритель-



Приглашения на выборы разных лет

но одобрялись соответствующими партструктурами, проходили по партийным разнарядкам, в которых точно фиксировалось, сколько в органах власти должно быть депутатов от соответствующих слоев населения, как их надо выдвигать. Агитация велась только за тех кандидатов, которые были «освящены» партийными решениями, никаких выступлений против них не допускалось, за средствами массовой информации был учрежден строжайший контроль и так далее.

При применении мажоритарной избирательной системы в избирательном округе выдвигался один кандидат на один депутатский мандат («один кандидат — один депутат»). Высокая активность избирателей при безальтернативном голосовании «за кандидата от блока коммунистов и беспартийных» обеспечивалась во многом организационными мероприятиями партийных организаций (при избирательных участках под руководством парткомов предприятий и учреждений создавались агитационные пункты, за группами избирателей закреплялись агитаторы, парткомы отвечали за явку избирателей). Объяснялось все это намерением правящей партии сохранить свою диктатуру, представляя с помощью «организованных» выборов доказательство поддержки населением политического режима, курса партии, преобразований в советском обществе и государстве.

Выборы по Конституции СССР 1977 года. На седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 года к 60-летию советской власти была принята третья по счету Конституция (Основной Закон) СССР*, в преамбуле ко-

* В соответствии с Конституцией СССР в апреле — июне 1978 года были приняты новые конституции союзных и автономных республик. Очередная Конституция РСФСР была принята на седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 года.

торой в соответствии с идеологией КПСС отмечалось, что советское государство, выполнив задачи диктатуры пролетариата, стало общенародным. В СССР построено развитое социалистическое общество. КПСС объявлялась «руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций».

Конституция не внесла принципиальных изменений в систему Советов. В главе «Избирательная система» новой Конституции (по подобию Конституции СССР

1936 года) устанавливалось, что выборы депутатов во все Советы народных депутатов проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Все граждане СССР, достигшие 18 лет, имеют право избирать и быть избранными, за исключением лиц, признанных в установленном законом порядке умалишенными. Возрастной ценз для депутатов Верховного Совета СССР был снижен с 23 до 21 года.



Фото РИА «Новости»

*Заседания Центральной
избирательной комиссии
по выборам
в Верховный Совет СССР
проводились в Колонном
зале Дома союзов*

Конституция СССР первоначально предоставляла право выдвижения кандидатов в депутаты организациям коммунистической партии, профессиональным союзам, ВЛКСМ, кооперативным и другим общественным организациям, трудовым коллективам, а также собраниям военнослужащих по воинским частям. Гражданин не мог, как правило, быть избран более чем в два Совета народных депутатов (в более поздней редакции Основного Закона эта норма звучала более категорично — гражданин не мог быть одновременно депутатом более чем двух Советов).



Фото ИТАР ТАСС

*Агитпункт в океане: первый
помощник капитана
пассажирского лайнера
«Антонина Нежданова»
проводит беседу
с молодыми избирателями—
членами судового экипажа*

Впервые Конституция ввела принцип свободных выборов, зафиксировав, что гражданам и общественным организациям гарантируется свободное и всестороннее обсуждение политических, деловых и личных качеств кандидатов в депутаты, а также право агитации на собраниях, в печати, по телевидению, радио.

Порядок проведения выборов народных депутатов определялся законами СССР, союзных и автономных республик. Законом СССР от 6 июля 1978 года «О выборах в Верховный Совет СССР» был определен порядок выборов депутатов в Совет

Союза и в Совет Национальностей Верховного Совета СССР. Выборы назначались Президиумом Верховного Совета СССР.

Выборы проводились по мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства в один тур. Избранным считался кандидат в депутаты, получивший на выборах больше половины голосов всех избирателей округа. Выборы признавались несостоявшимися, если в них приняло участие менее половины избирателей округа.

Конституция СССР ввела институт наказов избирателей (избиратели давали наказы своим депутатам) или, другими словами, так называемый императивный мандат. Депутат обязан был отчитываться о своей работе и работе Совета перед избирателями, а также перед коллективами и общественными организациями, выдвинувшими его кандидатом в депутаты. Депутат, не оправдавший доверия избирателей, мог быть в любое время отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке.

Закрепленная советской Конституцией политическая система, система представительных органов государственной власти и избирательная система просуществовали более десяти лет, пока в 1988-1991 годах в них не были внесены кардинальные изменения, что явилось отражением начавшихся процессов демократизации общественной жизни (в середине 80-х годов КПСС был провозглашен курс на развитие демократии), перехода от однопартийной к многопартийной системе и одновременно представляло собой попытку реформирования советской власти с целью ее сохранения в новых условиях. Из Конституции СССР, а также конституций союзных и автономных республик были исключены положения, касающиеся руководящей роли КПСС.



Фото РИА «Новости»

*Представить
всех кандидатов в депутаты
для регистрации — такое
решение приняли представители
трудящихся и жителей
Гагаринского и Солнцевского
районов столицы.
Март 1989 г.*

Единую систему представительных органов государственной власти стали составлять Съезд народных депутатов СССР и Верховный Совет СССР, съезды народных депутатов, верховные советы союзных и автономных республик, Советы народных депутатов автономных областей, автономных округов, краевые, областные и других административно-территориальных единиц. Срок полномочий Советов народных депутатов всех уровней стал пять лет.

Высшим органом государственной власти СССР являлся Съезд народных депутатов СССР, который состоял из 2250 депутатов: 750 депутатов избирались от территориальных избирательных округов с равной численностью избирателей; 750 депутатов избирались от национально-территориальных избирательных округов по нормам: 32 депутата от каждой союзной республики, 11 депутатов от каждой автономной республики, 5 депутатов от каждой автономной области и один депутат от каждого автономного округа. 750 депутатов избирались от общесоюзных общественных организаций по нормам, установленным Законом о выборах народных депутатов СССР.

Фото ИТАР ТАСС



*Перед началом окружного
предвыборного собрания
по выдвижению кандидатов
в народные депутаты СССР
по территориальному
избирательному округу №13
Кунцевского района
города Москвы*

Фото ИТАР ТАСС



*Первый заместитель
председателя Госстроя СССР,
министр СССР Б.Н. Ельцин
выдвинут кандидатом
в народные депутаты СССР
на окружном предвыборном
собрании Московского
городского национально-
территориального
избирательного округа №1*

Верховный Совет СССР объявлялся постоянно действующим законодательным, распорядительным и контрольным (позднее — законодательным и контрольным) органом государственной власти. Он избирался тайным голосованием из числа народных депутатов СССР Съездом народных депутатов СССР и был ему подотчетен. Верховный Совет по-прежнему состоял из двух равноправных палат: Совета Союза и Совета Национальностей, равных по своему численному составу.

Палаты избирались на Съезде народных депутатов СССР общим голосованием депутатов. Совет Союза избирался из числа депутатов от территориальных избирательных округов и депутатов от общественных организаций с учетом численности избирателей в союзной республике или регионе. Совет Национальностей избирался

из числа депутатов от национально-территориальных избирательных округов и народных депутатов от общественных организаций по нормам: 11 депутатов от каждой союзной республики, 4 депутата от каждой автономной республики, 2 депутата от каждой автономной области и один депутат от каждого автономного округа. Съезд ежегодно должен был обновлять по одной пятой части состава палат.

В связи с изменениями в системе и порядке формирования представительных органов государственной власти в Конституции СССР было зафиксировано, что именно по избирательным округам проводятся выборы народных депутатов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Избирательные округа могли быть одномандатными или многомандатными. Часть же народных депутатов союзных и автономных республик, если это было предусмотрено конституциями республик, могла избираться от общественных организаций.

В известном смысле отступлением от господствовавшей до этого доктрины, рассматривавшей Советы как органы, соединяющие в себе законодательную, кон-



Фото РИА «Новости»

Выборы народных депутатов
от Союза художников СССР

трольную и распорядительно-исполнительную деятельность, в сторону теории разделения властей стали положения союзной Конституции, по которым лица, входящие в состав Совета Министров СССР, советов министров союзных и автономных республик, исполнительных комитетов Советов народных депутатов, за исключением председателей этих органов, руководители ведомств, отделов и управлений исполнительных комитетов местных Советов, судьи и государственные арбитры не могли быть депутатами в Совете, которым они назначались или избирались. Конституция Российской Федерации в своей поздней редакции значительно расширила этот перечень и еще более ограничила возможность совмещения депутатской и иной деятельности. Так, по ее нормам Председатель Совета Министров Российской Федерации, его первые заместители, заместители, министры, председатели государственных комитетов Российской Федерации, другие члены Правительства, а также их заместители не могли быть одновременно народными депутатами Российской Федерации.

Новая редакция Основного Закона уточнила категории граждан, которые не могли участвовать в выборах. К ним стали относить психически больных граждан, признанных судом недееспособными, лиц, содержащихся по приговору суда в местах лишения свободы. В голосовании не могли принимать участия также лица, в от-

ношении которых в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством, избрана мера пресечения — содержание под стражей.

Порядок проведения выборов народных депутатов СССР регламентировался Законом СССР от 1 декабря 1988 года «О выборах народных депутатов СССР». Выборы назначались Верховным Советом СССР.

По избирательному округу избранным считался кандидат, получивший на выборах больше половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Выборы признавались несостоявшимися, если в них приняло участие менее половины избирателей, внесенных в списки. От общественных организаций избранными счи-



Фото ИТАР ТАСС

*Досрочное голосование
на избирательном
участке у оленеводов.
Коми АССР,
21 марта 1989 г.*

тались кандидаты, получившие на выборах наибольшее число голосов в соответствии с числом мандатов и больше половины голосов делегатов съездов, конференций общественных организаций либо участников пленумов их общесоюзных органов, принявших участие в голосовании. В 1989 году были проведены выборы народных депутатов СССР на альтернативной основе. Это был первый значительный сдвиг в сторону свободных демократических выборов, хотя сохранявшаяся однопартийная политическая система существенно отразилась на их проведении.

Законом СССР от 14 марта 1990 года впервые в истории советской власти был учрежден пост Президента СССР. Президент СССР являлся главой Советского государства. Им мог быть избран гражданин СССР не моложе 35 и не старше 65 лет. Президент должен был избираться гражданами СССР на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет. Число кандидатов на пост Президента не ограничивалось. Выборы должны были считаться действительными, если в них приняло участие не менее 50 процентов избирателей. Избранным считался кандидат, получивший больше половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании, в целом по СССР и в большинстве союзных республик. Порядок выборов Президента должен был определяться Законом СССР. Однако избрание первого Президента СССР предусматривалось на Съезде народных депутатов СССР. Кандидатов на пост Президента на этих выборах могли выдвигать общественные организации в лице их общесоюзных органов, Верховный Совет СССР, каждая из его палат, группы народных депутатов СССР не менее 100 человек и союзные республики в лице их высших органов государственной власти. Избран-

ным считался кандидат, получивший больше половины голосов от общего числа народных депутатов СССР. 15 марта 1990 года в результате выборов на Съезде Президентом СССР стал М.С.Горбачев.

Выборы в 1990-1991 годах по Конституции РСФСР. В этот период в Конституцию РСФСР было внесено много изменений, касающихся государственно-правового статуса Российской Федерации в составе СССР, национально-государственного устройства России, системы, принципов формирования и деятельности органов государственной власти, избирательной системы и другие.

Система представительных органов государственной власти в Российской Федерации в этот период включала в себя Съезд народных депутатов Российской Федерации, Верховный Совет Российской Федерации, съезды народных депутатов, верховные советы республик в составе Российской Федерации, краевые, областные советы народных депутатов, советы народных депутатов автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Местные советы народных депутатов — районные, городские, районные в городах, поселковые, сельские — стали входить в систему местного самоуправления.



*Избиратели требуют проводить выборы демократическим путем.
Ленинградская область, г. Колпино.
Февраль 1990 г.*

Сроки и порядок назначения выборов народных депутатов республик в составе Российской Федерации и местных советов народных депутатов республик в составе Российской Федерации определялись конституциями и законами республик в составе Российской Федерации, а порядок проведения выборов — законами Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации.

Съезд народных депутатов Российской Федерации состоял из 1068 депутатов: 900 депутатов избирались от территориальных избирательных округов; 168 депутатов избирались от национально-территориальных округов по нормам — 4 депутата от каждой республики в составе Российской Федерации, 2 депутата от каждой автономной области, один депутат от каждого автономного округа и 84 депутата от краев, областей (исключая автономные образования), городов Москвы и Санкт-Петер-

бурга. Территориальные и национально-территориальные избирательные округа образовывались в основном с равной численностью избирателей: территориальные — на всей территории России и национально-территориальные — в пределах республики в составе России, края, области, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области и автономного округа. Первые выборы народных депутатов РСФСР по этой системе состоялись в 1990 году.

Верховный Совет Российской Федерации был объявлен органом Съезда народных депутатов Российской Федерации, постоянно действующим законодательным, распорядительным и контрольным органом государственной власти Российской Федерации. Верховный Совет формировался из числа народных депутатов Съездом и был ему подотчетен.

Вслед за СССР в РСФСР также был учрежден институт президентства. Согласно Конституции, Президент Российской Федерации являлся высшим должностным лицом и главой исполнительной власти в Российской Федерации. Президентом мог быть избран только гражданин Российской Федерации не моложе 35 и не старше 65 лет, обладающий избирательным правом. Президент избирался сроком на пять лет. Одно и то же лицо не могло быть Президентом более двух сроков подряд. Выборы Президента осуществлялись российскими гражданами на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В Конституции особо подчеркивалось, что никакие иные выборы или назначение на должность, а равно присвоение полномочий Президента незаконны и недействительны. Одновременно с Президентом Российской Федерации предусматривалось избрание вице-президента. Кандидатуру вице-президента предлагал кандидат в Президенты. Вице-президентом мог быть избран российский гражданин не моложе 35 и не старше 65 лет, обладающий избирательным правом.



Фото РИА «Новости»

Предвыборный митинг в Москве
в поддержку кандидатуры
Б.Н. Ельцина на пост
Президента РСФСР.
11 июля 1991 г.

24 апреля 1991 года были приняты законы РСФСР «О выборах Президента РСФСР» и «О Президенте РСФСР». Выборы Президента назначались Съездом народных депутатов. Кандидаты на пост Президента могли выдвигаться республиканскими политическими партиями, профсоюзами и массовыми общественно-политическими движениями, зарегистрированными в установленном порядке, а также республиканскими органами зарегистрированных всесоюзных политических партий,

профсоюзов и массовых общественно-политических движений. Трудовые коллективы предприятий, учреждений, организаций, коллективы средних специальных и высших учебных заведений, собрания граждан по месту жительства и военнослужащих по воинским частям имели право непосредственно выдвигать кандидатов на пост Президента при условии поддержки выдвигаемой кандидатуры не менее чем ста тысячами российских граждан, обладающих избирательным правом.

В бюллетень для тайного голосования по выборам Президента включались кандидаты, получившие поддержку 100 тысяч граждан, а также кандидаты, которых не позднее чем за 15 дней до выборов тайным голосованием на заседании Съезда либо путем сбора подписей поддержало не менее одной пятой от общего числа народных депутатов РСФСР. В случае если не был выдвинут ни один кандидат на пост Президента либо все выдвинутые кандидаты сняли свои кандидатуры, кандидаты на пост Президента могли выдвигаться на заседаниях Съезда. Выдвинутыми в этом случае считались кандидаты, получившие в результате тайного голосования поддержку также не менее одной пятой от общего числа народных депутатов.



Фото ИТАР ТАСС

Голосует
кандидат на должность
Президента РСФСР
Н.И. Рыжков

Выборы Президента должны были проходить по мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства (в первом туре) и относительного большинства (во втором туре), по избирательным округам, образуемым Центральной избирательной комиссией в границах республик, входящих в состав РСФСР, краев, областей, автономных областей и автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Избранным считался кандидат, получивший в ходе выборов более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в голосовании приняли участие не менее половины граждан, внесенных в списки избирателей. В случае если ни один из кандидатов в первом туре не был избран, предусматривалось проведение повторного голосования: избранным считался кандидат, получивший при повторном голосовании наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что число голосов, поданных за кандидата, больше числа голосов, поданных против него, если в выборах приняли участие не менее 50 процентов граждан, внесенных в списки избирателей.

Первые выборы Президента РСФСР были проведены 12 июня 1991 года. На должность Президента претендовало шесть кандидатов: Б.Н. Ельцин, Н.И. Рыжков, В.В. Жириновский, А.-Г.М. Тулеев, А.М. Макашов и В.В. Бакатин. Президентом РСФСР был избран Б.Н. Ельцин, получивший в ходе выборов 57,3 процента голосов избирателей.*

* Н.И. Рыжков получил 16,9 процента, В.В. Жириновский — 7,8, А.-Г.М. Тулеев — 6,8, А.М. Макашов — 3,7 и В.В. Бакатин — 3,4.

Подводя итоги сказанному, необходимо отметить, что по своей сути выборы при советской власти до конца 80-х годов являлись механизмом сохранения и поддержания монополии коммунистической партии на власть в государстве, несмотря на постепенную демократизацию государственной и общественной жизни, расширение социальной опоры партии, круга представителей народа, привлекаемого для управления делами государства.

В конце 80-х — начале 90-х годов с ликвидацией монополии коммунистической партии на власть советская избирательная система претерпела коренную реорганизацию. В Российской Федерации открылись перспективы для поистине свободного участия в выборах представителей других политических партий и движений, а также всех граждан, независимо от их политической принадлежности и политических взглядов. Именно в этот период на конституционном уровне был заложен ряд основ и принципов, которые в будущем были востребованы и закреплены в российской избирательной системе постсоветского периода: свободное выдвижение и обсуждение кандидатур, проведение предвыборной агитации, включение в избирательный бюллетень неограниченного количества кандидатов, проведение выборов по одномандатным и многомандатным избирательным округам, гласность и открытость подведения итогов голосования и другие.



ГЛАВА ВТОРАЯ

Становление новой избирательной системы России

1. Выборы и всенародное голосование по проекту Конституции Российской Федерации в 1993 году

*И*збирательная кампания 1993 года началась в драматический период истории страны, когда была поставлена под сомнение стабильность общества и государства. Прекращение деятельности Верховного Совета и Съезда народных депутатов в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 года № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», экстренное назначение выборов в новый законодательный (представительный) орган государственной власти страны — Федеральное Собрание Российской Федерации на 12 декабря 1993 года — всем этим были обусловлены максимально сжатые сроки проведения избирательной кампании. К тому же выборы были совмещены с всенародным голосованием по проекту новой российской Конституции, представленному Президентом Российской Федерации.

Уникальность ситуации заключалась и в том, что основы новой российской государственности формировались с помощью демократических избирательных механизмов и процедур, при этом система избирательных комиссий, их полномочия, да и правовая база первых многопартийных выборов создавались, что называется, «на марше». Как показала практика, именно всенародное голосование и выборы стали главным консолидирующим фактором общественной жизни.

Всенародное голосование по проекту Конституции Российской Федерации. Вынесение на всенародное голосование проекта новой Конституции, одобренного Конституционным совещанием, осуществлялось на основе Указа Президента Российской Федерации от 15 октября 1993 года «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации», в котором подчеркивалась незыблемость народовластия как основы конституционного строя Российской

Федерации, определялись условия и порядок проведения всенародного голосования. В бюллетень для голосования, согласно Указу, включалась формулировка: «Принимаете ли Вы Конституцию Российской Федерации?», предполагающая ответ «Да» или «Нет», и устанавливалось, что в случае принятия Конституции она вступает в силу с момента опубликования результатов всенародного голосования.

Финансирование мероприятий по проведению всенародного голосования осуществлялось за счет средств государственного бюджета; для финансирования агитационных мероприятий граждане и общественные объединения вправе были использовать собственные средства и добровольные пожертвования, при этом использование средств иностранных граждан и общественных объединений не допускалось.

В Указе Президента Российской Федерации от 6 ноября 1993 года «О проекте Конституции Российской Федерации, представляемом на всенародное голосование» устанавливалось, что текст проекта Конституции, выносимый на всенародное голосование, передается 9 ноября 1993 года Президентом для официального опубликования в «Российской газете» и в газете «Российские вести», в ИТАР, а также для издания массовым тиражом издательством «Юридическая литература». Одновременно подписанный Президентом текст проекта Конституции направляется им в Центральную избирательную комиссию. В Указе устанавливалось также, что после принятия Конституции всенародным голосованием Центральная избирательная комиссия направляет ее текст для официального опубликования одновременно с результатами голосования.



Фото ИТАР ТАСС

1 октября 1993 года в Москве состоялось первое заседание
Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Своими указами Президент Российской Федерации сформировал Центральную избирательную комиссию, утвердил Положение о Комиссии, в соответствии с которым она была призвана обеспечивать возможность свободного волеизъявления граждан, единообразное применение законодательства, решать иные вопросы, входящие в ее компетенцию, определил местопребывание Комиссии. В соответствии с предоставленным правом Центральная избирательная комиссия 20 ноября 1993 го-

да своим постановлением одобрила Разъяснения о порядке заполнения бюллетеня для всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации.

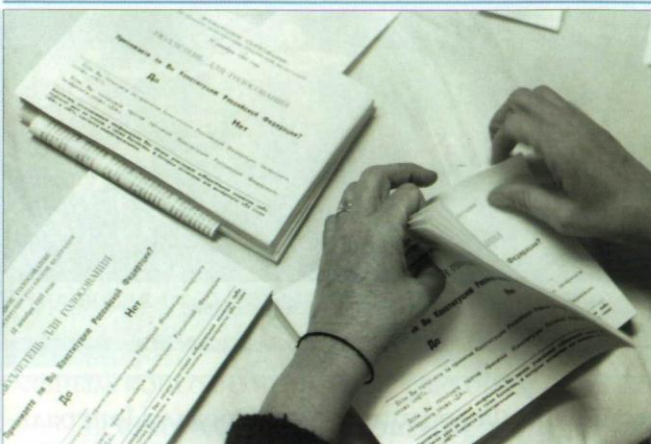
Подготовка и проведение всенародного голосования осуществлялась избирательными комиссиями открыто и гласно. В соответствии с Распоряжением Президента от 6 ноября 1993 года «Об обеспечении деятельности иностранных наблюдателей в ходе проведения выборов в Федеральное Собрание и всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» при Центральной избира-



В телецентре Останкино в передаче «Час избирателя» состоялось обсуждение проекта новой Конституции России. 9 декабря 1993 г.

тельной комиссии была создана рабочая группа по обеспечению деятельности иностранных наблюдателей с включением в нее представителей МИДа России, Минтранса России и Правительства Москвы.

В Положении о всенародном голосовании по проекту Конституции определялись условия и порядок определения результатов всенародного голосования. Так, согласно Положению Центральная избирательная комиссия немедленно по получении протоколов всех окружных избирательных комиссий должна была произвести подсчет голосов, поданных в ходе всенародного голосования по проекту Конститу-



Бюллетень для голосования на референдуме

ции и принять одно из следующих решений: признать Конституцию принятой, если за это проголосовало более 50 процентов избирателей, принявших участие в голосовании, либо признать всенародное голосование недействительным, если допущенные при его проведении нарушения не позволяют с достоверностью установить резуль-

таты волеизъявления избирателей, либо несостоявшимся, если в нем приняло участие менее 50 процентов зарегистрированных избирателей.

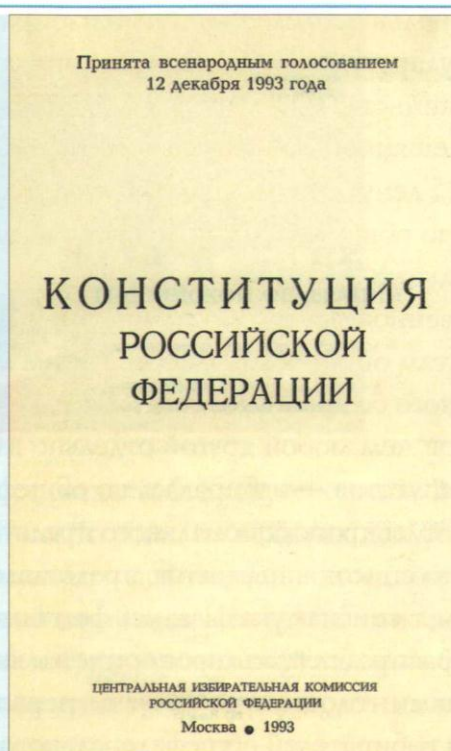
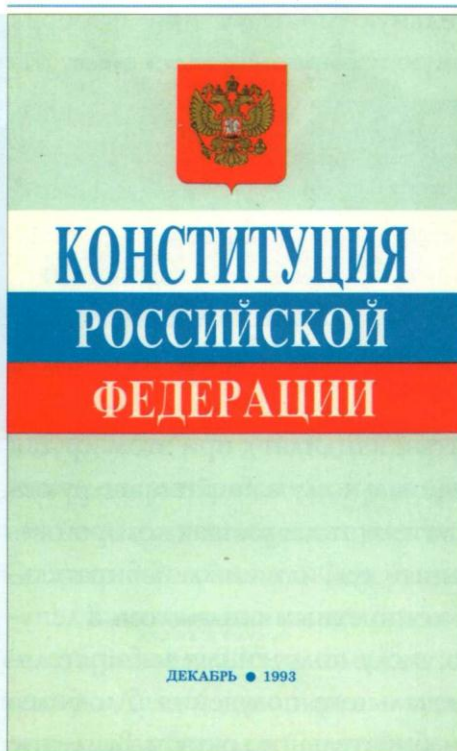
На основании протоколов окружных избирательных комиссий о результатах голосования по проекту Конституции Центральная избирательная комиссия признала Конституцию принятой всенародным голосованием, отметив при этом, что в Комиссию не поступило жалоб и заявлений, ставящих под сомнение результаты всенародного голосования.

Фото РИА «Новости»



За Конституцию
Российской Федерации
голосует лидер ЛДПР
В.В. Жириновский

Центральная избирательная комиссия направила текст Конституции для официального опубликования одновременно со своим постановлением от 20 декабря 1993 года «О результатах всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» в «Российскую газету» и газету «Российские вести», в ИТАР, для издания массовым тиражом — в издательство «Юридическая литература», а также издала Конституцию тиражом 150 000 экземпляров.



Первое издание
Конституции
Российской
Федерации

Выборы депутатов Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации первого созыва. Избирательная кампания проводилась при выборах депутатов Государственной Думы и Совета Федерации соответственно в течение 73 и 62 дней в связи с принятием положений о выборах в разные сроки. Указом Президента от 1 октября 1993 года «Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных орга-



Сбор подписей
за списки избирательных
объединений

нах власти на переходный период» было утверждено Положение о выборах депутатов Государственной Думы, Указом от 11 октября 1993 года «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» было утверждено Положение о выборах депутатов Совета Федерации. Указы Президента вводили мажоритарно-пропорциональную (смешанную) избирательную систему при выборах 450 депутатов Государственной Думы и мажоритарную избирательную систему относительного большинства при выборах 178 депутатов Совета Федерации.

В рамках смешанной избирательной системы, основанной на принципе многопартийности, 225 депутатов избирались по одномандатным избирательным округам и еще 225 — по общефедеральному избирательному округу по спискам кандидатов от избирательных объединений. В соответствии с Положением о выборах депутатов Государственной Думы результаты голосования по 225 одномандатным избирательным округам определялись по правилам мажоритарной избирательной системы относительного большинства (избранным считался депутат, получивший в округе больше голосов, чем любой другой отдельно взятый кандидат); при этом другая половина — 225 депутатов — избиралась по общефедеральному избирательному округу на основе системы пропорционального представительства, в рамках которой избиратель голосует за список кандидатов, представленный тем или иным избирательным объединением; в списках указывались фамилии конкретных кандидатов, а депутатские мандаты распределялись пропорционально числу полученных избирательными объединениями голосов при условии первоначального получения 5 и более процентов голосов избирателей общефедерального избирательного округа. Введение

смешанной избирательной системы для переходного периода оказалось достаточно смелым шагом, хотя избирательная практика выявила в ней некоторые недостатки (уже тогда возник вопрос о соотношении количества мандатов, распределяемых по пропорциональной и мажоритарной системе). Выборы 178 депутатов Совета Федерации проводились по двухмандатным избирательным округам, образованным на территории всех субъектов Российской Федерации, по правилам мажоритарной избирательной системы относительного большинства (позднее, в 1996 году, система формирования Совета Федерации была изменена).

Таким образом, в избирательную систему и избирательный процесс были внесены существенные новеллы. Ранее, при однопартийной системе, организация и проведение выборов контролировались КПСС, и выдвижение кандидатов от иных политических общественных организаций и движений было затруднено. В последние годы перестройки была создана демократическая правовая основа формирования общественных объединений различной политической ориентации и на выборах 12 декабря 1993 года им впервые была предоставлена возможность реального гарантированного участия в избирательной кампании. Применение пропорциональной избирательной системы позволило сделать первые шаги на пути достижения относительного соответствия между количеством голосов, набранных той или иной партией, и количеством депутатских мандатов, полученных ею в Государственной Думе. Проведение таких выборов было призвано сыграть положительную роль и в становлении самих партий и движений, развитии реальной многопартийности, хотя вопрос о соотношении количества мандатов, распределяемых по пропорциональной и



Фото ИТАР ТАСС

Кандидат в депутаты
Государственной Думы
президент Ассоциации
полярников А.Н. Чилингаров
с жителями поселка
Амдерма Ненецкого
автономного округа

мажоритарной системе, продолжает оставаться дискуссионным. В целом, по сравнению с голосованием по проекту Конституции, на выборах депутатов Федерального Собрания Российской Федерации палитра политических предпочтений была богаче.

В соответствии с положениями о выборах Центральная избирательная комиссия образовала 225 одномандатных избирательных округов по выборам в Государственную Думу (один округ — один депутат) и 89 двухмандатных избирательных округов по выборам в Совет Федерации (один округ — два депутата). Средняя норма

представительства избирателей в Государственной Думе — один депутат от 478 тысяч избирателей — была определена Комиссией путем деления общего (списочного) количества избирателей Российской Федерации (107 602 тысячи человек по состоянию на 25 апреля 1993 года — дату проведения предыдущего всероссийского референдума) на полное число (225) одномандатных избирательных округов. При утверждении схемы образования одномандатных избирательных округов Комиссия основывалась на требованиях Положения о выборах депутатов Государственной Ду-



Фото ИТАР ТАСС

*Участники жеребьевки
на получение эфирного
времени избирательными
объединениями,
состоявшейся
16 ноября 1993 года
в Центральной
избирательной комиссии*



Фото ИТАР ТАСС

*Представительница
избирательного объединения
«Женщины России»
во время жеребьевки
на получение эфирного
времени*

мы в 1993 году, в соответствии с которыми на территории субъекта Российской Федерации должно было быть не менее одного избирательного округа, обеспечено равенство округов по числу избирателей в пределах территории одного субъекта Российской Федерации с допускаемым взаимным отклонением не более 15 процентов. Было образовано свыше 94 тысяч избирательных участков.

В соответствии с Положением кандидаты в состав Государственной Думы, избираемые по одномандатным избирательным округам, выдвигались группами изби-

рателей и избирательными объединениями, а списки кандидатов, избираемых по общедо-
 федеральному избирательному округу, — только избирательными объединения-
 ми с последующим сбором подписей избирателей в поддержку выдвижения канди-
 датов (списков кандидатов).

Избирательными объединениями, согласно Положению, являлись общефедеральные партии и политические движения, устав которых был зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации, или блок таких общественных объединений, создаваемый на период проведения выборов. При этом в состав блока могли входить и другие общефедеральные общественные объединения, уставы которых

Фото ИТАР ТАСС



В издательстве
 «Известия» отпечатаны
 большие тиражи
 плакатов, брошюр,
 бюллетеней, Положения
 о выборах, схемы
 голосования и проекта
 Конституции
 Российской Федерации

Фото ИТАР ТАСС



Первые издания Центральной
 избирательной комиссии

были зарегистрированы Министерством юстиции, если участие в выборах в федеральный законодательный орган предусмотрено в этих уставах. В целом подготовка к выборам стала поворотным пунктом в создании в Российской Федерации многопартийной системы парламентского характера. Практически все крупные политические партии и движения приняли участие в выборах.

Кандидаты были зарегистрированы окружными избирательными комиссиями в 88 двухмандатных избирательных округах (за исключением Чеченской Респуб-

лики), а также в 224 одномандатных избирательных округах (кроме Чеченской Республики), при этом на 224 мандата было зарегистрировано 1567 кандидатов.

Центральная избирательная комиссия провела регистрацию списков кандидатов в Государственную Думу, баллотирующихся по общефедеральному избирательному округу. Для регистрации списков кандидатов, представленных избирательными объединениями, надо было собрать в их поддержку в подписных листах не менее 100 тысяч подписей избирателей, причем из этого числа не более 15 процентов должно было приходиться на один субъект Российской Федерации — такие количественно-пространственные рамки сбора подписей избирателей были необходимы для выявления реального общефедерального характера избирательных объединений и подтверждения факта их поддержки избирателями по меньшей мере семи субъектов Российской Федерации.



*Международные
наблюдатели
на избирательном
участке № 1804
г. Москвы в ДК ЗИЛ*

Фото ИТАР-ТАСС

Из 35 избирательных объединений, заявивших о выдвижении своих общефедеральных списков кандидатов, только 13 смогли представить в Центральную избирательную комиссию отвечающие требованиям Положения о выборах подписные листы с подписями избирателей, а именно: «Конструктивно-экологическое движение России «Кедр», «Либерально-демократическая партия России (ЛДПР)», «Аграрная партия России (АПР)», «Гражданский союз во имя стабильности, справедливости и прогресса («Гражданский союз»», «Достоинство и милосердие», «Политическое движение «Женщины России», «Российское движение демократических реформ (РДДР)», «Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ)», «Будущее России — Новые имена», «Партия Российского Единства и Согласия (ПРЕС)», «Демократическая партия России (ДПР)», «Выбор России», «Блок: Явлинский — Болдырев — Лукин («ЯБЛоко»)). 14 общественных объединений вообще не представили подписные листы, 2 объединения сняли свои списки кандидатов по собственной инициативе, 6 избирательным объединениям Центральная избирательная комиссия отказала в регистрации в связи с несоблюдением требований Положения о выборах. Всего по общефедеральным спискам было зарегистрировано 1756 кандидатов. Уже на этапе сбора подписей проявилось отсутствие электорального опыта и социальной поддержки у ряда амбициозных политических структур.

В целом же активное начало избирательной кампании опровергло утверждение скептиков о невозможности проведения в России выборов по пропорциональ-

ной избирательной системе; избиратели в дальнейшем быстро разобрались в ее особенностях и сумели отразить свою позицию при выборе депутатов по партийным спискам в день голосования. По итогам регистрации кандидатов (списков кандидатов) соответствующие избирательные комиссии утвердили текст избирательного бюллетеня и обеспечили их доставку на избирательные участки.

Впервые в российской избирательной практике осуществлялось финансирование избирательных объединений, зарегистрировавших в установленном порядке свои списки кандидатов, а также кандидатов в депутаты со стороны Центральной и окружных избирательных комиссий; при этом избирательные объединения и кандидаты в депутаты вправе были образовывать свои избирательные фонды, в целях



Фото ИТАР ТАСС

29 декабря 1993 года
в Центральной избирательной комиссии
состоялось вручение временных
удостоверений депутатам.
Председатель Комиссии Н.Т. Рябов вручает
удостоверение лидеру избирательного
объединения «Аграрная партия России»
М.И. Лапшину

упорядочения создания и использования которых Центральная избирательная комиссия Российской Федерации приняла соответствующее Инструктивное письмо. Каждому из избирательных объединений было выделено по 100 млн. рублей; при этом суммарный объем денежных средств избирательных фондов избирательных объединений с учетом поступлений от юридических и физических лиц составил около 4,7 млрд. рублей.

В период проведения предвыборной агитации Центральная избирательная комиссия постоянно держала в поле зрения выполнение Указа Президента от 29 октября 1993 года «Об информационных гарантиях для участников избирательной кампании 1993 года», систематически проводила консультации по вопросам избирательного права с политическими партиями и движениями (они были проведены с представителями более 50 партий, движений, других общественных объединений), организовала встречу руководителей избирательных объединений с участием представителей государственных телерадиовещательных компаний, председателя Третьего информационного суда.

Среди наиболее характерных черт избирательной кампании следует отметить ее открытость. Развитию процесса открытости и гласности способствовали более 700 журналистов из 30 стран ближнего и дальнего зарубежья, аккредитованных при Центральной избирательной комиссии. За время выборов Комиссия провела многочисленные пресс-конференции, обеспечила подготовку и рассылку по всей стране более 20 различных изданий общим объемом в 65 печатных листов и тиражом около 4 млн. экземпляров; регулярно издавался более чем сотысячным тиражом журнал «Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

Как никогда раньше, большое значение придавалось общественному контролю, прежде всего в связи с тем, что выборы становились многопартийными и конку-

рентными. Избирательные объединения, а также кандидаты в депутаты, выдвинутые в одномандатных избирательных округах непосредственно избирателями, активно использовали свое право направлять в соответствующие окружные и участковые избирательные комиссии своих представителей — в качестве членов комиссии с правом совещательного голоса, а в день голосования — наблюдателей на избирательные участки (на избирательных участках находились около 50 тысяч наблюдателей). За ходом подготовки и проведения выборов наблюдали около 1100 иностранных (международных) наблюдателей из 58 стран мира и из 37 международных парламентских, правительственных, общественных, исследовательских организаций, которые высказали свои оценки состоявшихся выборов.



Фото ИТАР ТАСС

Делегация наблюдателей Парламентской ассамблеи Совета Европы дала положительную оценку процедуре проведения выборов. Об этом сообщил на пресс-конференции руководитель делегации Даниэль Таршис. 13 декабря 1993 г.

Характерной чертой избирательной кампании явилось небольшое количество заявлений и жалоб о нарушениях действующего законодательства. В Центральную избирательную комиссию поступило около 150 таких жалоб и обращений, которые были рассмотрены; в некоторых случаях решения окружных избирательных комиссий были отменены, отдельные материалы переданы в суд и органы прокуратуры.

12 декабря 1993 года состоялись выборы депутатов Государственной Думы и Совета Федерации, в том числе для граждан, находящихся за пределами территории Российской Федерации.

В соответствии с Положением о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году в 86 двухмандатных избирательных округах был избран 171 депутат, из которых почти 84 процента заявили, что они беспартийные (только Коммунистическая партия Российской Федерации и избирательное объединение «Выбор России» располагали соответственно 11 и 6 депутатскими мандатами, остальные партии и движения были представлены не более чем одним депутатом).

На основании протокола Центральной избирательной комиссии о результатах выборов по общефедеральному избирательному округу от 25 декабря 1993 года, протоколов окружных избирательных комиссий Центральная избирательная комиссия 25 декабря 1993 года приняла постановление «Об установлении общих ито-

гов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в котором признала состоявшиеся выборы действительными и установила, что в результате голосования избрано 444 депутата Государственной Думы, в том числе 225 — по общефедеральному избирательному округу и 219 — по одномандатным избирательным округам (на территории Республики Татарстан в 5 округах выборы не состоялись, поскольку общее число действительных бюллетеней составило менее 25 процентов от общего числа зарегистрированных избирателей или выборы не проводились ввиду того, что был зарегистрирован только один кандидат; также не проводились выборы в одном из округов Чеченской Республики).

Из 13 списков кандидатов от избирательных объединений, включенных в избирательный бюллетень по общефедеральному избирательному округу, депутатами были избраны представители 8 избирательных объединений: «Либерально-демократическая партия России» (49 депутатов), «Выбор России» (40), «Коммунистическая партия Российской Федерации» (32), «Аграрная партия России» (21), «Политическое движение «Женщины России» (21), «Блок: Явлинский-Болдырев-Лукин» (20), «Партия Российского Единства и Согласия» (18), «Демократическая партия России» (14). При этом с момента подведения общих итогов голосования восемь человек не представили заявлений о сложении с себя обязанностей, не совместимых со статусом депутата Государственной Думы; на основании ходатайств соответствующих избирательных объединений Центральная избирательная комиссия произвела замещение вакантных мест по партийным спискам, поскольку у них был списочный резерв для замещения выбывших депутатов.

Всенародное голосование по проекту новой Конституции Российской Федерации и выборы в Федеральное Собрание явились решающим условием политической стабильности в обществе, заложили политико-правовые основы гражданского согласия и партнерства, становления многопартийной системы, появления политических партий и движений парламентского типа, преобразования процедуры формального голосования, каким оно преимущественно было в советский период, в реальную технологию выбора между различными политическими конкурентными избирательными (общественными) объединениями, участвующими в борьбе за государственную власть в соответствии с волеизъявлением избирателей.

В ходе проведения всенародного голосования по проекту Конституции и выборов был накоплен конструктивный опыт правового регулирования избирательной системы и отдельных ее институтов. По завершении избирательной кампании Указом Президента от 20 декабря 1993 года «О мерах по совершенствованию избирательной системы в Российской Федерации» Центральной избирательной комиссии совместно с Министерством юстиции было поручено во исполнение положений Конституции разработать проекты федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы и федерального конституционного закона о референдуме Российской Федерации. Указ обозначил основные направления развития и совершенствования избирательного законодательства, избирательной системы, становления многопартийности парламентского типа, системы и статуса избирательных комиссий как независимых коллегиальных органов, призванных обеспечивать реализацию конституционных избирательных прав граждан России. Благодаря творческому обобщению этого опыта стало возможным принятие новых избирательных законов, придавших российской государственности стабильность и легитимный характер.

2. Развитие федерального и регионального законодательства о выборах и референдумах

Процесс становления новой избирательной системы России неразрывно связан с развитием и совершенствованием законодательства о выборах. Избирательные законы устанавливали правовую модель выборов, в соответствии с которой развивалась практика формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления. Прежде всего в этом процессе отражалось соотношение конституционных норм, регламентирующих выборы, и норм текущего избирательного законодательства.

В новой Конституции Российской Федерации в отличие от ранее действовавшей отсутствует специальная глава «Избирательная система», кроме того, она содержит сравнительно небольшое количество положений, посвященных регулированию выборов. Назовем основные из них. В соответствии со статьей 3 высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Статья 32 закрепляет право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Принципы избирательного права в Конституции Российской Федерации определены только применительно к выборам Президента Российской Федерации: статьей 81 установлено, что Президент избирается на четыре года гражданами России на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

В связи с лаконичностью конституционного регулирования принципов избирательного права и иных вопросов, касающихся проведения выборов в Российской Федерации, федеральному законодателю пришлось искать нетрадиционные решения в построении новой системы российского избирательного законодательства.

Высказывались различные идеи о том, как решить эту задачу. Некоторые фракции Государственной Думы настаивали на принятии Избирательного кодекса Российской Федерации, в котором были бы унифицированы основные избирательные процедуры и определены избирательные системы, применяемые на выборах всех уровней, проводимых в России. Однако такой подход не получил поддержки ни в научных кругах, ни среди законодателей, так как не соответствует Конституции Российской Федерации, согласно с которой вопросы избирательного законодательства рассредоточены по сферам ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и собственного ведения субъектов Российской Федерации (ст. 71-73). Кодификация всех избирательных процедур противоречила бы принципам федеративного устройства России. Кроме того, кодификация законодательства всегда предполагает достаточную степень стабильности, развитости соответствующей отрасли либо подотрасли законодательства, что во все нельзя было сказать об избирательном законодательстве в период после принятия новой Конституции Российской Федерации.

Более рациональным являлся путь ограниченной, целевой систематизации избирательного законодательства, который и был избран при разработке и принятии

Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», в котором были определены принципы избирательного права, общие для всех выборов в Российской Федерации, и установлены гарантии реализации этих прав гражданами. Этот Федеральный закон соответствовал конституционному принципу федерализма, так как опирался на разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, закрепленное Конституцией Российской Федерации, в соответствии с которой регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина относится к ведению Российской Федерации (п. «в» ст. 71). Впоследствии все федеральные законы о выборах разрабатывались и принимались в соответствии с данным Федеральным законом.



*В Государственной Думе
обсуждаются и принимаются
все российские законы*

Следует отметить, что необходимость федерального законодательного регулирования основных гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации была выявлена практикой проведения выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, развернувшихся после декабря 1993 года.

Наряду с позитивными сдвигами в практике проведения выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов в 1993 — 1994 годах, имели место и отрицательные явления, главное из которых — недостаточная гарантированность избирательных прав граждан Российской Федерации.

Регулирование избирательных прав граждан в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» носило рамочный характер. В отличие от всех ранее известных российских избирательных законов, он не регулировал исчерпывающим образом процедуру выборов в определенный орган государственной власти или местного самоуправления. Только по этому Федеральному закону невозможно было проводить выборы, если отсутствовал федеральный закон, закон или иной нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации, подробным образом регулирующий все вопросы избирательной системы, избирательного процесса, возникающие на данных выборах. Однако рамочный ха-

рактический характер Федерального закона, его обращенность к законодателю ни в коей мере не снижали его значения как акта прямого действия. Он содержал правовой механизм защиты избирательных прав граждан: нарушения избирательных прав граждан могли быть обжалованы в суд или избирательную комиссию (ст. 16).

В федеральных законах «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации» указано, что данные выборы, наряду с другими федеральными законами, проводятся в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации».



Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» был принят 21 апреля 1995 года. Он пришел на смену Закону РСФСР «О выборах Президента РСФСР» от 24 апреля 1991 года.

Право выдвижения кандидата на должность Президента Российской Федерации принадлежит непосредственно избирателям и избирательным объединениям, избирательным блокам. Для регистрации кандидата на должность Президента Российской Федерации избирательное объединение, избирательный блок или инициативная группа избирателей, выдвинувшие кандидата на должность Президента Российской Федерации, обязаны собрать в его поддержку не менее одного миллиона подписей избирателей. При этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более семи процентов подписей от требуемого общего числа. Выборы признаются несостоявшимися, если в них приняло участие менее половины избирателей, внесенных в списки избирателей. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации признает выборы недействительными, если допущенные при их проведении нарушения Федерального закона не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей. Избранным считается кандидат на должность Президента, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании (ст.55). Если ни один из более двух кандидатов на должность Президента не был избран, то Центральная избирательная комиссия Российской Федерации назначает повторное голосование по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей. По итогам повторного голосования из-

бранным считается кандидат, получивший при голосовании большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к числу голосов избирателей, поданных за другого кандидата при условии, что число голосов избирателей, поданных за этого кандидата, больше числа голосов, поданных против всех кандидатов. В случае если выборы Президента Российской Федерации признаны несостоявшимися, недействительными или если при общих выборах либо при повторном голосовании ни один кандидат не был избран Президентом Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации назначает повторные выборы Президента.



Фото ИТАР ТАСС

*Голосование
по открепительному
удостоверению на выборах
Президента
Российской Федерации*

При подготовке Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» ключевым вопросом являлось определение степени преемственности по отношению к Положению о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году, и особенно к принципам избирательной системы, заложенным в этом Положении. Как известно, в 1993 году произошла смена избирательной системы при выборах в одну из палат законодательного органа Российской Федерации: традиционную мажоритарную сменила смешанная мажоритарно-пропорциональная система.

Таким образом, при подготовке проекта федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы стояла задача устранить обнаруженные в 1993 году недостатки избирательной системы при выборах в эту палату парламента. Президент Российской Федерации внес в Государственную Думу проект Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», содержащий ряд коррективов избирательной системы. В частности, предлагалось установить новое соотношение депутатских мандатов, подлежащих распределению по пропорциональной и мажоритарной системам (соответственно 150 и 300), а также отменить привилегию кандидатов, включенных в федеральные списки избирательных объединений и избирательных блоков, выдвигать свои канди-

датуры в одномандатных избирательных округах без сбора подписей избирателей, что обязательно для других кандидатов, баллотирующихся по этим округам.

Обсуждение в Государственной Думе этого проекта федерального закона о выборах в Думу в первом чтении показало, что нынешний депутатский корпус склонен сохранить избирательную систему, введенную в 1993 году. Эта позиция встретила сопротивление Совета Федерации, не одоббившего Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». И Совет Федерации, и Президент Российской Федерации настаивали на федерализации избирательной системы при выборах в Государственную Думу. В результате использования согласительных процедур было выработано компромиссное решение и Федеральный закон был принят заново с поправками, подписан Президентом Российской Федерации и вступил в законную силу.



Во время голосования
в роддоме №3
г. Москвы

Фото ИТАР ТАСС

Коррекция избирательной системы, содержащаяся в принятом Федеральном законе, связана с порядком формирования состава федерального списка кандидатов. Согласно статье 23 Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году избирательные объединения, определяя порядок размещения кандидатов в списке, были вправе разбить его полностью или частично на региональные группы кандидатов. В соответствии со статьей 37 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» избирательное объединение, избирательный блок, определяя порядок размещения кандидатов в списке, разбивают его полностью или частично на региональные группы кандидатов (по субъектам Российской Федерации или группам субъектов Российской Федерации), при этом в части списка, включающей кандидатов, не входящих в региональные группы, может быть не более 12 кандидатов. Это нововведение позволило в определенной мере стимулировать активность избирательных объединений и блоков на региональном уровне и в то же время уменьшить завышенное представительство столичных политических групп в общероссийском представительном органе.

Закон о выборах депутатов Государственной Думы не содержал норм об отзыве депутатов, которые при парламентской системе имеют свободный мандат и от-

ветственны перед народом, а не перед избирателями конкретного избирательного округа. Тем более невозможно было установление императивного мандата для депутатов, избранных по пропорциональной системе, то есть от округа, территорию которого составляла территория всей страны.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» доказал свою действенность. Вместе с тем выборы в федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов



Фото ИТАР ТАСС

Голосование вне избирательного участка



Фото ИТАР ТАСС

Российской Федерации, а также в органы местного самоуправления показали, что при их проведении правовых и организационных возможностей избирателей, избирательных комиссий зачастую не хватает для обеспечения наиболее полной реализации демократических принципов избирательного права. Это особенно проявлялось при назначении выборов, выдвижении и регистрации кандидатов, проведении предвыборной агитации, финансировании выборов, голосовании и подведении итогов выборов, обжаловании нарушений избирательных прав граждан. В связи с этим вста-

ла задача комплексного совершенствования регулирования избирательных прав граждан и избирательной системы Российской Федерации в целом.

Для ее решения был разработан и принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который вступил в силу 30 сентября 1997 года и пришел на смену Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» 1994 года. Новый закон более детально регулирует основные избирательные процедуры и институты. Кроме того, в сферу федерального регулирования введены референдум субъекта Российской Федерации и местный референдум. Этот шаг был обусловлен необходимостью создания законодательных гарантий обеспечения конституционного права граждан участвовать в референдумах, проводимых в субъектах Российской Федерации, которые практически отсутствовали до принятия нового Федерального закона. В то же время опыт законодательного регулирования



Во время голосования
в Свято-Даниловом
монастыре

Фото ИТАР ТАСС

референдумов в субъектах Российской Федерации, проводившихся до принятия Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», доказал, что эти гарантии являются актуальными применительно ко всем стадиям процесса подготовки и проведения референдумов.

Основные процедуры и институты, ранее разработанные в федеральном избирательном законодательстве, были адаптированы применительно к особенностям проведения референдума. Отныне для подготовки и проведения референдумов будет использоваться апробированный организационно-правовой механизм, стержень которого составляют коллегиальные органы — комиссии референдума, чье формирование и деятельность подробно регламентируются Федеральным законом.

Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусмотрена приоритетность его норм по отношению к иным законам, регулирующим выборы и референдумы. Поэтому во избежание потенциальных противоречий в правоприменении следует привести федеральные законы «О выборах депутатов Государственной Думы

Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации» в соответствии с этим Федеральным законом. Особенно масштабной представляется задача приведения в соответствие с новым законом всего массива законодательства о выборах и референдумах в субъектах Российской Федерации.

Вместе с федеральным избирательным законодательством развивалось и избирательное законодательство субъектов Российской Федерации, на основе которого проходили выборы законодательных (представительных) органов и глав органов исполнительной власти (президентов) субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.



В отличие от Конституции Российской Федерации, в уставах некоторых субъектов Российской Федерации в отдельных главах закреплены основные организационно-правовые элементы организации и проведения выборов, в том числе определен статус избирательных комиссий. Вместе с тем в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации создана законодательная основа выборов в виде либо отдельных законов о выборах конкретных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, либо актов, кодифицирующих все нормы о выборах органов государственной власти и местного самоуправления в отдельном субъекте Российской Федерации.

В ряде субъектов Российской Федерации приняты законы о порядке отзыва депутатов представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Следовательно, можно с уверенностью констатировать, что создана система законодательства, обеспечивающая правовые гарантии проведения выборов и референдума на всех уровнях.

В общем и целом избирательные законы субъектов Российской Федерации строились с учетом Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», принятом в декабре 1994 года. В известном смысле этот закон стал для большинства субъектов Российской Федерации как бы основой избирательного права, определив общие параметры их демократического избирательного законодательства, обеспечивающего соблюдение прав избирателей, общественных объединений, кандидатов. Одновременно перед законодателями стояла задача — нормативно определить процедуру проведения выборов в своих регионах с учетом специфики конкретного субъекта Российской Федерации. Этим объясняется то, что при регламентации тех или иных стадий избирательного процесса было предложено множество юридических решений. В одних случаях это были обоснованные, продуманные решения, в других — недостаточно продуманные, продиктованные случайными обстоятельствами. В законодательных избирательных актах нередко встречались и такие нормы, которые противоречили федеральному законодательству.



Фото ИТАР ТАСС

Голосование на одном из отдаленных постов Московского погранотряда Группы погранвойск Российской Федерации в Республике Таджикистан

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации провела тщательную экспертизу регионального избирательного законодательства, которая показала, что в законах некоторых субъектов Российской Федерации недостаточно полно обеспечиваются гарантии избирательных прав граждан: неправомерно закреплены дополнительные условия приобретения гражданами активного и пассивного избирательного права (превышаются предельные сроки обязательного проживания на территории субъекта Российской Федерации как условия приобретения ими пассивного избирательного права); нарушаются избирательные права граждан, проходящих военную службу; превышаются допустимые отклонения от средней нормы представительства избирателей на один избирательный округ, установленной Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Россий-

ской Федерации»; ограничивается выдвижение кандидатов избирательными объединениями и непосредственно избирателями и так далее. В связи с этим Центральная избирательная комиссия Российской Федерации 23 октября 1996 года приняла постановление № 116/858-II «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации», в котором наметила ряд мер по устранению этих недостатков. В результате усилий Центральной избирательной комиссии Российской Федерации при содействии органов прокуратуры и судов нормативно-правовая избирательная база субъектов Российской Федерации была в основном приведена в соответствие с Федеральным законом.



Фото РИА «Новости»

*Представители средств
массовой информации
готовы отражать
ход голосования*

В связи с тем, что в некоторых субъектах выборы в органы местного самоуправления не могли проводиться ввиду того, что не были приняты соответствующие законы, Государственная Дума взяла на себя регламентацию выборов в эти органы и приняла Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», в соответствии с которыми должны были проводиться выборы в таких субъектах. Это заставило субъекты Российской Федерации ускорить, во-первых, процесс подготовки своих избирательных законов, а во-вторых, проведение самих выборов в органы местного самоуправления. Однако надо отметить, что и в этом случае при подготовке и принятии законов субъектов Российской Федерации не обошлось без нарушений федерального избирательного законодательства.

Законы ряда республик, входящих в состав Российской Федерации, гласили: кандидатом на должность главы муниципального образования может быть выдвинут только гражданин данной республики, что прямо противоречит Конституции Российской Федерации, согласно которой правом избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления обладает каждый гражданин Российской Федерации. В некоторых избирательных законах была неправильно регламентирована процедура выдвижения кандидатов.

Согласно большинству законов субъектов Российской Федерации, как это определено и федеральным законодательством, право выдвижения кандидатов имеют избирательные объединения и непосредственно избиратели. Однако в законодательстве ряда субъектов Российской Федерации права выдвигать кандидатов лишались

местные объединения общероссийских партий, общественных организаций и движений, местные отделения региональных объединений; избирательные блоки не признавались разновидностью избирательных объединений, механизм выдвижения кандидатов от избирательных объединений не был определен и так далее.

На сегодняшний день многие недостатки законов о выборах органов местного самоуправления, как и законов о выборах органов государственной власти субъектов Российской Федерации, принятых в 1996 — 1997 годах, устранены. Эти законы приведены в соответствие с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» 1994 года. Тем не менее в связи со



Фото ИТАР ТАСС

Подсчет голосов
на избирательном
участке

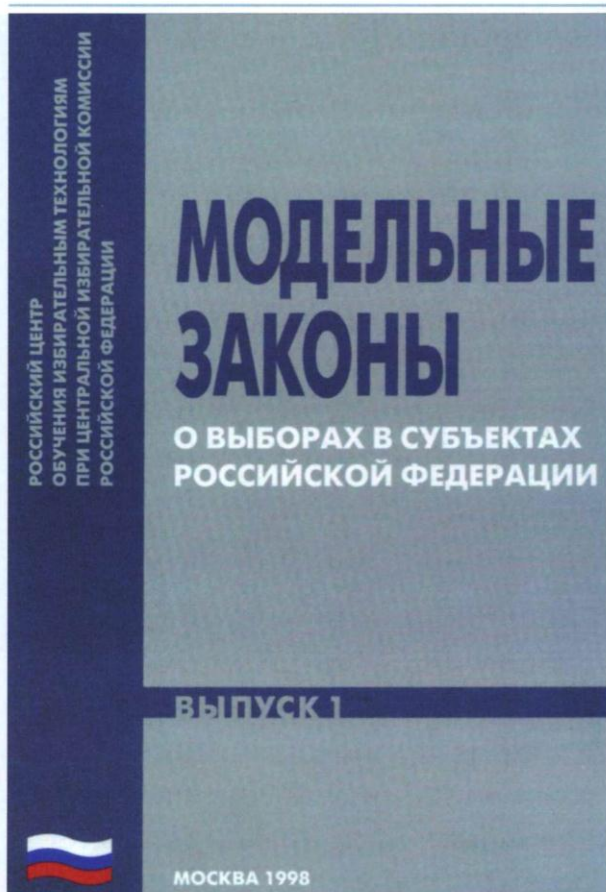
вступлением в силу 30 сентября 1997 года нового Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» задача обновления избирательного законодательства субъектов Российской Федерации, приведения его в соответствие с указанным Федеральным законом является весьма актуальной.

В ряде субъектов Российской Федерации уже приняты или готовятся к принятию обновленные законы о выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Но эта работа пока находится в начальной стадии. Чтобы помочь законодательным органам субъектов Российской Федерации в соответствии с Программой исследовательских работ по совершенствованию законодательства о выборах и референдумах в Российской Федерации членами Научно-методического совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации подготовлены модельные законы о выборах депутатов (членов) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, о выборах главы исполнительного органа государственной власти (Президента) субъекта Российской Федерации, о выборах депутатов представительного органа местного самоуправления и о выборах главы муниципального образования и других должностных лиц местного самоуправления. На очереди — другие модельные законы.

Первые четыре модельных закона обсуждались представителями федеральных органов государственной власти и избирательных комиссий ряда субъектов Российской Федерации, научных и учебных заведений страны. Они получили в целом поло-

жительную оценку и рекомендованы Научно-методическим советом при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации органам государственной власти и избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации для работы по совершенствованию регионального законодательства о выборах.

Модельные законы не являются официальными документами. Это авторские проекты, суть которых в научно-методической поддержке законотворчества субъектов Российской Федерации в области избирательного права. По своей правовой форме модельные законы носят рекомендательный характер. Многообразие условий проведения выборов в субъектах Российской Федерации предполагает и многовариантность организации избирательного процесса. Поэтому, используя тот или иной модельный закон в собственном нормотворчестве, субъекты Российской Федерации



В это издание Центральной избирательной комиссии вошли модельные законы

«О выборах депутатов (членов) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации»,

«О выборах главы исполнительного органа государственной власти (Президента) субъекта Российской Федерации»,

«О выборах депутатов представительного органа местного самоуправления»,

«О выборах главы муниципального образования и других должностных лиц местного самоуправления»

будут вносить в его текст свои коррективы. Вместе с тем статьи модельных законов, воспроизводящие Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», должны оставаться неизменными.

При условии, что в них будет привнесён нормативный материал, отражающий особенности конкретных субъектов Российской Федерации, модельные законы дают возможность в полной мере урегулировать выборы органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Модельные законы будут не только содействовать избирательной реформе в субъектах Российской Федерации, но и поставят заслон возможным нарушениям избирательных прав граждан при подготовке законов субъектов Российской Федерации, что будет способствовать укреплению демократических основ избирательного процесса в стране.

3. Формирование системы избирательных комиссий, действующих на постоянной основе

Реализацию конституционного права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления невозможно представить без избирательных комиссий. На рубеже двадцатого столетия основные организаторы выборов — избирательные комиссии — образуют стройную систему, приспособленную к выборам всех избираемых органов и должностных лиц как на федеральном и региональном, так и на местном уровне.

Не входя ни в одну из трех ветвей государственной власти, система избирательных комиссий в целом действует как государственно-общественная структура, высшие уровни которой (Центральная избирательная комиссия Российской Федерации и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации) являются государственными органами, а остальные (окружные, территориальные, участковые избирательные комиссии) — общественными образованиями, решения которых по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов, обязательны для государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений, организаций и их должностных лиц.

В системе избирательных комиссий на постоянной основе действуют только Центральная избирательная комиссия Российской Федерации и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, являющиеся государственными органами. Впервые Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусмотрено, что деятельность территориальных комиссий тоже может осуществляться на постоянной основе.

В основу формирования избирательных комиссий положен принцип их независимого статуса. Именно в соответствии с этим принципом в начале 1995 года формировалась Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. В ее состав были назначены в равной численной пропорции представители Государственной Думы и Совета Федерации как палат Федерального Собрания и Президента Российской Федерации как главы государства.

Из 15 членов Центральной избирательной комиссии 5 человек назначены Государственной Думой из числа кандидатур, предложенных депутатскими фракциями, 5 — Советом Федерации из числа кандидатур, предложенных законодательными и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и 5 — Президентом страны. Аналогичная процедура формирования Центральной избирательной комиссии сохранена и в настоящее время.

Напомним, что первый состав Центральной избирательной комиссии, на которую были возложены полномочия по подготовке и проведению выборов в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а также всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации в 1993 году, был утвержден Указом Президента Российской Федерации от 29 сентября 1993 года № 1505.

В соответствии с действовавшим в то время порядком процесс формирования Центральной избирательной комиссии Российской Федерации осуществлялся следующим образом. Председателя Комиссии Н.Т. Рябова утвердил Президент Российской Федерации. Заместитель Председателя Комиссии А.В. Иванченко и ее члены были назначены также главой государства по представлению Председателя Центральной избирательной комиссии. Причем десять членов Комиссии назначались из числа кандидатов, предложенных законодательными (представительными) органами власти, и десять членов — из числа кандидатов, предложенных главами исполнительной власти субъектов Федерации. Секретарь Комиссии — руководитель Аппарата В.А. Загуляев был назначен Председателем Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.



Москва,
Ильинка, 10.
Здесь
располагается
Центральная
избирательная
комиссия
Российской
Федерации

В связи с назначением Н.Т. Рябова Чрезвычайным и Полномочным Послом Российской Федерации в Чешской Республике 14 ноября 1996 года Председателем Центральной избирательной комиссии Российской Федерации был избран А.В. Иванченко, а Заместителем Председателя И.П. Фомичев.

Свои особенности имеет порядок формирования избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. После принятия в 1994 году Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» их формировали две ветви государственной власти субъектов Федерации, причем не менее половины членов комиссии назначались законодательным органом.

По мере совершенствования избирательной системы порядок формирования избирательных комиссий субъектов Российской Федерации претерпевает существенные изменения. Сегодня состав этих комиссий формируется двумя ветвями государственной власти регионов на основе предложений общественных объединений, выборных органов местного самоуправления, избирательных комиссий предыдущего состава. При этом как законодательный, так и исполнительный органы государственной власти обязаны назначить не менее одной трети от назначаемого ими числа членов комиссии на основе предложений, поступивших от каждого из избирательных объединений, имеющих депутатские фракции в Государственной Думе Федерально-

го Собрания Российской Федерации, а также от избирательных объединений, имеющих депутатские фракции в законодательном органе власти субъекта Федерации.

В целях обеспечения независимого статуса избирательных комиссий законодательством установлены некоторые ограничения на формирование их состава. Например, членами комиссий с правом решающего голоса не могут быть депутаты

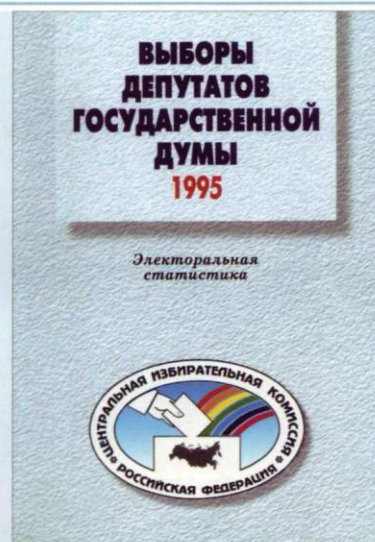
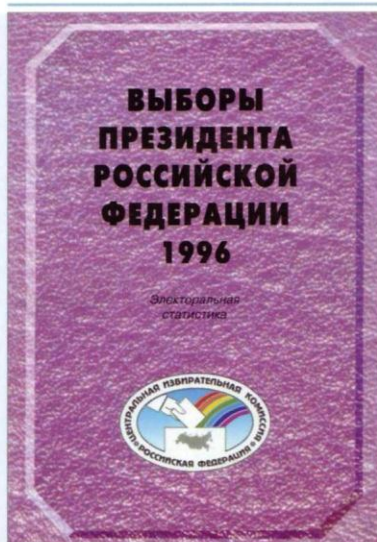


*На заседаниях
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации*

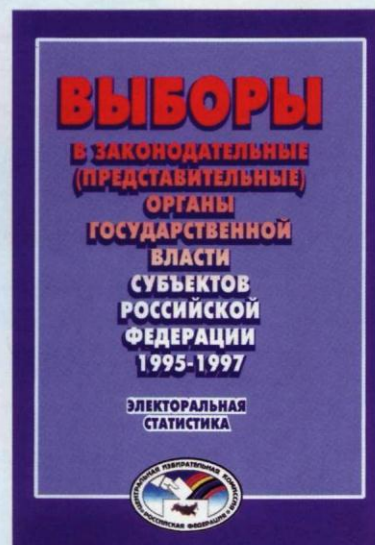
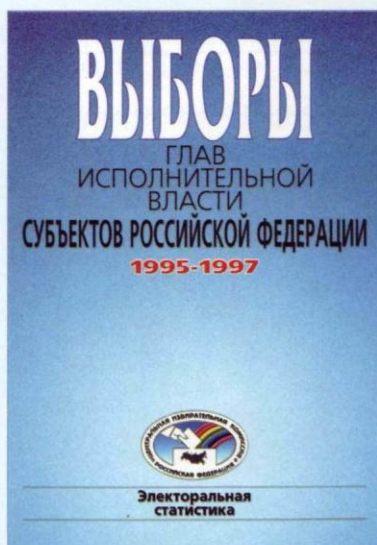
представительных органов государственной власти и местного самоуправления, выборные должностные лица, судьи, кандидаты, их доверенные лица, супруги и близкие родственники кандидатов, а также лица, находящиеся у кандидатов в непосредственном подчинении.

Как отмечалось выше, на постоянной основе действуют Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Рос-

сийской Федерации, а с конца 1997 года в некоторых регионах начался процесс перевода на такой же порядок работы и территориальных избирательных комиссий. Председатели соответствующих избирательных комиссий, действующих на постоянной основе, замещают свои должности на постоянной (штатной) основе. Члены указанных комиссий с правом решающего голоса также могут работать на постоянной основе.



Книги серии
«Электоральная статистика»,
выпущенные
Центральной избирательной
комиссией
Российской Федерации
в 1996–1998 годах



Как и любой иной государственный орган, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации в своей деятельности используют аппарат. Содержание, формы и методы работы, принципы организации и функционирования аппарата, его структура и кадровый состав вытекают из целей, основных задач и полномочий комиссий.

Таким образом, на современном этапе развития российской избирательной системы можно говорить о наличии не только законодательной базы, соответствующей общепринятым демократическим стандартам и регулирующей избирательные процедуры, но и о работающей на постоянной основе системе избирательных комиссий, впервые в отечественной истории профессионально занимающихся вопросами проведения выборов и референдумов.

Важное значение в деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации придается институту международного наблюдения на выборах. В 1993 году при Центральной избирательной комиссии было аккредитовано 1100 иностранных наблюдателей. На выборах Государственной Думы 1995 года присутствовало около 1000 наблюдателей, а во время президентской избирательной кампании 1996 года в Россию прибыло 1300 наблюдателей из 62 государств и 110 организаций, представлявших парламенты и правительства, международные парламентские, общественные, правозащитные, научные и исследовательские организации.



Фото ИТАР ТАСС

*Наблюдатели
из Европарламента
у сканеров
для голосования*

Признавая мероприятия в рамках международного избирательного мониторинга в качестве важной меры укрепления доверия к российским избирательным процедурам, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, в свою очередь, получает многочисленные приглашения принять участие в наблюдении за выборами за рубежом и обменяться опытом. Только в течение 1997-1998 годов наши делегации посетили Великобританию, Венгрию, Йемен, Перу, Казахстан, Армению, Молдавию и Украину.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации активно участвует в деятельности Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы и ее Совета директоров по созданию на всем европейском континенте новой «избирательной среды», которая являлась бы воплощением таких ценностей, как политический плюрализм и свободные выборы, прозрачность избирательного процесса для избирателей и международной общественности, достоверность и объективность результатов выборов.

К сложившимся приоритетным направлениям международной деятельности Центральной избирательной комиссии можно отнести изучение опыта организации работы зарубежных избирательных комиссий, подготовку обзоров и экспертно-аналитических материалов по вопросам зарубежного избирательного законодательства, практического опыта организации выборов и референдумов, формирования списков избирателей, проведение международной правовой экспертизы, организацию обмена опытом в области современных избирательных технологий.

Появились и новые направления в работе Центральной избирательной комиссии: изучение зарубежных методик мониторинга средств массовой информации в

период проведения избирательных кампаний, изучение методов работы зарубежных комиссий с политическими партиями и общественными организациями, кодексов поведения участников избирательных кампаний, практики формирования систем органов местного самоуправления.



*Первый заместитель Председателя
Государственной Думы
В.А. Рыжков
выступает с приветствием
к участникам Московской
конференции Ассоциации
организаторов выборов
стран Центральной
и Восточной Европы.
23 сентября 1997 г.*

Помимо изучения опыта стран развитой демократии в области избирательного процесса, обмена визитами и реализации совместных проектов с международными неправительственными организациями и фондами Германии и США (Фонд им. Ф.Эберта, Фонд им. А.Зайделя, Фонд им. К.Аденауэра, Международный фонд избира-



*Участники Московской конференции Ассоциации организаторов выборов
стран Центральной и Восточной Европы*

тельных систем), Комиссия развивает контакты с ведущими зарубежными организациями и институтами, занимающимися реализацией международных программ укрепления основ демократии, — Бюро по демократическим институтам и правам

человека ОБСЕ, Советом Европы, Международным институтом демократии и содействия выборам (Швеция), Европейским институтом по средствам массовой информации (Германия), Центром политической информации (Япония).

Расширяется география международных связей Центральной избирательной комиссии. Установлены двусторонние контакты с избирательными органами стран Азии (Индия, Филиппины, Япония), Латинской Америки (Перу), Африки (ЮАР), Европы (Венгрия, Великобритания).

Организационно-творческие мероприятия Комиссии с зарубежными партнерами (семинары, конференции, обмены делегациями) ориентированы на расширение контактов российских организаторов выборов из комиссий различных уровней с зарубежными коллегами, на повышение профессионализма и квалификации российских организаторов выборов, на поиск путей совместной разработки методической и правовой базы проведения различного типа выборов с учетом передового международного опыта.



Во время работы семинара «Регистрация избирателей, планирование избирательных кампаний, основные вопросы подготовки и проведения выборов: региональный опыт и перспективы», проведенного Центральной избирательной комиссией совместно с Международным фондом избирательных систем 16–17 апреля 1998 года

В 1997 году было подписано Соглашение о сотрудничестве в области избирательных систем с Центральным регистрационным и избирательным бюро МВД Венгрии, положено начало мероприятиям по совместной разработке новых российско-японских технологий идентификации и регистрации избирателей.

Теснее стало сотрудничество Центральной избирательной комиссии Российской Федерации со странами Содружества Независимых Государств. В России побывали делегации из Белоруссии, Киргизии, Украины, налажены контакты с избирательными комиссиями Грузии, Армении, Азербайджана, Узбекистана, Таджикистана.

Основные усилия в развитии партнерских связей с избирательными комиссиями стран СНГ направлены на придание им долгосрочного, устойчивого и планового характера. В декабре 1996 года подписан протокол о сотрудничестве Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с Центральной избирательной комиссией Киргизии, в июне 1998 года — с Центральной избирательной комиссией Белоруссии.

Совместно с киргизскими коллегами разработан проект оказания технического содействия республике по созданию национальной Государственной автоматизированной системы организации и проведения выборов «Шайлоо» на основе передовых российских избирательных технологий.

В сентябре 1997 года в ходе Московской конференции Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы наши коллеги из стран СНГ высказались за более тесное взаимодействие в области избирательного процесса и образование органа регионального сотрудничества.

Опыт общения с организаторами выборов стран СНГ показал, что нам придется решать во многом сходные проблемы и что объединение усилий по различным направлениям работы избирательных комиссий стран Содружества может обогатить избирательную практику каждого из государств. Так, у руководителей цент-



*На церемонии подписания Дополнения к Протоколу о сотрудничестве между Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Центральной комиссией по выборам и проведению референдумов Киргизской Республики.
24 сентября 1997 г.*

ральных избирательных комиссий Белоруссии, Казахстана, Киргизии и Российской Федерации возникла идея создания Консультативного совета организаторов выборов стран СНГ, который будет способствовать деловому сотрудничеству в сфере избирательного процесса. Предполагается, что это будет постоянно действующий консультативно-совещательный координирующий орган, открытый для вступления в него всех заинтересованных государств и международных организаций, разделяющих его уставные положения и программные цели. Объединение на такой основе откроет новые перспективы для взаимодействия избирательных комиссий стран СНГ в области избирательных технологий и законодательства.



ГЛАВА ТРЕТЬЯ

Федеральные избирательные кампании 1995 и 1996 годов

В 1995-1996 годах прошли две важнейшие избирательные кампании: выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва (17 декабря 1995 года) и выборы Президента Российской Федерации (16 июня и 3 июля 1996 года).

1. Выборы депутатов Государственной Думы

В отличие от выборов в Государственную Думу, проводившихся в 1993 году в соответствии с Положением о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и другими нормативными актами, утвержденными указами Президента Российской Федерации, выборы 1995 года регламентировались Федеральными законами «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы), другими федеральными законами, принятыми на основе Конституции Российской Федерации, которые сохранили преемственность избирательной системы, установленной в 1993 году.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» определял правовые, организационные и иные средства обеспечения реализации избирательных прав граждан. И хотя он являлся общим, рамочным для всех выборов, проводимых в Российской Федерации, это обстоятельство не лишало его прямого действия на выборах депутатов Государственной Думы в 1995 году.

В то же время специальные нормы Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы конкретизировали, уточняли и дополняли содержание норм Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Россий-

ской Федерации». Если раньше уголовная и административная ответственность за нарушение избирательного законодательства только декларировалась советским избирательным законодательством, то со вступлением в силу 13 мая 1995 года Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» появился механизм ее применения.

Эти федеральные законы реализовали и положение Декларации о критериях свободных и справедливых выборов, принятой в 1994 году 112 государствами на сессии Совета Межпарламентского Союза, согласно которому случаи нарушения прав человека, жалобы, относящиеся к избирательному процессу, должны рассматриваться быстро и эффективно во временных рамках избирательного процесса такими независимыми и беспристрастными органами, как избирательные комиссии или суды.



*Лидер избирательного объединения
«Женщины России» А. Федулова
во время жеребьевки
по размещению избирательных
объединений и блоков
в избирательном бюллетене.
10 ноября 1995 г.*

Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» было установлено, что решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в вышестоящую избирательную комиссию или в суд. Решения по жалобам, поступившим в ходе выборов, принимаются в пятидневный срок, а в день выборов — немедленно.

В ходе избирательной кампании прошла дискуссия о конституционности избирательной системы, установленной Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». В Конституционном Суде Российской Федерации оспаривалась, в частности, конституционность применения пятипроцентного барьера, преодоление которого является условием участия избирательного объединения (избирательного блока) в пропорциональном распределении 225 депутатских мандатов по федеральному избирательному округу. В определении Конституционного Суда Российской Федерации от 20 ноября 1995 года «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и запроса Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности ряда положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» указано, что «регла-

ментация избирательных процедур... может иметь, как свидетельствует мировой и отечественный опыт, различные решения, причем определяются они, как правило, не в текстах конституций, а законодательным путем. От законодательного органа зависит, будет ли избирательная система мажоритарной, пропорциональной, смешанной, будет ли введен определенный процент голосов избирателей, который необходимо собрать в поддержку списка избирательного объединения с тем, чтобы оно имело право участвовать в распределении депутатских мандатов, как будет определяться допустимое отклонение численности избирателей в избирательном округе от единой нормы представительства. Выбор того или иного варианта и его закрепление в избирательном законе зависят от конкретных социально-политических условий и являются вопросом политической целесообразности. Этот выбор осуществляет представительный орган — Федеральное Собрание Российской Федерации — в соответствии с правилами законодательной процедуры».



Фото ИТАР ТАСС

Агитшар на выборах
депутатов
Государственной Думы

При оценке особенностей подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы второго созыва нельзя не учитывать, что на многие нормы нового избирательного законодательства, а также конкретные действия организаторов и участников избирательного процесса в значительной степени оказали влияние прежние законодательство и практика. Например, законодательное закрепление получило применение смешанной системы выборов. Сохранилось распределение одномандатных избирательных округов по субъектам Российской Федерации. Фактически без крупных новаций определены этапы избирательной кампании. За основу были взяты многие прежние правила выдвижения кандидатов в депутаты, ведения предвыборной агитации, организации голосования и некоторые другие.

Существенным изменением было новое определение избирательных объединений. Если в 1993 году в их число включались только политические организации, то теперь — любые, устав которых предусматривал участие в выборах посредством выдвижения кандидатов. Таким правом в 1995 году обладали 258 общественных объединений и 15 профессиональных союзов. 111 объединений воспользовались правом на выдвижение кандидатов в депутаты Государственной Думы.

Тем не менее вполне обоснованны оценки, определяющие избирательную кампанию 1995 года как несущую ряд качественно новых признаков, придавших действующей избирательной системе облик динамично развивающегося государственного и одновременно общественного института, отвечающего международным избирательным стандартам.

В 1995 году впервые в практике проведения выборов в Российской Федерации схема избирательных округов была утверждена федеральным законом. Как известно, на выборах в 1993 году схему избирательных округов утверждала Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

На выборах депутатов Государственной Думы в 1995 году по сравнению с предыдущими выборами количество избирательных округов сократилось на один в Республике Коми, Курганской и Томской областях и увеличилось на один в Ленинградской, Московской и Ростовской областях. Границы 169 избирательных округов оста-



*Предвыборная встреча
кандидатов в депутаты
Государственной Думы*

лись без изменений или изменились незначительно. Среди округов со значительно измененными границами большую часть составляют городские округа и округа, в которых преобладает городское население (см. список субъектов Российской Федерации и рис.1-6).

По сведениям, полученным от руководителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 июня 1995 года, на территории России было зарегистрировано 104 978 098 избирателей. По данным Министерства иностранных дел Российской Федерации, на территории иностранных государств на 1 июня 1995 года проживало 308 534 гражданина Российской Федерации, которые имели право голоса.

Одной из примечательных особенностей избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы второго созыва явилось создание единой системы избирательных комиссий. Сформированные на принципиально новой, паритетной основе органами законодательной (представительной) и исполнительной власти Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 89 избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, 225 окружных, 2700 территориальных и 93 тысячи участковых избирательных комиссий обеспечили подготовку и проведение выборов в соответствии с установленными законом процедурами, гласно и открыто.

В соответствии с федеральными законами «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» на избирательные комиссии возложена вся полнота ответственности за обеспечение избирательных прав граждан.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы издавала инструкции и иные нормативные акты, обязательные для всех избирательных комиссий; регистри-



Рис. 1

Список субъектов Российской Федерации

- | | | | |
|---|-----------------------------|---------------------------|--|
| 1. Республика Адыгея | 23. Краснодарский край | 48. Липецкая область | 73. Ульяновская область |
| 2. Республика Алтай | 24. Красноярский край | 49. Магаданская область | 74. Челябинская область |
| 3. Республика Башкортостан | 25. Приморский край | 50. Московская область | 75. Читинская область |
| 4. Республика Бурятия | 26. Ставропольский край | 51. Мурманская область | 76. Ярославская область |
| 5. Республика Дагестан | 27. Хабаровский край | 52. Нижегородская область | 77. Город Москва |
| 6. Ингушская Республика | 28. Амурская область | 53. Новгородская область | 78. Город Санкт-Петербург |
| 7. Кабардино-Балкарская Республика | 29. Архангельская область | 54. Новосибирская область | 79. Еврейская автономная область |
| 8. Республика Калмыкия | 30. Астраханская область | 55. Омская область | 80. Агинский Бурятский автономный округ |
| 9. Карачаево-Черкесская Республика | 31. Белгородская область | 56. Оренбургская область | 81. Коми-Пермяцкий автономный округ |
| 10. Республика Карелия | 32. Брянская область | 57. Орловская область | 82. Корякский автономный округ |
| 11. Республика Коми | 33. Владимирская область | 58. Пензенская область | 83. Ненецкий автономный округ |
| 12. Республика Марий Эл | 34. Волгоградская область | 59. Пермская область | 84. Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ |
| 13. Республика Мордовия | 35. Вологодская область | 60. Псковская область | 85. Усть-Ордынский Бурятский автономный округ |
| 14. Республика Саха (Якутия) | 36. Воронежская область | 61. Ростовская область | 86. Ханты-Мансийский автономный округ |
| 15. Республика Северная Осетия — Алания | 37. Ивановская область | 62. Рязанская область | 87. Чукотский автономный округ |
| 16. Республика Татарстан | 38. Иркутская область | 63. Самарская область | 88. Эвенкийский автономный округ |
| 17. Республика Тыва | 39. Калининградская область | 64. Саратовская область | 89. Ямало-Ненецкий автономный округ |
| 18. Удмуртская Республика | 40. Калужская область | 65. Сахалинская область | |
| 19. Республика Хакасия | 41. Камчатская область | 66. Свердловская область | |
| 20. Чеченская Республика | 42. Кемеровская область | 67. Смоленская область | |
| 21. Чувашская Республика | 43. Кировская область | 68. Тамбовская область | |
| 22. Алтайский край | 44. Костромская область | 69. Тверская область | |
| | 45. Курганская область | 70. Томская область | |
| | 46. Курская область | 71. Тульская область | |
| | 47. Ленинградская область | 72. Тюменская область | |

Избирательные округа

Европейская часть России



Городские избирательные округа

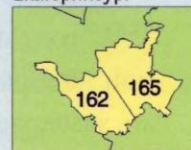
Саратов



Казань



Екатеринбург



Тольятти



Самара

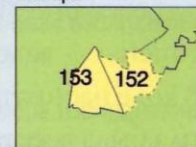
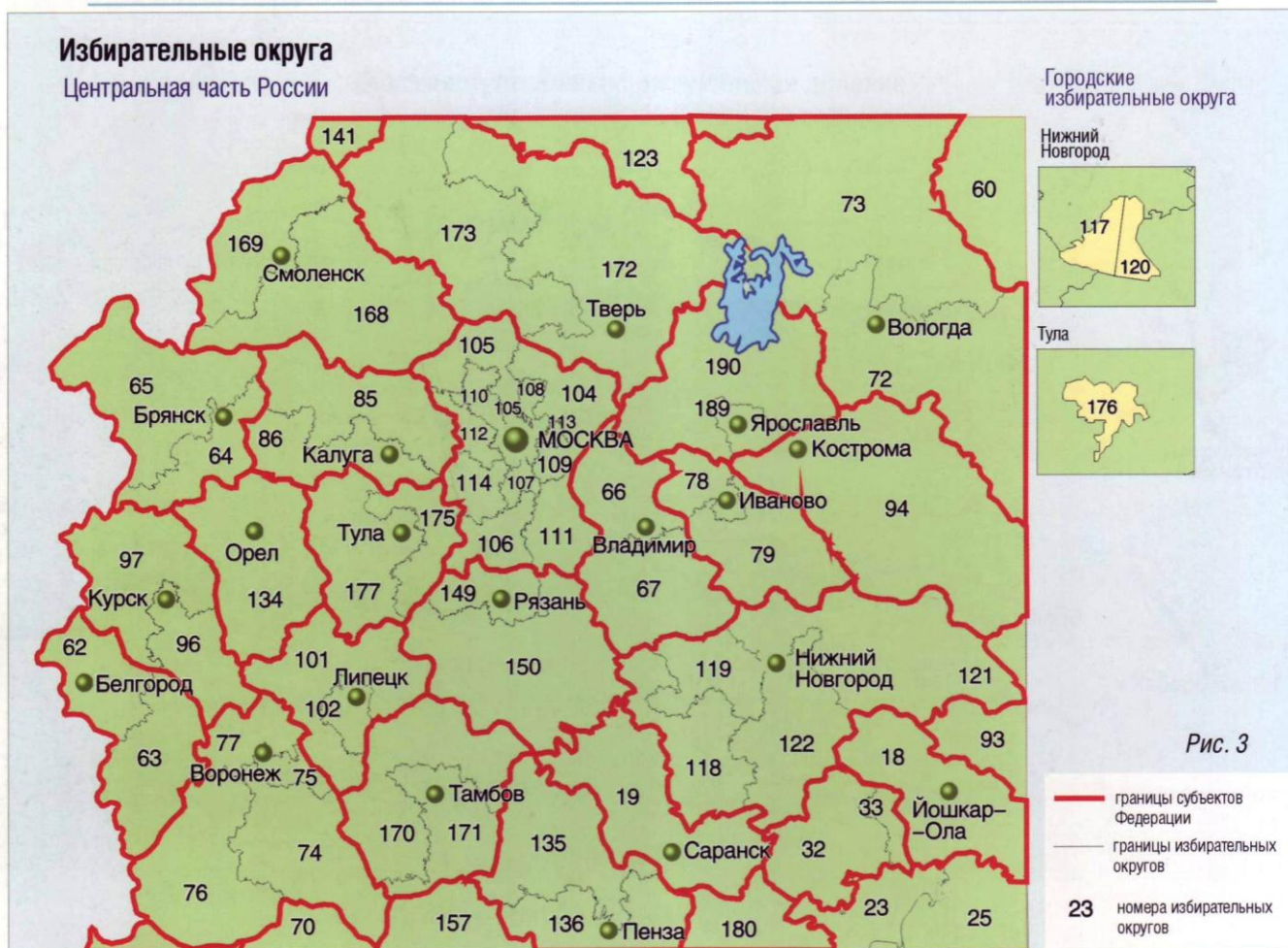


Рис. 2

ровала избирательные блоки; регистрировала федеральные списки кандидатов и списки кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, избирательными блоками по одномандатным избирательным округам; регистрировала доверенных лиц; устанавливала форму избирательных бюллетеней, списка избирателей и других избирательных документов; утверждала текст избирательного бюллетеня на русском языке; утверждала образцы печатей избирательных комиссий, порядок пересылки и хранения избирательных документов; распределяла средства, выделенные из феде-



рального бюджета на финансовое обеспечение выборов, деятельности избирательных комиссий, контролировала их целевое использование; устанавливала единый порядок обработки итогов голосования и определения результатов выборов; устанавливала итоги выборов, публиковала их в печати; осуществляла иные полномочия, предусмотренные законами.

В соответствии с Положением о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году председатели окружных избирательных комиссий назначались Центральной избирательной комиссией, а в избирательную кампанию 1995 года председатели, заместители председателя и секретари окружных избирательных комиссий были избраны тайным голосованием на первом заседании комиссии. Следует отметить, что это требование Федерального закона распространяется и на комиссии всех других уровней.

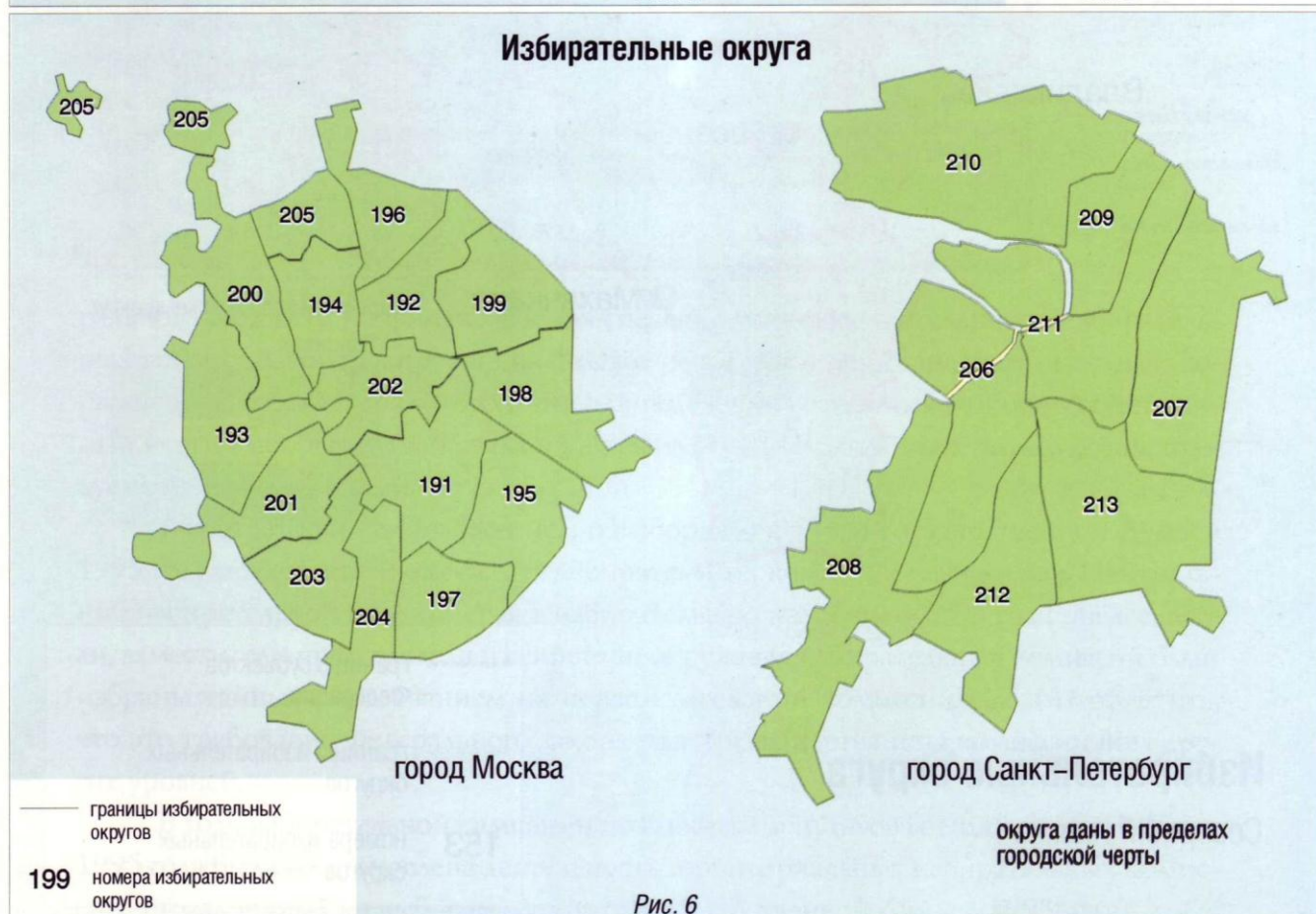
В ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы 1995 года была восстановлена деятельность территориальных избирательных комиссий, упраздненных на выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году.



Избирательные округа

Северный Кавказ

Рис. 4



По Федеральному закону о выборах депутатов Государственной Думы выдвигать кандидатов в депутаты имели право непосредственно избиратели и избирательные объединения, избирательные блоки.

Процедура выдвижения кандидатов в депутаты избирательными объединениями, избирательными блоками в 1995 году была более строгой, чем по Положению о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году: решения о выдвижении кандидатов по федеральному избирательному округу и одномандатным избирательным округам принимались на съездах (конференциях) избирательных объединений, то есть на самых широких их форумах, и обязательно тайным голосованием. Выдвигая кандидатов в депутаты по федеральному избирательному округу, избирательное



Фото ИТАР ТАСС

*Подписные листы привезла
в Центральную избирательную
комиссию Евгения Давиташвили
(Джуна)*

объединение обязано было разделить список кандидатов полностью или частично на региональные группы кандидатов по субъектам Российской Федерации или по группам субъектов Российской Федерации, чтобы приблизить кандидатов к избирателям. Кроме того, ограничивалось число кандидатов, оставшихся в не распределенной по региональным группам части списка. Смысл этого нововведения заключался в том, чтобы гарантировать избрание возможно большего числа кандидатов из регионов. При этом законодатели исходили из опыта прошлых выборов в Государственную Думу, когда избранными в парламент оказались прежде всего кандидаты-москвичи, сосредоточенные в слишком большой «нераспределенной» части списка и первыми получившие мандаты на основе голосов избирателей, поданных за список в целом.

В поддержку федерального списка, выдвинутого избирательным объединением, избирательным блоком, нужно было в определенный срок собрать 200 тысяч подписей избирателей. При этом на один субъект Российской Федерации должно было приходиться не более 7 процентов от общего числа подписей. По сравнению с предыдущими выборами условия сбора подписей изменились — тогда надо было собрать не менее 100 тысяч подписей, а на каждый субъект Российской Федерации должно было приходиться не более 15 процентов подписей от их общего числа.

В поддержку кандидатов в депутаты, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, как и раньше, нужно было собрать не менее 1 процента подписей избирателей от общего числа избирателей данного избирательного округа.

На выборах 1995 года значительно возросла активность общероссийских общественных объединений. Из 111 общественных объединений, воспользовавшихся

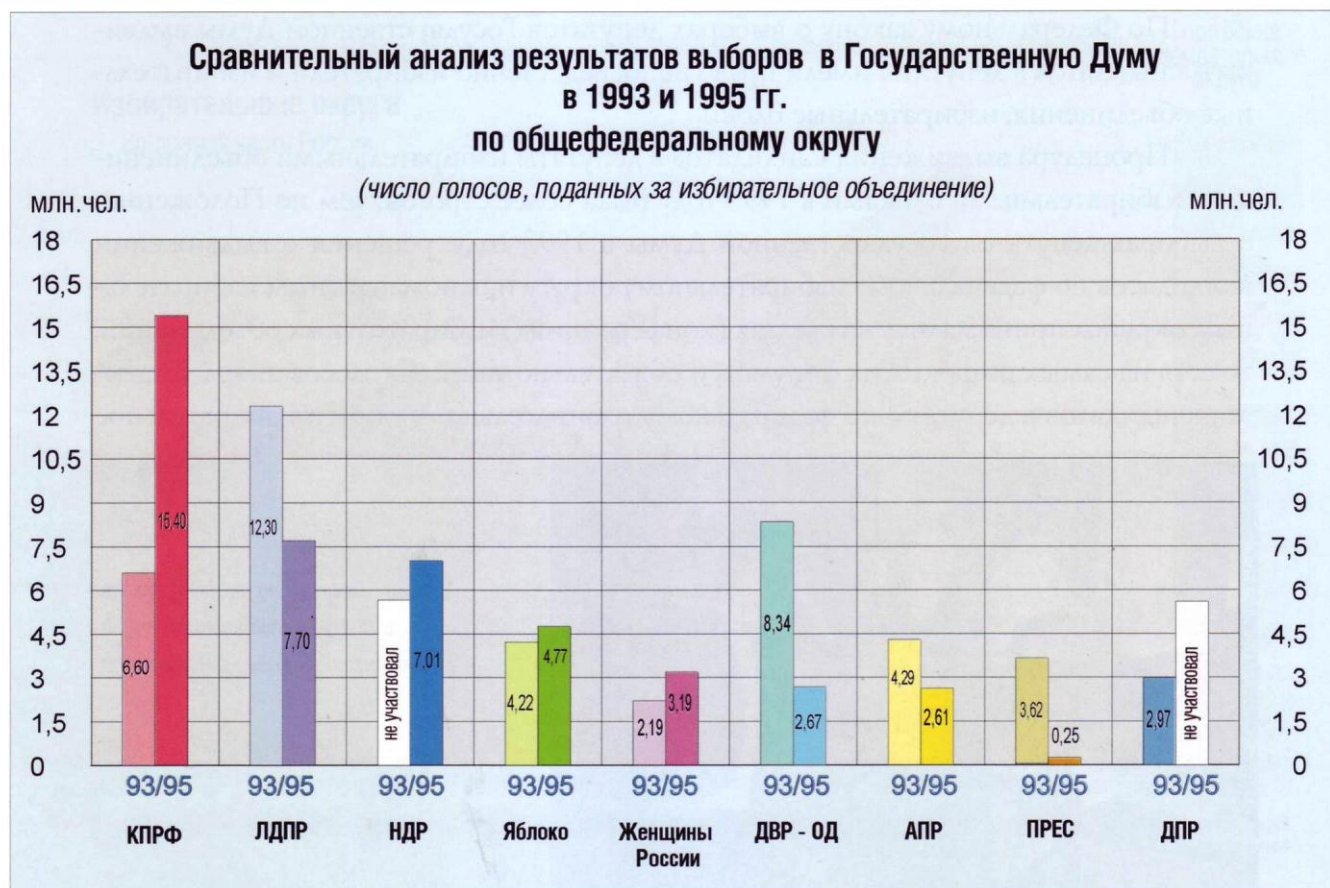


Рис. 7



Рис. 8

своим правом выдвинуть кандидатов в депутаты Государственной Думы, 40 участвовали в выборах как самостоятельные избирательные объединения, а 71 — в составе 29 избирательных блоков. В списки кандидатов, выдвинутые 25 избирательными объединениями и 18 избирательными блоками и зарегистрированные Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, было включено 5672 человека. Для сравнения: в выборах депутатов Государственной Думы первого созыва в 1993 году приняли участие 35 избирательных объединений, из которых лишь 13 зарегистрировали свои федеральные списки кандидатов.

После проверки окружными избирательными комиссиями подписных листов и других документов, необходимых для регистрации кандидатов в депутаты по одно-

Распределение депутатских мандатов

между избирательными объединениями

по результатам выборов по общефедеральному округу

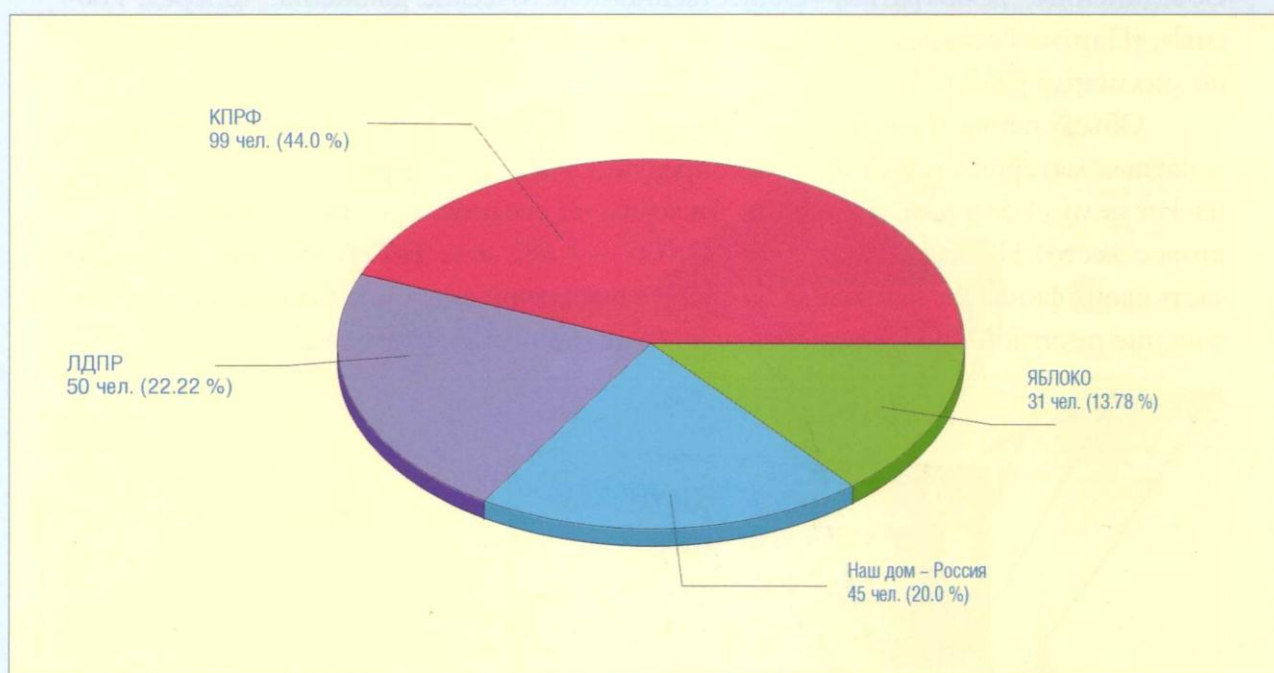


Рис. 9

мандатным избирательным округам, всего было зарегистрировано 2688 кандидатов. Из них 1094 были выдвинуты избирателями округа и 1594 — избирательными объединениями и избирательными блоками.

Анализ предвыборной кампании, проведенной избирательными объединениями и блоками, показал, что наибольшим воздействием на избирателей из всех средств массовой информации обладало телевидение, доступное практически для всего населения страны. Об особой роли телевидения в ходе предвыборной кампании свидетельствует опубликованное газетой «Сегодня» в номере от 23 января 1996 года распределение затрат на прямую рекламу, проанализированное независимой фирмой RPRG (Russian Public Relations Group).

На организацию и проведение выборов депутатов Государственной Думы из федерального бюджета было выделено 374 млрд. рублей. Из них 300 млрд. рублей

было направлено непосредственно на организационную работу избирательных комиссий в субъекты Российской Федерации.

Что касается финансирования расходов избирательных объединений и блоков, то всего в их избирательные фонды поступило 78,2 млрд. рублей, из них 5 было выделено из федерального бюджета. Израсходовано 75,8 млрд. рублей. В избирательные фонды объединений и блоков направили свои пожертвования 595 юридических и свыше 2300 физических лиц.

Большая часть избирательных объединений направила финансовые ресурсы в основном на использование средств массовой информации.

У 32 из 43 объединений эти расходы составили от 50 до 100 процентов. В абсолютном выражении больше всего средств на СМИ израсходовали «ЛДПР» (7686 млн. рублей, или 72% всех ее расходов), «ЯБЛОКО» (6314 млн. рублей, или 77%), «КРО» (4816 млн. рублей, или 85%) и «Наш дом — Россия» (6902 млн. рублей, или 63%). Избирательные объединения «Мое Отечество», «Блок Ивана Рыбкина», «Политическое движение «Женщины России», «Демократический выбор России — Объединенные демократы», «Общественно-политическое движение «Вперед, Россия!», «Партия Российского Единства и Согласия» также затратили на это более чем по миллиарду рублей.

Объединение «Наш дом — Россия» сделало упор на выпуск и распространение печатных материалов, аудио- и видеопродукции и заняло первое место по затратам на эти цели - 3 356 млн. рублей (по расходам на средства массовой информации — второе место). На втором месте «ЯБЛОКО» — 1 682 млн. рублей. «КПРФ» основную часть своих финансов направила на средства печатной агитации. Выпуск и распространение печатной продукции составили 69 процентов ее расходов.



Предвыборный рекламный щит

В ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы была выработана широкая практика разрешения избирательных споров, которой почти не было при советской системе проведения безальтернативных выборов. В Центральную избирательную комиссию Российской Федерации и в судебные органы поступали жалобы (заявления) и другие обращения избирателей, избирательных объединений, избирательных блоков на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий всех уровней и должностных лиц, в том числе на действия и решения Центральной избирательной комиссии.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации рассмотрела 128 таких обращений. 93 жалобы на решения или действия самой Центральной избирательной комиссии Российской Федерации поступили в Верховный Суд Российской Федерации. Из них 59 жалоб (заявлений) было принято к производству Верховного Суда по первой инстанции, а 34 заявителям было отказано в принятии жалоб.

Из 59 принятых к производству жалоб (заявлений) 20 были признаны обоснованными и удовлетворены, в удовлетворении 38 жалоб (заявлений) было отказано, одно дело производством прекращено в связи с отказом заявителя от заявленных требований.

Распределение депутатских мандатов

по результатам выборов в одномандатных округах

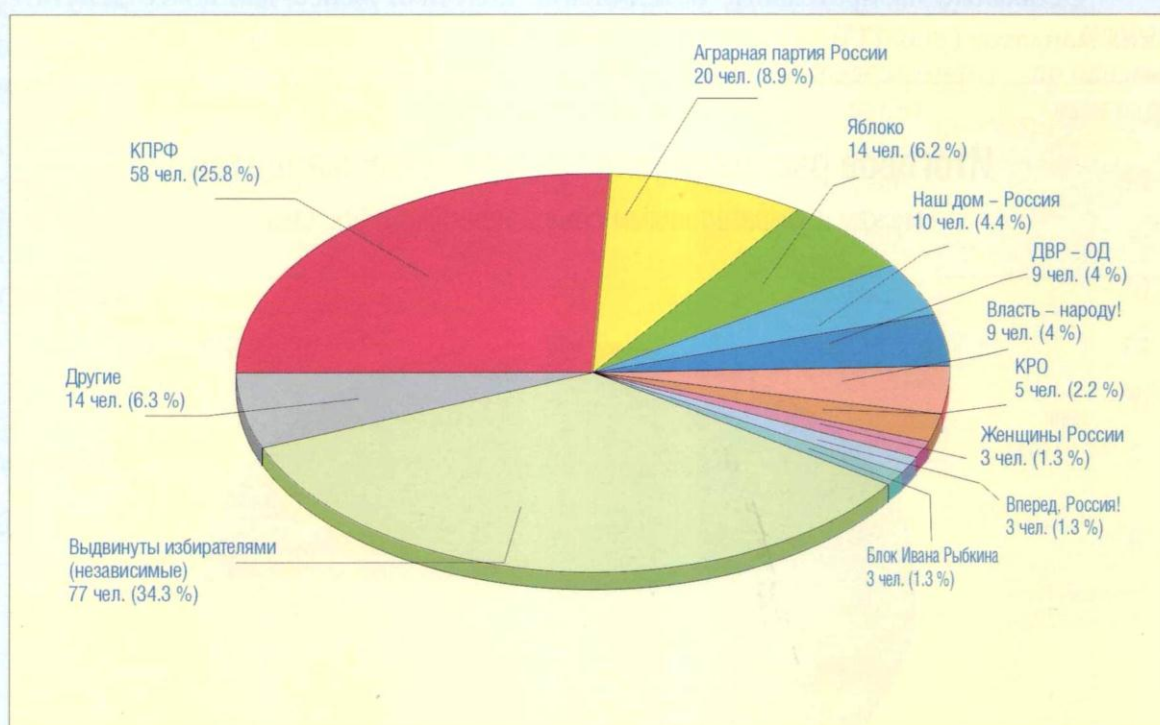


Рис. 10

Следует отметить, что все заявления, обжалующие инструкции, разъяснения и иные нормативные акты Центральной избирательной комиссии по вопросам применения отдельных положений Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы, были оставлены Верховным Судом без удовлетворения.

Что касается общих итогов выборов, из 43 избирательных объединений и блоков только 4 преодолели пятипроцентный барьер, тогда как в 1993 году из 13 объединений прошло 8 (рис. 7, 8).

В соответствии с набранными голосами распределились и депутатские мандаты: «Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ)» получила 99 мандатов, «Либерально-демократическая партия России (ЛДПР)» — 50, «Наш дом — Россия» — 45, «ЯБЛОКО» — 31 мандат. Следует также отметить, что 26 избирательных объединений и блоков не набрали даже одного процента голосов избирателей. В прошлые выборы таких избирательных объединений оказалось всего два (рис. 9).

В одномандатных округах из 225 мандатов 148 досталось кандидатам от избирательных объединений и блоков и 77 — кандидатам, выдвинутым избирателями. Среди избирательных объединений и блоков наибольшее число депутатских мандатов по одномандатным округам завоевала «Коммунистическая партия Российской Федерации» (58). «Аграрная партия России» получила 20 мандатов, «Общественное объединение «ЯБЛОКО» — 14, «Наш дом — Россия» — 10, «Демократический выбор России — Объединенные демократы» — 9, «Власть — народу!» — 9, «Конгресс русских общин» — 5, «Блок Ивана Рыбкина», «Женщины России», «Вперед, Россия!» — по 3 мандата, блок «Памфилова-Гуров-Владимир Лысенко» — 2. От 12 объединений и блоков избрано по одному депутату (рис.10).

В итоге, если суммировать все депутатские мандаты, полученные избирательными объединениями и блоками, больше всех получила «КПРФ» — 157, «НДР» — 55, «ЛДПР» — 51, «ЯБЛОКО» — 45, «Аграрная партия России» — 20.

Остальные избирательные объединения получили менее чем по 10 депутатских мандатов (рис. 11).

Итоговое распределение депутатских мандатов

между избирательными объединениями и блоками

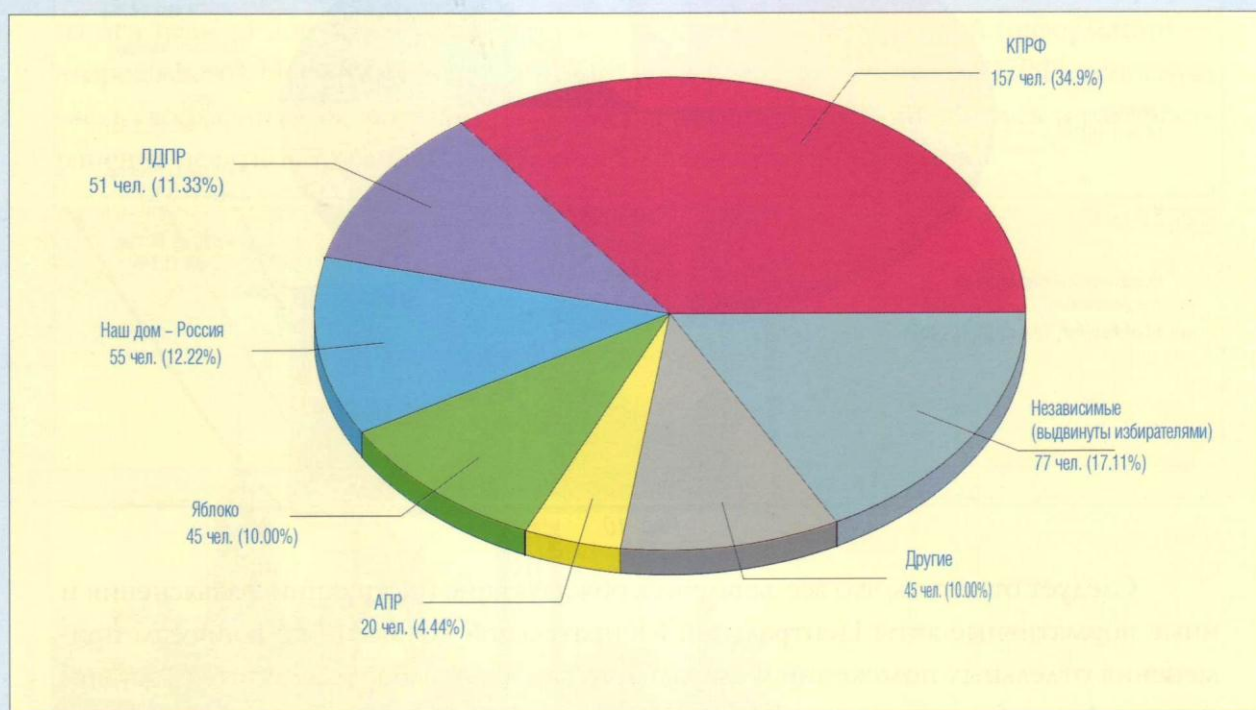


Рис. 11

Среди депутатов новой Государственной Думы более чем в три раза возросло число депутатов от «КПРФ». Почти в два раза увеличилось число депутатов от общественного объединения «ЯБЛОКО» и лишь на одного — от «ЛДПР». Число депутатов от других избирательных объединений, участвовавших в прошлых выборах, уменьшилось.

Наиболее резко сократили свое представительство «Выбор России» (у объединения «Демократический выбор России — Объединенные демократы» 9 депутатов

вместо 66 у «Выбора России»), «Женщины России» (3 вместо 23), «ПРЕС» (1 вместо 9). Значительно уменьшилось число депутатов и от «Аграрной партии России».

В состав Государственной Думы в 1995 году избрано 46 женщин, свыше двух третей депутатов в возрасте до 50 лет, 24 депутата — старше 60 лет. Достаточную для избрания в Государственную Думу поддержку избирателей получили 15 бывших депутатов Совета Федерации и 157 депутатов Государственной Думы первого созыва. Среди депутатов — 154 москвича, причем ровно половину из них составляют избранные по федеральному округу. На прошлых выборах они составляли 63 процента от избранных депутатов.

Число и распределение депутатов по избирательным объединениям на выборах 1993 и 1995 годов

Названия избирательных объединений	Результаты выборов 1993 г.			Результаты выборов 1995 г.		
	Избрано по федеральному списку	Избрано по одномандат- ным округам	Всего	Избрано по федеральному списку	Избрано по одномандат- ным округам	Всего
КПРФ	32	16	48	99	58	157
ЛДПР	59	5	64	50	1	51
Наш дом — Россия				45	10	55
Яблоко	20	7	27	31	14	45
АПР	21	12	33		20	20
Женщины России	21	2	23		3	3
ДВР — ОД (1993 г. — Выбор России)	40	26	66		9	9
ПРЕС	18	1	19		1	1
ДПР	14		14			
Другие партии		23	23		32	32
Независимые кандидаты		127	127		77	77
Итого:	225	219	444	225	225	450

Впервые в практике проведения российской избирательной кампании в 1995 году были опробованы элементы Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы». Совместными усилиями Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, всех соисполнителей проекта удалось создать перспективную технологическую инфраструктуру избирательного процесса, выполнить тот объем работы, который уже в прошедшей избирательной кампании принес осязаемые результаты. Система использовалась и при образовании избирательных округов, и для подготовки списков избирателей, и для наблюдения за ходом голосования, предварительного подсчета голосов, передачи данных в Центральную избирательную комиссию.

Опытное использование элементов системы показало высокую эффективность применения компьютерных технологий, в частности, в избирательных процессах.

В период проведения в декабре 1995 года выборов депутатов Государственной Думы получил законодательное оформление институт иностранных (международных) наблюдателей за ходом избирательной кампании и новое правовое наполнение — институт «отечественных» наблюдателей от кандидатов в депутаты, избирательных объединений, избирательных блоков и иных общественных объединений и организаций, впервые введенный на федеральных выборах в 1993 году.

Контроль за выборами депутатов Государственной Думы в 1995 году осуществляли сотни тысяч доверенных лиц, наблюдателей, представителей средств массовой информации.

Показательно, что при столь внушительном числе общественных контролеров не было зафиксировано ни одной жалобы с юридически установленными фактами ущемления избирательными комиссиями прав наблюдателей.

За ходом выборов с большим интересом следили и международные наблюдатели. Выборы-95, судя по их отзывам, развеяли всякие сомнения в демократичности основных положений Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и опровергли мнение тех, кто предрекал фальсификацию волеизъявления избирателей.



Фото ИТАР ТАСС

«Парламентские выборы в России были честными, свободными и справедливыми», — заявил глава делегации Парламентской ассамблеи ОБСЕ Питер Эмери от имени всех 140 международных наблюдателей из 26 стран. 18 декабря 1995 г.

В Заявлении Европейского союза о парламентских выборах в России 17 декабря 1995 года отмечалось: «Европейский союз выражает удовлетворение тем фактом, что парламентские выборы в России 17 декабря прошли в соответствии с положениями Конституции. Проведение этих выборов представляет собой шаг вперед в деле укрепления общепризнанных ценностей демократии, уважения прав человека и правового государства.

Европейский союз с удовольствием отмечает, что, по мнению многочисленных международных наблюдателей, присутствовавших на выборах, в том числе и представителей Европейского союза, выборы были в целом свободными и справедливыми. Следует отдельно подчеркнуть высокий уровень участия избирателей. Центральная избирательная комиссия постоянно сотрудничала с международными наблюдателями, осуществляя свою деятельность прозрачно и гласно».

Подобная оценка выборов основывалась на мнении делегации Европарламента, которая «отметила и поддержала свободный характер волеизъявления, высокий процент населения, участвующего в выборах», а также сделала вывод, что «выборы прошли в соответствии с международными стандартами...».

Эти высокие оценки международных наблюдателей парламентских выборов сыграли положительную роль при принятии на пленарном заседании ПАСЕ в феврале 1996 года решения по вопросу приема Российской Федерации в Совет Европы. После длительных четырехлетних процедур согласований и консультаций Россия стала полноправным членом Совета Европы — одной из самых авторитетных и представительных европейских организаций.

2. Выборы Президента Российской Федерации

Дата выборов Президента страны была назначена Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 15 ноября 1995 года, то есть за 7 месяцев до их проведения.

Законодательство о выборах Президента Российской Федерации базируется прежде всего на конституционных установлениях. Принятая в декабре 1993 года Конституция Российской Федерации существенно изменила правовые основы выборов Президента, закрепленные в прежней Конституции РСФСР и в Законе «О выборах Президента РСФСР» от 24 апреля 1991 года. Согласно статье 1 этого Закона Президентом РСФСР мог быть избран гражданин не моложе 35 и не старше 65 лет, обладавший в соответствии с данным Законом избирательным правом. Теперь со-



Фото ИТАР ТАСС

Сторонники М.С. Горбачева
с плакатами в поддержку
его кандидатуры на пост
Президента
Российской Федерации.
29 марта 1996 г.

гласно части 2 статьи 81 Конституции Президентом Российской Федерации может стать гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет.

Президент Российской Федерации в 1991 году избирался сроком на пять лет. Согласно же части 1 статьи 81 Конституции Российской Федерации 1993 года отны-

не он избирается на четыре года на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Прежде выборы Президента РСФСР назначались Съездом народных депутатов РСФСР, теперь — Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

В соответствии с частью 4 статьи 81 Конституции Российской Федерации порядок выборов Президента Российской Федерации определяется Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации», принятый Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 21 апреля 1995 года.



Фото ИТАР ТАС

«Грядущие президентские выборы — это трудный и ответственный экзамен свободной России на зрелость», — заявил Президент Борис Ельцин, выступая на съезде общественного движения в поддержку его кандидатуры на предстоящих выборах главы государства

Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» предоставил право выдвижения кандидата на должность Президента как непосредственно избирателям, так и избирательным объединениям, то есть общероссийским общественным объединениям, созданным в порядке, установленном федеральными законами.

На выборах Президента в соответствии с новым Федеральным законом избирательные объединения выдвигали кандидатов на съездах (конференциях), то есть на самых широких своих форумах, и тайным голосованием, граждане, реализовавшие свое право непосредственного выдвижения кандидата, создавали инициативные группы избирателей в количестве не менее 100 человек, которые затем регистрировались в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Как и прежде, избирательные объединения и инициативные группы избирателей собирали в поддержку кандидатов подписи избирателей. Однако и количество подписей, и порядок их сбора были иными, чем в 1991 году. По закону в поддержку кандидата на должность Президента теперь надо было собрать не менее одного миллиона подписей избирателей, причем на один субъект Российской Федерации должно было приходиться не более семи процентов от требуемого числа подписей, таким

образом, общее число подписей избирателей собиралось не менее чем в 15 субъектах Российской Федерации.

Для регистрации кандидата на должность Президента Российской Федерации Федеральный закон требует представления в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации не только надлежащим образом оформленных подписанных листов, итогового протокола и заявления кандидата о его согласии баллотироваться, но и декларации о доходах кандидата за два года, предшествующих году выборов, по установленной Законом форме.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в ходе выборов Президента Российской Федерации руководила деятельностью всех избирательных



Фото ИТАР ТАСС

Инициативная группа в поддержку кандидатуры Святослава Федорова на должность Президента России сдала на проверку в Центральную избирательную комиссию все документы, необходимые для его регистрации. 11 апреля 1996 г.

комиссий, осуществляющих подготовку и проведение выборов, обеспечивала слаженность их действий на всех этапах избирательной кампании.

Всего в процессе избирательной кампании Комиссия издала несколько десятков различных инструкций и письменных рекомендаций, предназначенных для избирательных комиссий и других участников избирательного процесса.

В организации избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации были задействованы все 89 избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Эти комиссии были сформированы в порядке, установленном Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации». К началу избирательных действий по выборам Президента Российской Федерации в них работало 1206 человек.

В соответствии с Федеральным законом о выборах Президента было сформировано 2736 территориальных и 93,9 тысячи участковых избирательных комиссий, в состав которых вошло более 780 тысяч человек, из них почти 80 процентов имели опыт участия в избирательных кампаниях.

В избирательной кампании 1996 года правом выдвижения кандидатов на должность Президента России воспользовались избиратели, образовавшие 88 ини-

циативных групп, и 6 избирательных объединений («Общественно-политическое движение «Ассамблея национально-демократических и патриотических сил», «Либерально-демократическая партия России (ЛДПР)», «Общественно-политическое движение «Конгресс русских общин», «Национально-республиканская партия России», «Консервативная партия», «Общероссийская общественная организация «Объединение «ЯБЛОКО»).



Фото ИТАР ТАСС

Сторонники Б.Н. Ельцина призывают голосовать за его кандидатуру на выборах Президента Российской Федерации

Как правило, одна кандидатура на должность Президента Российской Федерации выдвигалась одной инициативной группой или избирательным объединением. Исключение составили кандидатуры Б.Н. Ельцина, которого выдвинули 15 инициативных групп, В.Д. Зорькина, выдвинутого двумя инициативными группами, и А.И. Лебеда, выдвинутого избирательным объединением «Конгресс русских общин»



Фото ИТАР ТАСС

Кандидаты на должность Президента России Мартин Шаккум, Владимир Жириновский и Владимир Брынцалов во время прямого эфира на РТР. 10 июня 1996 г.

и инициативной группой. Четырём инициативным группам было отказано в регистрации в связи с нарушениями норм Федерального закона. Избирательные блоки в эту избирательную кампанию не создавались.

На должность Президента Российской Федерации было выдвинуто 78 кандидатов, среди них 12 депутатов Государственной Думы и 2 члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, руководители федеральных и реги-

ональных органов власти, общественных объединений, фондов, коммерческих организаций, юристы и другие.

По истечении установленного законом срока в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации представили необходимые для регистрации документы лишь 3 избирательных объединения («ЛДПР», «Консервативная партия», «ЯБЛОКО») и 15 инициативных групп. Следует отметить, что Федеральным законом не допускается суммирование количества подписей, собранных за одного кандидата разными инициативными группами.

В результате проверки подписных листов и других представленных документов Центральной избирательной комиссией Российской Федерации было зарегистрировано 9 кандидатов на должность Президента Российской Федерации, остальным было отказано в регистрации, 7 из них обжаловали постановления Комиссии в



Фото РИА «Новости»

Фото ИТАР ТАСС

Наглядная агитация во время президентской предвыборной кампании

Фото ИТАР ТАСС

Фото РИА «Новости»



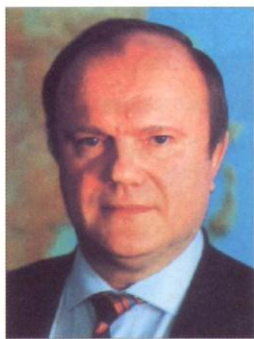
Верховный Суд, который в отношении двух (М.А. Шаккум, В.А. Брынцалов) принял решение, обязывающее Центральную избирательную комиссию Российской Федерации зарегистрировать их, пятерым было отказано в удовлетворении их жалоб. Всем зарегистрированным кандидатам были вручены удостоверения.

Таким образом в избирательный бюллетень для голосования 16 июня 1996 года было включено 11 кандидатов*.

* Фамилии кандидатов на должность Президента Российской Федерации приведены в хронологическом порядке по мере регистрации.

Впоследствии один из них — Тулеев А.-Г.М. — снял свою кандидатуру.

Фрагменты плаката, изданного Центральной избирательной комиссией для каждого избирательного участка



ЗЮГАНОВ Геннадий Андреевич
26 июня 1944 года рождения, депутат Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации,
проживает в городе Москве



ЕЛЬЦИН Борис Николаевич
1 февраля 1931 года рождения,
Президент Российской Федерации,
проживает в городе Москве



ЖИРИНОВСКИЙ Владимир Вольфович
25 апреля 1946 года рождения, депутат Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации,
проживает в городе Москве



ГОРБАЧЕВ Михаил Сергеевич
2 марта 1931 года рождения, президент Международного фонда
социально-экономических и политологических исследований,
проживает в городе Москве



ЯВЛИНСКИЙ Григорий Алексеевич
10 апреля 1952 года рождения, депутат Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации,
проживает в городе Москве



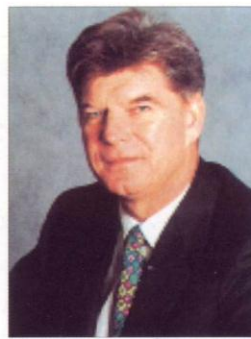
ЛЕБЕДЬ Александр Иванович
20 апреля 1950 года рождения, депутат Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации,
проживает в городе Москве



ФЕДОРОВ Святослав Николаевич
8 августа 1927 года рождения, депутат Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации,
проживает в городе Москве



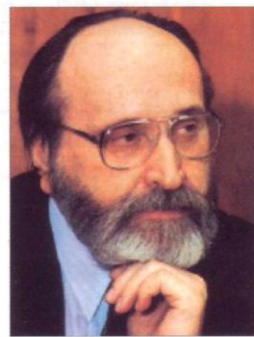
ШАККУМ Мартин Люцианович
21 сентября 1951 года рождения, первый вице-президент
Международного фонда экономических и социальных реформ,
проживает в городе Красногорске Московской области



БРЫНЦАЛОВ Владимир Алексеевич
23 ноября 1946 года рождения, депутат Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации,
проживает в поселке Салтыковка Московской области



ТУЛЕЕВ Аман-Гельды Молдагазыевич
13 мая 1944 года рождения, председатель
Законодательного Собрания Кемеровской области,
проживает в городе Кемерово



ВЛАСОВ Юрий Петрович
5 декабря 1935 года рождения, писатель,
проживает в городе Москве

Для обеспечения равных условий для кандидатов при проведении предвыборной агитации на радио и телевидении (об этом гласит ст. 40 Федерального закона) Центральная избирательная комиссия Российской Федерации приняла Инструкцию о предоставлении эфирного времени на каналах государственных телерадиокомпаний кандидатам на должность Президента Российской Федерации, избира-



Фото ИТАР ТАСС

В цвета Российского флага окрасился Васильевский спуск близ Кремля. На закате солнца здесь начался митинг-концерт в поддержку Бориса Ельцина на предстоящих выборах. 12 июня 1996 г.

тельным объединением, инициативным группам избирателей и публикации агитационных предвыборных материалов в периодических печатных изданиях, а в целях контроля за соблюдением кандидатами, другими участниками избирательного процесса порядка и правил проведения предвыборной агитации на радио и телевидении образовала из числа членов Комиссии и специалистов группу контроля. Группы контроля были созданы также при каждой избирательной комиссии субъекта Россий-



Секретарь Центральной избирательной комиссии Российской Федерации А.А. Вешняков демонстрирует открепительное удостоверение по выборам Президента Российской Федерации, дающее право голосовать на любом участке

ской Федерации. Они рассматривали жалобы и заявления участников избирательного процесса, проводили проверку правильности ведения предвыборной агитации.

Формы, условия и ограничения предвыборной агитации в Федеральном законе о выборах Президента определены более полно и четко, чем в Законе 1991 года.

В нем установлен запрет на участие в предвыборной агитации органов государственной власти, местного самоуправления, а также их должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей и другие.



Предвыборный
агитационный
плакат

В ходе президентской избирательной кампании удалось создать пусть и несовершенный, но достаточно полезный механизм, позволяющий упорядочить социологические исследования и публикацию их результатов, который помогал избирателям в определении своей позиции, когда нужно было сделать осознанный, взвешенный выбор в день голосования.

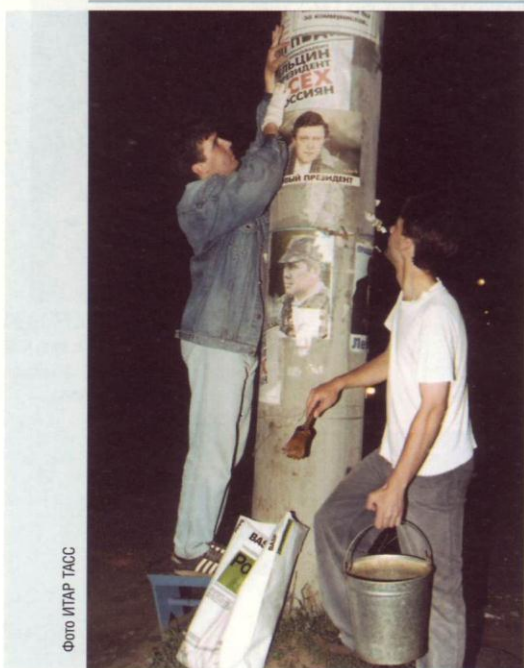


Фото ИТАР ТАСС

Активисты предвыборной кампании
стремятся успеть
до момента прекращения агитации
развесить последние плакаты

Значительное внимание в законах о выборах Президента уделялось финансированию выборов. Закон «О выборах Президента РСФСР» применял понятие «расходы на выдвижение кандидатов». В соответствии с этим Законом расходы по выдвижению кандидатов и проведению их предвыборной агитационной кампании осуще-

Поступления в избирательные фонды кандидатов

Ф.И.О. кандидата	Сумма, млн. руб.
Ельцин Б.Н.	14 428
Лебедь А.И.	14 263
Жириновский В.В.	14 160
Явлинский Г.А.	13 963
Зюганов Г.А.	11 371
Шаккум М.Л.	3972
Брынцалов В.А.	465
Федоров С.Н.	412
Тулеев А.-Г.М.	340
Горбачев М.С.	303
Власов Ю.П.	300

ствлялись за счет средств республиканского бюджета РСФСР, а также личных средств кандидатов и добровольно передаваемых средств заинтересованных граждан, трудовых коллективов, общественных организаций и массовых движений. Принципиально важным было то, что эти средства принимались и равномерно рас-

Эффективность расходов на избирательную кампанию

Ф.И.О. кандидата	Всего голосов	Всего расходов, млн.руб.	«Стоимость» одного голоса, тыс.руб.
Брынцалов В.А.	123 065	465	3,8
Власов Ю.П.	151 282	300	2
Горбачев М.С.	386 069	303	0,8
Ельцин Б.Н.	26 665 495	12 430	0,5
Жириновский В.В.	4 311 479	14 160	3,3
Зюганов Г.А.	24 211 686	5 942	0,2
Лебедь А.И.	10 974 736	14 258	1,3
Тулеев А.-Г.М.	308*	314	—
Федоров С.Н.	699 158	411	0,6
Шаккум М.Л.	277 068	3 972	14,3
Явлинский Г.А.	5 550 752	13 963	2,5

* Указано число голосов избирателей, поданных за А.-Г.М. Тулеева на избирательных участках, где голосование проведено досрочно и его итоги установлены участковыми избирательными комиссиями.

пределялись Центральной избирательной комиссией по выборам Президента РСФСР между всеми кандидатами в Президенты.

Принципиально иной порядок финансирования по сравнению с действовавшим на выборах 1991 года установлен Федеральным законом о выборах Президента Российской Федерации в 1996 году. Так, финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, осуществляется за счет средств федерального бюджета. Кандидаты на должность Президента Российской Федерации создают собственные избирательные фонды для финансирования предвыборной агитации. В избирательные фонды наряду с бюджетными средствами могут привлекаться денежные средства юридических и физических лиц, собственные средства кандидатов, выдвинувших их избирательных объединений, избирательных блоков, инициативных групп избирателей. Такой порядок финансирования предвыборной агита-



Фото ИТАР ТАСС

*Юная москвичка будет
впервые в жизни выбирать
Президента России*

ции в условиях альтернативности выборов обеспечивает большую свободу кандидатов и избирательных объединений в выборе форм и видов агитации, исключает абсолютную зависимость кандидатов от финансовой помощи государства.

Федеральным законом о выборах Президента установлены предельные размеры избирательных фондов и максимально возможные суммы поступлений в избирательные фонды от самих кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, инициативных групп избирателей, а также физических и юридических лиц.

За время избирательной кампании всем кандидатам удалось привлечь в свои избирательные фонды в общей сложности 73,9 млрд. рублей (на избирательную кампанию по выборам депутатов Государственной Думы в 1995 году всеми избирательными объединениями и блоками была затрачена практически такая же сумма — 74,3 млрд. рублей). Минимальная доля этих средств поступила в избирательные фонды от кандидатов лично (примерно 0,2%), максимальный вклад внесли юридические лица — более 72 процентов. Подавляющая часть средств, поступивших в избирательные фонды (более 92%), пришлось на долю пяти кандидатов (Б.Н. Ельцин, А.И. Лебедь, В.В. Жириновский, Г.А. Явлинский, Г.А. Зюганов). Другая группа кандидатов в Президенты (В.А. Брынцалов, С.Н. Федоров, А.-Г.М. Тулеев, М.С. Горбачев, Ю.П. Вла-

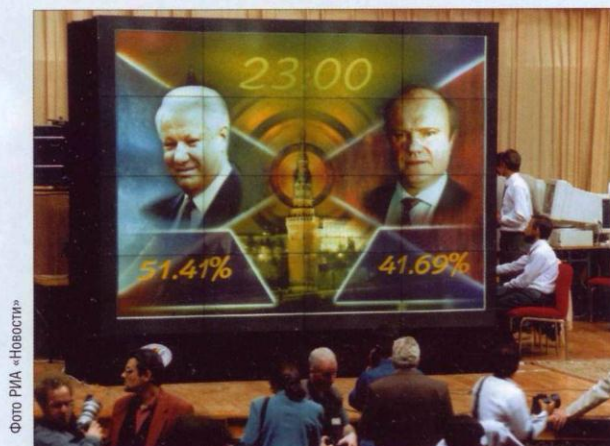
сов) расходовала в основном средства Центральной избирательной комиссии, суммарные поступления в их фонды не превышали 500 млн. рублей. Промежуточное положение между этими двумя группами кандидатов занял М.А. Шаккум — в его фонд поступило около 4 млрд. рублей.

Если сопоставить предвыборные расходы кандидатов в президенты с количеством полученных ими голосов при голосовании 16 июня, то картина будет выглядеть, как показано в приведенной таблице (сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов участников повторного голосования — Б.Н. Ельцина и Г.А. Зюганова приведены на основании данных Московского банка Сберегательно-го банка Российской Федерации на дату проведения голосования — 16 июня).



На общих выборах
Президента Российской Федерации

В Федеральный информационный центр «Выборы-96» поступала информация из регионов России об итогах голосования



Во время повторного голосования
по выборам
Президента Российской Федерации

Безусловным лидером по «экономической эффективности» средств, вложенных в предвыборную кампанию до 16 июня, является Г.А. Зюганов — затраты на привлечение одного голоса избирателя составили всего 0,2 тыс. рублей. Также весьма эффективной была предвыборная кампания Б.Н. Ельцина, С.Н. Федорова и М.С. Горбачева, у которых «стоимость» одного голоса составила соответственно 0,5, 0,6 и 0,8 тыс. рублей. Самым неэффективным вложением средств отличился М.А. Шаккум, которому каждый завоеванный голос обошелся в среднем по 14,3 тыс. рублей.

В ходе президентской избирательной кампании получили свое развитие такие характерные черты выборов в демократическом государстве, как открытость и гласность. Достаточно сказать, что в работе избирательных комиссий всех уровней принимали участие 157 тысяч членов избирательных комиссий с совещательным голосом, назначенных кандидатами на должность Президента Российской Федерации. Наибольшее их количество было назначено кандидатами Б.Н. Ельциным и Г.А. Зюгановым.

Особо следует отметить, что избирательное законодательство России содержит положения, согласно которым участникам избирательной кампании предоставляется право наблюдать за процессом организации выборов и подведением итогов голосования избирательными комиссиями всех уровней. Кроме того, Российская Федерация является одной из немногих стран в мире, где законодательно закреплена

Фото РИА «Новости»



Фото РИА «Новости»

Фото РИА «Новости»

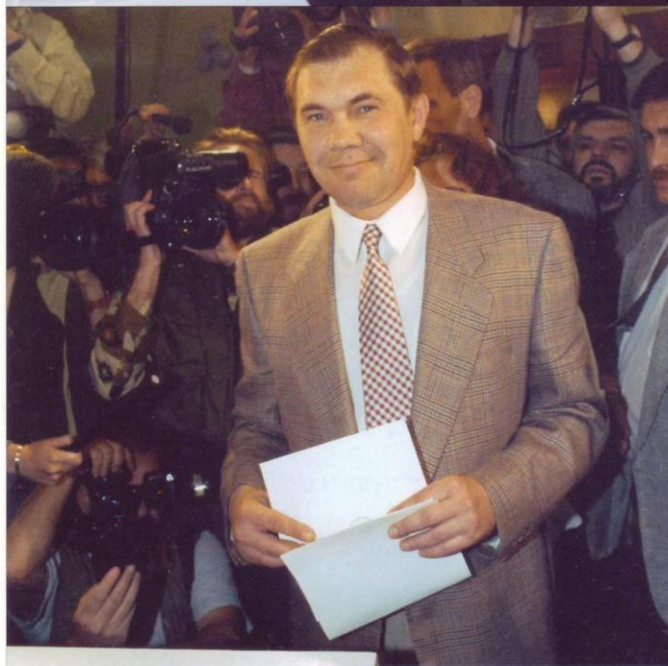


Фото РИА «Новости»

*Голосуют кандидаты на должность
Президента Российской Федерации*

возможность присутствия на национальных и региональных выборах наряду с общественными наблюдателями и иностранных (международных) наблюдателей.

В соответствии со статьей 55 Федерального закона о выборах Президента Центральная избирательная комиссия Российской Федерации на основании протоколов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и протоколов участковых избирательных комиссий, образованных за пределами территории Российской Федерации, путем суммирования их данных определила результаты выборов Президента Российской Федерации.

Комиссия установила, что в выборах Президента Российской Федерации 16 июня 1996 года из 108 495 023 избирателей, внесенных в списки избирателей, приняли участие 75 744 553 избирателя, или 69,81 процента. При повторном голосовании 3 июля активность избирателей снизилась незначительно — в выборах приняли участие 74 800 449 избирателей, или 68,88 процента.



Фото ИТАР ТАСС

*На заседании Центральной
избирательной комиссии
Российской Федерации
20 июня 1996 года объявлены
официальные итоги
первого тура выборов
Президента России*

В сравнении с проходившими ранее, в 1993-1995 годах, в Российской Федерации выборами и референдумами активность избирателей на президентских выборах 1996 года заметно повысилась. Так, в апрельском референдуме 1993 года приняло участие 64,08 процента избирателей, в парламентских выборах и всенародном голосовании по проекту Конституции — 54,81 процента, в парламентских выборах в де-



Фото ИТАР ТАСС

*Честными и справедливыми
назвал президентские выборы
в России руководитель
делегации наблюдателей
Парламентской ассамблеи ОБСЕ
Андраш Барсонни.
17 июня 1996 г.*

кабре 1995 года — 64,74 процента. Лишь по сравнению с президентскими выборами 1991 года активность избирателей в 1996 году оказалась ниже — в июне 1991 года на выборы первого Президента Российской Федерации пришли 79 498 240 избирателей, или 74,66 процента.

Согласно статье 55 Федерального закона о выборах Президента избранным считается кандидат, получивший более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. 16 июня никому из включенных в избирательный бюллетень кандидатов не удалось набрать необходимого для победы числа голосов избирателей.

В соответствии с Законом на 3 июля было назначено повторное голосование по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей. Ими стали Ельцин Борис Николаевич, получивший 35,28 процента голосов, и Зюганов Геннадий Андреевич, получивший 32,03 процента голосов.

В результате повторного голосования Президентом Российской Федерации был избран Ельцин Борис Николаевич, за которого проголосовали 40 203 948, или 53,83 процента избирателей, принявших участие в голосовании. За Г.А. Зюганова проголосовали 30 102 288, или 40,3 процента избирателей. Против обоих кандидатов проголосовали 3 604 462, или 4,83 процента избирателей.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в установленные Законом сроки определила результаты выборов Президента Российской Федерации и официально опубликовала их в средствах массовой информации.

На церемонии вступления в должность Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина 9 августа 1996 года Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Н.Т. Рябов объявил результаты волеизъявления народа России и от имени Комиссии вручил избранному на второй срок Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельцину удостоверение об избрании.



Фото ИТАР ТАСС

В Государственном Кремлевском дворце во время церемонии официального вступления в должность Президента Российской Федерации Бориса Николаевича Ельцина. 9 августа 1996 г.



ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ

Региональные и местные выборы

Прежде чем описывать выборы органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления необходимо напомнить, что представляют собой эти органы. Тем более, что это совершенно новые для России структуры, только набирающие силу и обретающие правовые основы своей деятельности в поочередно принимаемых законодательных актах Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации представляет субъектам Федерации — республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам — возможность самостоятельно определять свою систему органов государственной власти. При этом она требует, чтобы эта система соответствовала основам конституционного строя Российской Федерации и общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленным Конституцией.

В соответствии с конституционным принципом разделения властей субъекты Российской Федерации формируют законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти. При этом принцип народовластия предполагает демократический порядок формирования как представительных, так и исполнительных органов. И хотя пока не принят федеральный закон, устанавливающий общие принципы организации этих органов власти, конституционное положение об единстве системы государственной власти, на котором основано федеративное устройство Российской Федерации (ч. 3 ст. 5 Конституции Российской Федерации), обуславливает необходимость формировать органы государственной власти субъектов Федерации на тех же принципах, что и федеральные органы.

В формировании и деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации находит свое воплощение принцип народного

представительства. Особенностью законодательных (представительных) органов власти является формирование и выражение ими воли народа посредством принятия законов. Никакой иной орган, кроме законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, не вправе осуществлять законодательную функцию в субъекте Федерации.

Наименование, структура, порядок работы законодательных (представительных) органов определяются ими самостоятельно и регламентируются в конституциях, уставах, законах, иных правовых актах субъектов Федерации. Наименования законодательных органов различны: Законодательное Собрание, областная Дума, Государственная Дума, Государственный Совет, Государственное Собрание и другие. В некоторых регионах наименования таких органов отражают национальные особенности. Например, законодательный орган государственной власти в Республике Бурятия именуется Народным Хуралом.



Фото ИТАР ТАСС

*Москва готовится
к выборам
в Московскую городскую
Думу*

Законодательные органы субъектов Федерации являются, как правило, однопалатными. Вместе с тем имеются и двухпалатные представительные органы власти. Так, Парламент Кабардино-Балкарской Республики состоит из Совета Республики и Совета Представителей; Законодательное Собрание Свердловской области включает две палаты — Областную Думу и Палату Представителей. Особенностью организации представительной власти в Республике Тыва является наличие наряду с Верховным Хуралом, которому принадлежит законодательная власть, Великого Хурала (Съезда) народа Республики Тыва — органа всенародного свободного волеизъявления, наделенного исключительным правом вносить изменения и дополнения в Конституцию республики на основе итогов всенародного референдума, а также согласованных предложений Верховного Хурала и Президента Республики Тыва. При этом Великий Хурал не вправе принимать иные обязательные решения и решения по вопросам, отнесенным к ведению органов государственной власти республики.

По разному решают субъекты Федерации вопросы организации деятельности своих представительных органов. Так, депутаты Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области выполняют свои функции на постоянной профессиональной основе, а депутаты же Палаты Представителей работают на неосвобожденной основе, кроме председателя и его заместителей. Депутаты Московской го-

родской Думы работают на постоянной основе в полном составе. Все эти вопросы решаются субъектами Российской Федерации самостоятельно.

Срок полномочий подавляющего большинства действующих законодательных (представительных) органов власти в субъектах Российской Федерации составляет 4 года (83 региона), в 5 регионах — 5 лет, в одном — два года. Но встречаются и иные решения данного вопроса. Так, Областная Дума Законодательного Собрания Свердловской области избирается сроком на 4 года, однако каждые два года половина ее состава переизбирается, а Палата Представителей избирается сроком на два года.

Организация региональной исполнительной власти отличается разнообразием. В большинстве республик в составе России, которые согласно Конституции Российской Федерации являются государствами, учрежден пост президента (Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Калмыкия, Кабардино-Балкария, Ингушетия, Марий Эл и другие), который выступает как глава республики (государства).

В тех республиках, которые не ввели институт президентства, функции главы государства выполняют должностные лица, именуемые Глава Республики (Коми), Председатель Правительства (Хакасия). В Удмуртской Республике функции главы государства возложены на Председателя Государственного Совета, являющегося законодательным (представительным) органом республики.

При этом следует учитывать, что лишь некоторые республики, определяя статус своих президентов (глав государств), объявляют их главами исполнительной власти (как, например, в Республике Бурятия, где Президент одновременно является Главой Республики, ее исполнительной власти и Председателем Правительства). В других случаях президенты (главы республик) именуются высшими должностными лицами, выступают гарантами конституций республик, прав и свобод человека. Их взаимоотношения с правительствами и иными органами исполнительной власти определяются конституциями.

Органами исполнительной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов являются администрации (правительства) и главы администраций данных субъектов Федерации (губернаторы).

Конституции (уставы) субъектов Федерации устанавливают срок полномочий президентов (глав республик), глав администраций, губернаторов: в 9 субъектах Федерации он составляет 5 лет, в 78 регионах — 4 года, в Республике Калмыкия — 7 лет. Закрепляется возрастной ценз для занятия таких должностей (обычно — 35 лет).

Местное самоуправление — это специфический уровень власти, организационные формы существования которой определяются населением муниципального образования самостоятельно на основе федерального законодательства, законодательства субъектов Федерации. Переход от прежней, жестко централизованной советской системы организации местной власти к ее организации на принципах местного самоуправления начался в 1991 году с принятием закона о местном самоуправлении. Однако попытка ввести местное самоуправление, не реформируя по сути всю прежнюю систему власти, не дала ожидаемых результатов. Конституция Российской Федерации 1993 года, Федеральный закон от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», признавая и гарантируя местное самоуправление как особый уровень власти, специфическую форму народовластия, выступают в качестве важнейшей правовой основы дальнейшего процесса становления и развития новой системы местного самоуправления.

В настоящее время местное самоуправление в России осуществляется на территории муниципальных образований, то есть городских, сельских поселений, в иных территориях, предусмотренных действующим законодательством. Органы местного самоуправления — это органы местных самоуправляющихся территориальных сообществ, которыми они формируются и перед которыми они несут ответственность за надлежащее осуществление своих полномочий. Они призваны решать вопросы местного значения — вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к его ведению.

Органам местного самоуправления принадлежит особое место в демократической системе управления обществом и государством. Они, согласно Конституции Российской Федерации (ст. 12), не входят в систему органов государственной власти, и не являются составной частью государственного механизма управления, представляя собой самостоятельную форму реализации народом своей власти. Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не допускается образование органов местного самоуправления и назначение должностных лиц органов местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами.

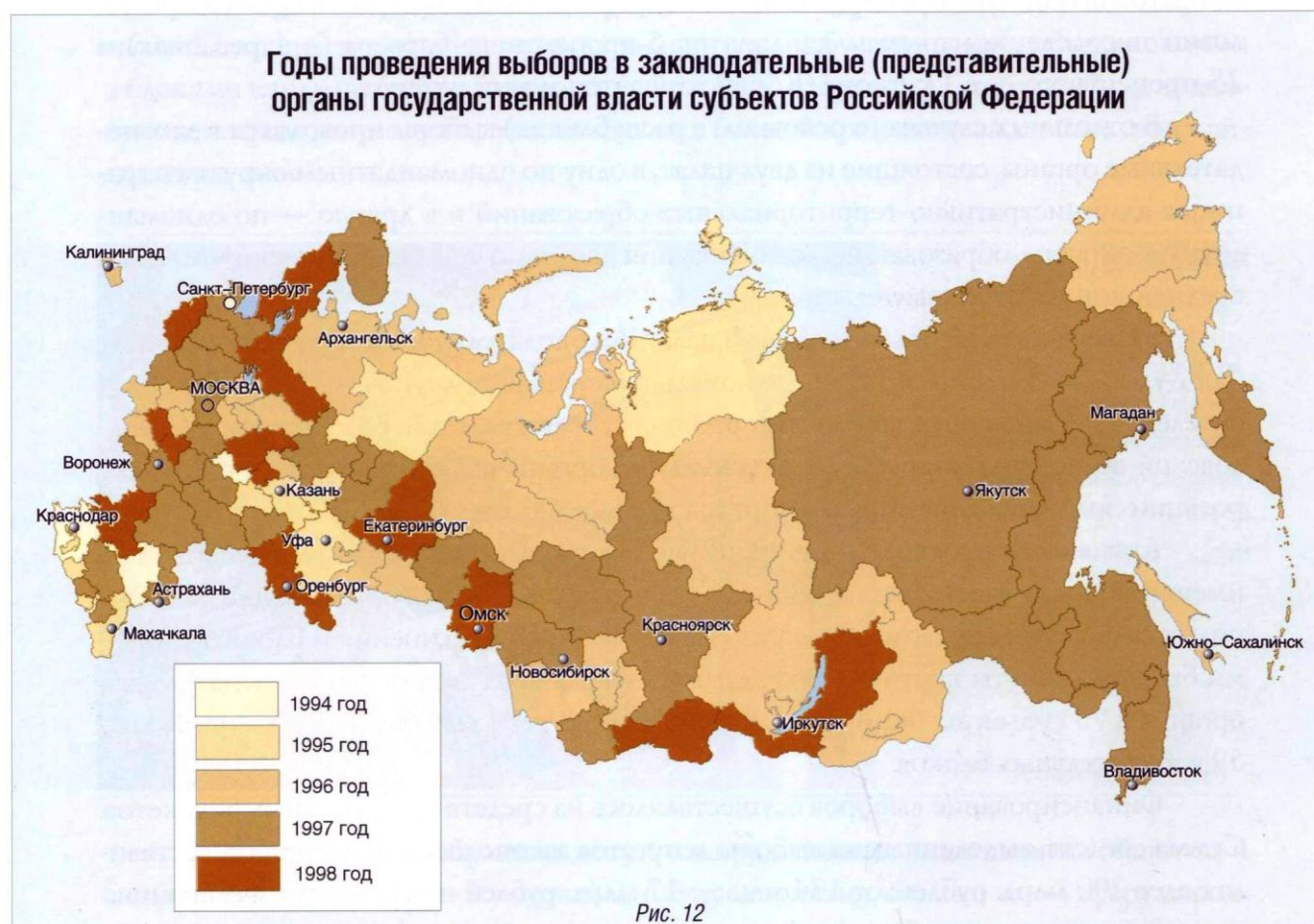
Наименования органов и должностных лиц местного самоуправления, порядок их формирования, сроки полномочий, подотчетность, вопросы организации и деятельности определяются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Федерации. При этом обязательным для каждого образования является наличие выборных органов местного самоуправления. Речь идет прежде всего о представительных органах местного самоуправления, обладающих правом представлять интересы населения и от его имени принимать решения, действующие на территории муниципального образования. Вместе с тем Федеральный закон допускает возможность осуществления в отдельных поселениях полномочий таких органов собраниями (сходами) граждан. Вопрос этот решается в уставе муниципального образования. Кроме вопроса о представительном органе, в уставе муниципального образования решается также вопрос о выборных должностных лицах местного самоуправления данного муниципального образования.

Выборное должностное лицо местного самоуправления — это должностное лицо, избранное населением непосредственно или представительным органом местного самоуправления из своего состава, наделенное согласно уставу муниципального образования полномочиями на решение вопросов местного значения. Уставом муниципального образования может быть предусмотрена должность главы муниципального образования — выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на соответствующей территории, а также должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления. Срок полномочий выборных органов местного самоуправления, как представительных органов так и должностных лиц, в 82 процентах муниципальных образований составляет 4 года, в 11 процентах — 2 года и в 7 процентах — 5 лет.

В период с 1994 года по 1 августа 1998 года выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти проведены в 89 субъектах Российской Федерации (рис. 12). По итогам выборов законодательные органы повсеместно сформированы и действуют в правомочном составе, в том числе в 68 регионах — в полном составе. В настоящее время в 6 регионах действуют законодательные

органы, избранные впервые после принятия Конституции в декабре 1993 года, в остальных регионах действуют законодательные органы второго созыва.

Подготовка и проведение выборов в соответствии с региональным законодательством осуществлялась системой избирательных комиссий: комиссией субъекта Федерации, окружными, территориальными и участковыми избирательными комиссиями. В каждом регионе утверждено Положение либо принят закон об избирательной комиссии субъекта Федерации, в которых регламентированы их полномо-



чия, в том числе руководство деятельностью иных избирательных комиссий, осуществление контроля за соблюдением избирательных прав граждан, установление результатов выборов, рассмотрение избирательных споров и так далее.

Для проведения выборов депутатов региональных законодательных органов было образовано около 3800 избирательных округов в соответствии со средними нормами представительства и требованиями о целостности избирательных территорий. Основой деления субъектов Федерации явилось установленное региональным законодательством число депутатских мандатов, которое существенно различается по различным регионам: от 11 депутатов в Таймырском (Долгано-Ненецком) автономном округе до 250 депутатов в Государственном Совете Республики Татарстан.

Выборы в 89 регионах проводились на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, в 4 субъектах Федерации одна из палат двухпалатного законодательного органа формировалась из представителей административно-территориальных единиц.

Выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, как правило, проводились по од-

номандатным избирательным округам с использованием мажоритарной избирательной системы относительного большинства. В 5 регионах на выборах использовалась мажоритарная система абсолютного большинства. В 13 регионах применялась практика избрания части депутатов, а в 6 регионах — всех депутатов законодательного органа по мажоритарной системе, но по многомандатным избирательным округам. В 5 субъектах Федерации использовалась и так называемая смешанная избирательная система: пропорциональная и мажоритарная. Распределение депутатских мандатов по системе пропорционального представительства производилось при условии преодоления списком кандидатов 5-процентного барьера (в 4 регионах) и 25-процентного — в 1 регионе (Корякский автономный округ).

В отдельных случаях (в основном в республиках) выборы проводятся в законодательные органы, состоящие из двух палат, в одну по одномандатным округам в границах административно-территориальных образований и в другую — по одномандатным округам, образованным на основании данных о численности избирателей по средней норме представительства.

В Свердловской области одна из палат Законодательного Собрания — Областная Дума — избиралась по пропорциональной системе, а другая — Палата Представителей — по мажоритарной. В трех регионах (Волгоградской, Вологодской и Свердловской областях) выборы в законодательные органы власти проводятся в порядке ротации половины депутатского корпуса каждые два года.

Активность проявили на региональных выборах общественные объединения, имеющие право участвовать в выборах. Из почти 5400 таких объединений 770 воспользовались этим правом, образовав избирательные объединения и блоки, которыми были выдвинуты почти 5000 кандидатов на выборах депутатов законодательных органов в 75 субъектах Федерации. При этом в 28 регионах было зарегистрировано 59 избирательных блоков.

Финансирование выборов осуществлялось из средств региональных бюджетов. Сумма средств, выделенных на выборы депутатов законодательных органов, составила более 200 млрд. рублей: от 134 млн. до 17 млрд. рублей по субъектам Федерации.

В большинстве субъектов Федерации законодательством установлены нормы участия избирателей в выборах региональных депутатов для признания их состоявшимися: в 66 регионах — не менее 25 процентов, в 2 регионах — 30 процентов, в 1 регионе — 33 процента, в 2 регионах — 35 процентов, в 8 регионах — 50 процентов. Отсутствуют такие ограничения в 10 регионах.

Активность участия избирателей в голосовании составила в среднем 43 процента, хотя в некоторых республиках и автономных округах она была гораздо выше — 60 и более процентов. В 90 избирательных округах 17 регионов основные выборы депутатов признаны несостоявшимися по причине низкой активности избирателей. В таких случаях проводились повторные выборы.

На один депутатский мандат претендовало 5-12 кандидатов. Организация досрочного голосования позволила реализовать свои избирательные права 2-5 процентам избирателей, в отдельных округах этот показатель возрос до 25 процентов. Число избирательных бюллетеней, признанных недействительными, как правило, не превышало 2-3 процента от числа использованных бюллетеней. Вне помещений для голосования заполняли избирательные бюллетени 3-8 процентов избирателей от числа принявших участие в голосовании.

Показатели протестного голосования («Против всех кандидатов, списков кандидатов») в среднем не превышали 5-7 процентов от общего числа действительных бюллетеней, при этом в 19 избирательных округах семи субъектов Федерации выборы признавались несостоявшимися по той причине, что количество таких голосов оказывалось больше числа голосов, поданных за кандидата-победителя.

В целом по России в законодательные органы субъектов Федерации текущего созыва избрано 3746 депутатов, из них избирательными объединениями и блоками было выдвинуто 20,4 процента. Депутатами были избраны более 600 человек, или около 12 процентов от общего числа выдвинутых избирательными объединениями и блоками кандидатов. Большая часть (почти 80%) избранных депутатов была выдвинута непосредственно избирателями, из них более 9 процентов выдвигали свои кандидатуры сами.



Издания Избирательной комиссии Ростовской области к выборам депутатов Законодательного Собрания

20-25 процентов избранных депутатов представляют акционерные общества и банки, 25-30 процентов — муниципальные предприятия, столько же — сферу народного образования, здравоохранения, средства массовой информации и правоохранительные органы, до 10 процентов являлись депутатами предыдущего созыва, более трети работали в органах представительной и исполнительной власти и их аппаратах, 15-20 процентов — представители общественных объединений, 5-10 процентов — военнослужащие, временно не работающие и пенсионеры. Депутатов в возрасте от 30 до 50 лет было от 45 до 65 процентов, женщин — около 10 процентов, высшее и незаконченное высшее образование имеют более 92 процентов депутатов, из них юридическое — 6,7 процента. Из председателей законодательных (представительных) органов государственной власти регионов 27 человек избраны повторно.

Выборы в законодательные органы власти субъектов Федерации были менее политизированными даже в сравнении с выборами глав исполнительной власти.

Оценить роль политических партий и общественных движений на выборах в законодательные органы власти субъектов Российской Федерации можно с высокой долей условности, поскольку многие кандидаты предпочитали не афишировать свою партийную принадлежность и выдвигались непосредственно избирателями. Но даже без полных данных очевидно, что наиболее активно и эффективно участвовали в выборах партии и движения левой оппозиции, которые образовали наибольшее чис-

ло избирательных объединений и блоков. Особенно выделяется «КПРФ», самостоятельно (вне блоков) зарегистрировавшая 776 кандидатов в мажоритарных избирательных округах 46 субъектов Федерации, из которых 215 в 37 субъектах стали депутатами. Также успешно выступили кандидаты от «Аграрной партии России» — 32 из 60 стали депутатами. Кроме этого коммунисты и аграрии входили в состав других избирательных объединений и блоков, также получивших значительное число мандатов («НПСР», «Народовластие — блок А.-Г.М. Тулеева» и другие).

Гораздо меньшими были масштаб и эффективность участия в выборах кандидатов от демократических и центристских партий и движений. Движение «Наш дом — Россия» зарегистрировало 72 кандидата в округах в 16 регионах, из них 10 в 6 регионах стали депутатами. Объединение «ЯБЛОКО» зарегистрировало 97 кандидатов в 19 регионах, депутатами стали 15 в 5 регионах.

Среди партий и движений национально-патриотической ориентации лишь движение «Честь и Родина» выступило относительно успешно — 6 кандидатов от него победили в 4 регионах, хотя выдвигались в 18. Крахом выглядят результаты выборов для «ЛДПР». Депутатами стали только 3 кандидата в 2 регионах, хотя эта партия, имеющая одну из самых развитых региональных структур, выставила более 400 кандидатов в 48 субъектах Российской Федерации.

Вообще, на выборах в законодательные органы власти ни демократическая, ни национал-патриотическая риторика, громко звучащая на федеральном уровне, не находила у избирателей в регионах отклика. Вектор перемен направлен, скорее, в сторону деполитизации и прагматизма. Это подтверждается и тем, что в депутатском корпусе 17 субъектов Российской Федерации избирательные объединения и блоки вообще не представлены.

Примечательно, что партии и движения на региональных выборах в законодательные органы власти добились наибольшего успеха в основном там, где они успешно выступили на предыдущих федеральных выборах и выборах глав исполнительной власти. Это — Ставропольский край, Белгородская, Брянская, Волгоградская, Воронежская, Пензенская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская области. Перечисленные территории все без исключения отличаются устойчивой склонностью избирателей к коммунистической системе ценностей.

Следует напомнить, что и до выборов 1995–1998 годов процент депутатов от коммунистов, аграриев и других левых партий и организаций в законодательных органах власти субъектов Российской Федерации был весьма высок, поэтому результаты прошедших выборов не являются свидетельством «полевения» законодательных органов. Если сравнивать представительство коммунистов в законодательных органах текущего созыва с предыдущим, то в некоторых регионах оно возросло (Ставропольский край, Волгоградская и Смоленская области), а в некоторых понизилось (Астраханская, Ленинградская и Саратовская области), что совпадает с политическими предпочтениями незадолго до того избранных глав исполнительной власти. В связи с этим можно говорить о заметном влиянии, которое региональная исполнительная власть оказывает на выборы законодательной власти.

В целом в ходе выборов 1995–1998 годов коммунисты несколько сдали позиции в законодательных органах власти, но не в пользу других партий и движений, а в пользу хозяйственников и работников исполнительных органов власти. Это больше похоже на мягкий отход руководителей регионального уровня от многолетнего опы-

та автоматического членства в компартии, который сопровождается явным нежеланием подпадать под какое-либо иное партийное влияние.

Свидетельством постепенно растущего политического значения законодательных органов власти в регионах стала острая конкуренция большого числа кандидатов, увеличение финансовых затрат политических партий, общественных движений и отдельных кандидатов на избирательные кампании. Подтверждением тому служит и участие в выборах известных и авторитетных политиков, общественных деятелей, бизнесменов, которые раньше едва ли стали бы бороться за место в областном парламенте. При этом известное имя, большие деньги или обладание властью далеко не всегда были гарантией победы. Не удалось выиграть в своих округах нескольким депутатам Государственной Думы и действующим на момент выборов председателям законодательных органов власти субъектов Российской Федерации.

Первые выборы глав исполнительной власти состоялись еще в 1991 году, когда одновременно с Президентом России были избраны мэр Москвы Г.Х. Попов, мэр Ленинграда А.А. Собчак и Президент Татарстана М.Ш. Шаймиев. В 1991-1993 годах были избраны президенты трех республик и главы администраций и губернаторы восьми краев и областей. В 1994 году выборы прошли только в Иркутской области, где был избран губернатор. Основная избирательная кампания проходила в 1995 — 1997 годах, когда были избраны руководители органов исполнительной власти 77 субъектов Российской Федерации. В первой половине 1998 года главы исполнительной власти избраны в 11 субъектах Федерации (рис. 13).



Рис. 13

Выборы глав исполнительной власти регионов проводились по единым избирательным округам, включающим всю территорию соответствующего субъекта Фе-

дерации. По состоянию на май 1998 года в 86 субъектах Российской Федерации из 89 действующие главы исполнительной власти избирались прямым тайным голосованием избирателей. В двух регионах — в Республике Дагестан и в Удмуртской Республике, где прямые выборы глав исполнительной власти не предусмотрены региональным законодательством, такие должностные лица избираются, соответственно Конституционным Собранием Республики Дагестан и Государственным Советом Удмуртской Республики. В Карачаево-Черкесской Республике закон о выборах главы исполнительной власти находится в процессе принятия и первые выборы предполагается провести в 1999 году.



*Номер научно-популярного
и учебно-методического журнала
Избирательной комиссии
Свердловской области,
выпущенный к выборам депутатов
Законодательного Собрания*

Выборы повсеместно проводились с использованием мажоритарной избирательной системы. Законодательством более половины (51) субъектов Федерации отдано предпочтение мажоритарной системе абсолютного большинства, то есть избранным признается кандидат, получивший в результате выборов более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В иных случаях проводилось повторное голосование, по результатам которого избранным признавался кандидат, набравший относительное большинство голосов избирателей независимо от их активности. Форма повторного голосования использовалась в 28 субъектах Федерации.

Свыше 5000 общественных объединений в соответствии со своими уставами и законодательством могли принять участие в выборах глав исполнительной власти. Однако лишь 126 из них (2,4%) воспользовались своим правом и как избирательные объединения выдвинули кандидатов на выборные должности в 60 регионах. Для выдвижения кандидатов в семи субъектах Федерации было образовано по одному избирательному блоку. Всего избирательными объединениями и блоками было выдвинуто 102 кандидата — 17 процентов от общего количества.

Финансирование выборов глав исполнительной власти производилось за счет бюджетных средств субъектов Федерации. Выделенные на организацию выборов средства составляли от 800 млн. до 16 млрд. рублей в зависимости от численности из-

бирателей и региональных особенностей субъектов Федерации. Общая их сумма превысила 307 млрд. рублей.

В качестве обязательного условия для признания состоявшимися выборов глав исполнительной власти в 56 регионах установлен порог участия зарегистрированных избирателей в выборах на уровне 25 процентов, в двух регионах — 33 процента, в 4 регионах — 35 процентов, в 19 регионах — 50 процентов. В 5 субъектах Федерации такая норма не предусмотрена.

В среднем по субъектам Российской Федерации в выборах приняло участие более 55 процентов избирателей, включенных в списки. По регионам показатель от 30 процентов в Тюменской области до 97 процентов в Кабардино-Балкарской Республике. При повторном голосовании активность избирателей, как правило, значительно снижалась и в среднем не превышала 48 процентов.

Альтернативность выборов глав исполнительной власти была достаточно высока: на должность в среднем претендовало 7-10 кандидатов. Законодательствами пяти субъектов Федерации предусматривалась возможность проведения выборов на безальтернативной основе. Таким образом избирались президенты Республики Татарстан, Кабардино-Балкарской Республики и Республики Калмыкия.

Из 88 избранных действующих глав исполнительной власти 45 были переизбраны и сохранили свои посты. Среди избранных руководителей регионов бывшие депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, председатели законодательных органов государственной власти соответствующих субъектов Федерации, хозяйственные руководители. Впервые главой администрации стала женщина — губернатором Корякского автономного округа избрана В.Т.Броневиц, до этого работавшая председателем Избирательной комиссии Камчатской области. Из 86 избранных глав исполнительной власти 11 являлись кандидатами от избирательных объединений и избирательных блоков.

В 1995 году были переизбраны на новый срок 10 глав исполнительных органов из 14, в 1996 году — 22 из 46, в 1997 году — 7 из 17 и в 1998 году — 4 из 10. Очевидны тенденции нарастания неудовлетворенности избирателей действиями регионального руководства, с одной стороны, и обострения политической борьбы в субъектах Российской Федерации — с другой. Можно уверенно сказать, что если в первой половине 90-х годов всеобщее внимание привлекали в основном события, происходившие на федеральной (в значительной мере московской) политической сцене, то во второй половине десятилетия демократические преобразования стали происходить по всей территории России.

Сохранились лишь весьма немногочисленные островки «полной политической ясности», где главы исполнительной власти получили гарантированную поддержку. Больше всех голосов получил Президент Кабардино-Балкарской Республики В.М. Кокков, за которого проголосовало 99,4 процента избирателей, принявших участие в голосовании. За Президента Татарстана М.Ш. Шаймиева проголосовало 97,1 процента. Более 85 процентов голосов в свою поддержку получили также губернатор Кемеровской области А.-Г.М. Тулеев (94,5%), глава администрации Орловской области Е.С. Строев (93,6%), глава Республики Мордовия Н.В. Меркушкин (90,9%), мэр Москвы Ю.М. Лужков (88,5 %) и Президент Республики Калмыкия К.Н. Илюмжинов (85,1%).

В 1995 году действующие главы администраций еще не имели серьезной оппозиции на региональном уровне и почти все они на выборах набрали более 50 про-

центов голосов. Это значительно больше, чем получили в этих же регионах избирательные объединения центристской и демократической ориентации на выборах в Государственную Думу по партийным спискам. Таким образом, в 1995 году руководители регионов еще консолидировали вокруг себя широкий спектр избирателей, в том числе и негативно настроенных по отношению к федеральным властям.

Избирательная кампания по выборам глав исполнительной власти, начавшаяся в сентябре 1996 года, проходила по другому сценарию и имела иные результаты. Два главных политических лагеря страны восприняли выборы губернаторов как своего рода третий тур президентских, распространяя на уровень субъектов Российской Федерации модель идеологического противостояния между «реформаторами» и «консерваторами». Протестное голосование в регионах понималось как поражение действующей власти и, следовательно, победа оппозиции. Первая часть этого ут-



Фото ИТАР ТАСС

*Председатель Московской городской избирательной комиссии Валентин Горбунов вручает Юрию Лужкову официальное удостоверение кандидата на пост мэра.
12 мая 1996 г.*

верждения близка к истине, вторая — чрезмерное упрощение. Поражение на выборах действующих губернаторов однозначной идеологической подоплеки, как сейчас видно, не имело. Протест избирателя был направлен против местной власти вне строгой зависимости от политических взглядов ее лидеров. Скорее, это был признак пробуждающегося на региональном уровне политического самосознания, желание воспользоваться первыми настоящими выборами для поиска альтернативы. Волна протестного голосования в регионах 1996–1998 годов напоминает протестное голосование на федеральном уровне в 1991 году, когда большинство голосовало за Б.Н. Ельцина, так как он являлся символом перемен.

Несмотря на то что выборы глав исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации в целом были значительно менее политизированы по сравнению с президентскими, все же на них в очередной раз проявились сложившиеся ранее политические предпочтения избирателей регионов.

Выдвижение избирательными объединениями кандидатов на должности глав исполнительной власти регионов определялось результатами прошедших президентских выборов. Более того, расклад политических сил в 1996 году предопределил результаты выборов. Так, почти во всех регионах, где Г.А. Зюганов опередил Б.Н. Ельцина более чем на 10 процентов, победили кандидаты, поддерживаемые оппозиционным Народно-патриотическим союзом России (НПСР). Это Алтайский и Ставро-

польский край, Амурская, Брянская, Воронежская, Курская области. Исключение составляют лишь Читинская и Ульяновская области. Это объясняется, например, тем, что в этих областях действующим руководителям регионов противостояли малоизвестные политики, к тому же оппозиция в этих регионах действовала разобщенно.

Что же касается субъектов Российской Федерации, где летом с большим преимуществом победил Б.Н. Ельцин, там на региональных выборах в основном побеждали действующие руководители регионов или же кандидаты-реформаторы, выступающие под флагом «независимых». Были, конечно, исключения, связанные с победой кандидатов от НПСР в реформаторских регионах, но обычно в таких случаях выигрывали не «чистые» кандидаты НПСР, а поддержанные этим союзом кандидаты, далекие от левой идеологии и нацеленные на сотрудничество с властью, такие, как А.П. Горбенко в Калининградской области, В.И. Цветков в Магаданской, Ю.А. Евдокимов в Мурманской и другие.

Если партийная принадлежность кандидатов и политическая ориентация избирателей играли скорее роль фона, то конкретные результаты выборов определялись в первую очередь личным авторитетом кандидатов, их достижениями, тактикой ведения избирательной кампании.

Почти все победители на выборах глав исполнительной власти от левой оппозиции были известными и сильными политиками, имеющими опыт либо ведения избирательных кампаний (депутаты Государственной Думы Российской Федерации), либо управления регионами (нынешние или бывшие главы законодательной или исполнительной властей). Там же, где оппозиция выставяла малоизвестных кандидатов — в Мурманской, Вологодской, Псковской, Пермской областях и даже в таких оппозиционных регионах, как Саратовская, Ульяновская и Читинская области, — они потерпели поражение. Опытные же кандидаты от оппозиции побеждали даже там, где на президентских выборах 1996 года Г.А. Зюганов уступил Б.Н. Ельцину (Калужская, Тульская, Владимирская, Кировская области).

Из действующих руководителей регионов наиболее успешно выступили те, кто были назначены на должность незадолго до выборов, а до назначения были мэрами крупнейших городов. В этом проявилась рациональность голосования в регионах: новому руководителю граждане давали возможность показать себя, даже если тот и был представителем непопулярной власти. Это говорит о том, что избиратели в регионах не только протестовали против «режима», но и грамотно пользовались механизмом выборов для поиска альтернативных лидеров. Однако в некоторых регионах — в Краснодарском и Ставропольском краях, Воронежской, Рязанской, Брянской и Курганской областях — избиратели были последовательны в неприятии курса федерального руководства и не проголосовали за назначенных центром губернаторов.

На выборах глав исполнительной власти регионов подтвердилась такая главная особенность голосования, как различное электоральное поведение городов и сельской местности. Как и на всех предыдущих федеральных и региональных выборах, города в целом чаще поддерживали «реформаторов» (действующих руководителей регионов), а село — оппозицию. Однако были и исключения. В Калужской, Псковской, Костромской областях, в первом туре выборов в Ставропольском крае и в некоторых других регионах городские избиратели в большинстве своем высказались за оппозиционных кандидатов, а избиратели отдельных сельских районов — за действующих руководителей.

Известно, что на селе местной власти легче провести нужные ей решения, чем в городе. Поражение действующих руководителей регионов в городах — самый объективный показатель их слабости. Иначе говоря, традиционное политологическое противопоставление «реформаторского города» «консервативному селу» на региональных выборах иногда поворачивалось неожиданной стороной: село послушно поддерживало местную власть и оказывалось как бы «реформаторским», а город, менее лояльный по отношению к местной власти, — «консервативным». На самом деле это вопрос не политической ориентации, а электоральной культуры и психологии. Городской избиратель более независим, а сельский, как правило, настроен конформистски и ориентируется на мнение ближайшего начальника.



Агитавтобус на одной
из площадей
г. Ростова-на-Дону

На региональных выборах, как и на всех федеральных, городские жители были менее активны, чем сельские. Лишь в редких регионах, например на Сахалине, город и село голосовали с одинаковой (весьма невысокой) активностью. Кроме того, южные регионы страны активнее участвуют в выборах, чем северные и восточные, и настроены в целом более оппозиционно.

В целом после выборов глав исполнительной власти регионов карта электоральных предпочтений населения осталась узнаваемой. Северные и восточные территории в своем большинстве поддержали действующих руководителей регионов, а южные проголосовали за кандидатов от оппозиции. В результате выборов глав исполнительной власти число регионов, где избиратели традиционно поддерживали последних, не только сохранилось, но и возросло: к ним присоединились нейтральные ранее Калужская, Тульская, Костромская, Псковская, Владимирская, Кировская области. На Урале оппозиционно настроенными стали Курганская и в недавнем прошлом «реформаторская» Челябинская области.

В то же время можно считать, что большинство регионов Поволжья перестало быть оппозиционно настроенным — избиратели Республики Мордовия, Чувашской Республики, Астраханской, Самарской, Саратовской и Ульяновской областей поддержали на выборах действующих глав исполнительной власти.

Анализируя выборы глав исполнительной власти в регионах, все же не стоит сводить борьбу кандидатов к противостоянию «реформаторов» и «народной оппозиции». Избиратель на выборах глав исполнительной власти, в отличие от федеральных

выборов, скорее был склонен различать кандидатов не по лозунгам и идейно-политическим взглядам, а по авторитету и реальным делам.

Не совсем корректно делать однозначные выводы о победе той или иной политической силы на выборах глав исполнительной власти и на том основании, что законы о выборах и, соответственно, способы определения победителей в различных регионах очень отличались друг от друга. С одной стороны, если бы победитель всегда определялся в первом туре, как это было в Читинской, Сахалинской и некоторых других областях, то число руководителей регионов, сохранивших свои посты, было бы больше. С другой стороны, если бы во всех регионах законом предусматривалось повторное голосование, то весьма вероятно, что меньшему числу действующих руководителей удалось бы сохранить свои посты.

Споры о том, за кем осталась победа на региональных выборах 1995–1998 годов, имеют явный конъюнктурный характер. Смысл прошедших выборов в другом. Главное, что в стране сформировалась, доказала свою жизнеспособность и была принята народом новая система распределения легитимности между центром и регионами, которая исключает возврат к административно-командной системе управления. Федеральные органы исполнительной власти потеряли значительное число лояльных по отношению к себе губернаторов. Но на их место пришли не идеологи, а прагматики, принадлежность большинства которых к оппозиции весьма условна.

Глубокие перемены в системе российского федерализма, обусловленные успешно проведенными региональными выборами, и перераспределение губернаторских кресел и мест в Совете Федерации — явления разного масштаба.

Обобщая результаты выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, можно сделать следующие выводы. Интерес избирателей к региональным выборам был меньше, чем к федеральным. Особенно низкой была активность на выборах в законодательные органы власти регионов.



*Заседание
Избирательной комиссии
Волгоградской области.
Регистрация Н.К. Максюты
кандидатом на должность
главы администрации*

В результате региональных выборов не произошло резких и политически значимых перемен в составе избранных глав исполнительной власти и депутатского корпуса законодательных (представительных) органов. Но сам факт избрания глав исполнительной власти регионов значительно увеличил их «политический вес» на федеральном уровне.

В целом влияние законодательных органов власти в регионах возросло, хотя не настолько, чтобы сравнить его с влиянием исполнительной власти. Появилась еще не очень заметная прослойка новых региональных политиков, которые представляют интересы не политических, а местных «экономических» партий.

Произошла некоторая деполитизация исполнительной и законодательной властей в регионах, увеличилась доля прагматически настроенных руководителей регионов и депутатов законодательных органов, озабоченных решением региональных хозяйственных проблем.



Фото ИТАР ТАСС



Фото ИТАР ТАСС

Альтернатива

Отмечается сближение позиций законодательных и исполнительных органов власти на уровне субъектов Российской Федерации, причем основой этой достаточно условной консолидации является общность не столько идеологических установок, сколько экономических интересов. Традиционный региональный конфликт типа «новый глава исполнительной власти против старого законодательного органа» заметно утратил остроту: в одних регионах были избраны губернаторы, близкие по духу к законодательному собранию, в других, наоборот, губернаторам удалось перекроить законодательные органы по своей политической мерке. И в том и в другом случае взаимопонимание ветвей власти улучшилось, а региональная политическая мозаика России стала разнообразнее.

В целом на уровне региональных выборов проявились базовые черты electoralной географии России — высокая активность и единодушие избирателей при голосовании за кандидатов от оппозиционных сил в сельских регионах, низкая активность и поддержка «реформаторов» в городах. Подтвердился ярко выраженный конформизм избирателей ряда национальных территориальных образований.

Из новых тенденций следует отметить негативное отношение избирателей к выборам и возросшее число голосов «против всех», особенно в крупных городах.

Федеральная политическая элита не приобрела заметного пополнения из новых политиков, пришедших «снизу». Практически все победители губернаторских выборов раньше были либо депутатами Государственной Думы, либо просто достаточно известными людьми. Председателями законодательных органов власти тоже стали в большинстве своем люди известные, хотя на федеральном уровне их роль и менее значительна.

Организация выборов депутатов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления явилась особенно сложной задачей ввиду отсутствия

практического опыта правового регулирования, реализации этого процесса, а также опыта деятельности муниципальных органов в Российской Федерации, которые ранее традиционно рассматривались как вид местной государственной власти.

С принятием Конституции Российской Федерации, Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» и выходом Указа Президента Российской Федерации от 29 октября 1993 года №1797 «Об утверждении Основных положений о выборах в органы местного самоуправления» появилась федеральная правовая основа для проведения муниципальных выборов.

Характеризуя территориальную основу местного самоуправления следует отметить, что более чем в 20 регионах территориями муниципальных образований являются города и районы, в границах которых объединены иные территории, не имеющие статуса муниципальных образований. В 48 субъектах Федерации статус муниципальных образований присвоен как городам и районам, так и селам, поселкам,



Фото ИТАР ТАСС

Во время церемоний официального вступления в должность

иным населенным пунктам и территориям. Различно управляются территории районов в городах с районным делением: в городах республиканского, краевого и областного значения субъектов Федерации на территории районов часто избираются представительный орган и должностное лицо. В большинстве же регионов органы местного самоуправления в городских районах не формируются, а административное управление осуществляют должностные лица городского выборного органа.

Наименования представительных органов присвоены им исходя из местных традиций и других особенностей субъектов Федерации. Наиболее распространенные в городах — городские думы и советы депутатов, в аймаках, волостях, поселках,

районах, селах, улусах — собрания представителей и депутатов, советы депутатов, комитеты самоуправления, муниципальные советы, волостные управления, хуралы. По разному называются должностные лица местного самоуправления: мэры, главы администраций, главы местного самоуправления, старосты.

В 15 субъектах Российской Федерации местные выборы прошли в 1994-1995 годах. В 59 регионах выборы в органы местного самоуправления проведены в установленные новым федеральным законодательством сроки — не позднее чем через 16 месяцев со дня вступления в силу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Как правило, первые выборы в органы местного самоуправления назначались главой исполнительного органа либо законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Федерации. Последующие — представительными органами либо главой соответствующего муниципального образования. В 16 регионах дата местных выборов была назначена судом по заявлениям прокуроров, жалобам граждан в соответствии с требованиями Федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».

Выборы депутатов в абсолютное большинство представительных органов местного самоуправления проводятся непосредственно населением на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Всего за период с начала 1994 года по 1 июля 1998 года в Российской Федерации избраны представительные органы в 12 942 юридически оформленных муниципальных образованиях из 13 300 (92%), муниципальных образований, в состав которых вошло свыше 116 тысяч депутатов. При этом в 80 регионах они сформированы в полном составе и практически везде в правомочном.

Численный состав представительных органов различного вида колеблется от 4 депутатов в сельских муниципальных образованиях до 30 и более в городских. Для проведения выборов было образовано свыше 82 тысяч избирательных округов, в том числе более 75 тысяч одномандатных, 5 тысяч многомандатных, 2,3 тысячи общемуниципальных. На более чем 116 тысяч депутатских мандатов претендовало свыше 380 тысяч кандидатов, в среднем 2-5 кандидатов на место. В законодательстве 7 регионов допускается возможность проведения выборов на безальтернативной основе.

Каждый четвертый из избранных депутатов был в составе представительного органа предыдущего созыва, свыше половины депутатов имеют высшее и незаконченное высшее образование, почти треть депутатского корпуса — женщины, возраст 75 процентов депутатов — от 30 до 50 лет. Практически все депутаты осуществляют свои полномочия не на постоянной основе. Наряду с этим в отдельных муниципальных территориях восьми субъектов Федерации с численностью населения, как правило, до 500 (в отдельных регионах — до 1 и 5 тысяч) человек полномочия представительных органов осуществляются собраниями (сходами) граждан.

Всего в России избрано 13 734 действующих в настоящий период главы муниципальных образований (97% от числа юридически оформленных) в 87 субъектах Российской Федерации. В 77 регионах должностные лица местного самоуправления избраны во всех входящих в эти субъекты муниципальных образованиях. В 9935 муниципальных образованиях должностные лица были избраны на основе всеобщего избирательного права при тайном голосовании. В 3638 муниципальных образованиях

ях 26 субъектов Федерации — все либо большинство глав избраны представительными органами из своего состава, в том числе в 17 регионах — по представлению соответствующих глав администраций субъектов Федерации. По контракту (трудовому договору) работает 161 глава муниципального образования в 7 регионах.

26 процентов избранных глав муниципальных образований ранее работали руководителями соответствующих администраций либо их заместителями, более 60 процентов имеют высшее и незаконченное высшее образование, более 70 процентов в возрасте от 30 до 50 лет, женщин среди избранных глав — 24 процента.

В более чем 3600 муниципальных образованиях 37 субъектов Федерации избранный населением глава местного самоуправления одновременно входит в состав соответствующего представительного органа местного самоуправления и наделен правом председательствовать на его заседаниях. Помимо глав муниципальных образований в ряде регионов проводились выборы иных должностных лиц местного самоуправления — старост, глав сельских округов.

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

для выборов городского Головы г. Калуги
22 декабря 1996 года

Единый округ муниципального образования
«город Калуга»

РАЗЪЯСНЕНИЕ ПОРЯДКА ЗАПОЛНЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО БЮЛЛЕТЕНЯ

- Поставьте любой знак в пустом квадрате справа от фамилии только одного кандидата, за которого Вы голосуете, либо в квадрате справа от строки «ПРОТИВ ВСЕХ КАНДИДАТОВ».
- Избирательный бюллетень, в котором любой знак проставлен более, чем в одном квадрате, либо не проставлен ни в одном из них, считается **недействительным**.
- Избирательный бюллетень, не заверенный участковой избирательной комиссией, признается бюллетенем неустановленной формы и при подсчете голосов **не учитывается**.

(Отметки участковой избирательной комиссии на обратной стороне бюллетеня)

БЕЛОБРОВСКИЙ Валерий Григорьевич	1952 года рождения, исполняющий обязанности городского Головы г. Калуги, проживает в г. Калуге, выдвинут инициативной группой избирателей.	☐
ИВАНОВ Николай Иванович	1952 года рождения, начальник правового отдела городской Управы, проживает в г. Калуге, выдвинут инициативной группой избирателей.	☐
КУПРИЯНОВА Лидия Петровна	1947 года рождения, исполнительный директор ООО «Бизнес-клуба «Калуга», проживает в г. Калуге, независимый кандидат.	☐
ПУШКИН Геннадий Анатольевич	1958 года рождения, помощник депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Председатель (координатор) Калужской региональной организации Либерально-демократической партии России, проживает в г. Калуге, выдвинут общественным объединением «Калужская городская организация Либерально-демократической партии России» (ЛДПР).	☐
ЧЕРНОУСОВ Юрий Васильевич	1935 года рождения, заместитель председателя городского Совета ветеранов войны и труда, проживает в г. Калуге, выдвинут Калужской городской организацией Коммунистической партии Российской Федерации (КПРФ), член КПРФ.	☐
Против всех кандидатов		☐

Избирательный бюллетень
на выборах главы
муниципального образования

Всего для проведения муниципальных выборов было образовано около 83 тысяч избирательных комиссий, в том числе 40 тысяч окружных и 2 тысячи территориальных. В работе комиссий принимали участие более 700 тысяч человек.

На муниципальных выборах преимущественно использовалась мажоритарная избирательная система: при выборах депутатов представительных органов — относительного большинства (в 70% муниципальных образований 81 субъекта Федерации) по одномандатным избирательным округам и по многомандатным избирательным округам с числом мандатов от 2 до 20 — в 38 регионах.

На выборах глав муниципальных образований в 70 регионах использовалась избирательная система относительного большинства при двухтуровом голосовании,

а в 11 регионах — абсолютного большинства. В трех регионах использовалась смешанная мажоритарно-пропорциональная система, при которой часть депутатов избиралась по спискам избирательных объединений и блоков.

Из числа кандидатов избирательных объединений и блоков около 5 тысяч (5% от общего количества выдвинутых ими кандидатов в 53 регионах) были избраны депутатами и 83 человека (около 1% в 23 регионах) — должностными лицами местного самоуправления.

Нормативы участия избирателей в выборах депутатов представительных органов местного самоуправления для признания их состоявшимися установлены в законодательстве 62 регионов на уровне 25 процентов, 2 регионов — 30 процентов, 2 регионов — 33 процента, 2 — 35 процентов и 6 регионов — 50 процентов. Не определен порог участия избирателей в таких выборах в 12 субъектах Федерации. В Республике Ингушетия и в Республике Саха (Якутия) отсутствует необходимое законодательство. При выборах должностных лиц местного самоуправления норма активности избирателей в 63 регионах установлена 25 процентов, в 2 регионах — 30 процентов, в 1 — 33 процента, в 1 — 35 процентов и в 9 регионах — 50 процентов. Отсутствует такой норматив в 9 субъектах Федерации.

В абсолютном большинстве случаев выборы признаны состоявшимися и действительными. В выборах принимало участие от 25 до 80 процентов зарегистрированных избирателей. Средний уровень участия избирателей в муниципальных выборах в городах составил 35-55 процентов, в сельских избирательных округах — 60-80 процентов.

Результаты региональных выборов говорят о консолидации и стабилизации российского политического истеблишмента, усвоившего фундаментальные принципы демократии. Возросшая стабильность политической системы — главный итог региональных выборов 1995–1998 годов.

Начиная с 1991 года, мы наблюдаем три последовательные волны продвижения электоральной демократии в глубь России. Сначала сформировалась и была принята гражданами процедура выборной сменяемости первых лиц государства и депутатов федерального парламента, затем, с задержкой на 4-5 лет, — регионального руководства и, наконец, мы становимся свидетелями проникновения реальной демократии в самые укромные уголки российской глубинки — на уровень низовых муниципальных образований. Возможно, это самые трудные, но зато и самые фундаментальные в плане исторических перспектив России перемены.



ГЛАВА ПЯТАЯ

Новые избирательные технологии

Подготовка и гласное проведение демократических выборов в условиях России, когда в них участвует 105 миллионов избирателей, образуется более 90 тысяч избирательных участков, а к их организации привлекается около миллиона человек, сопряжены с необходимостью решения множества сложных организационных и технологических проблем, немалыми финансовыми затратами.

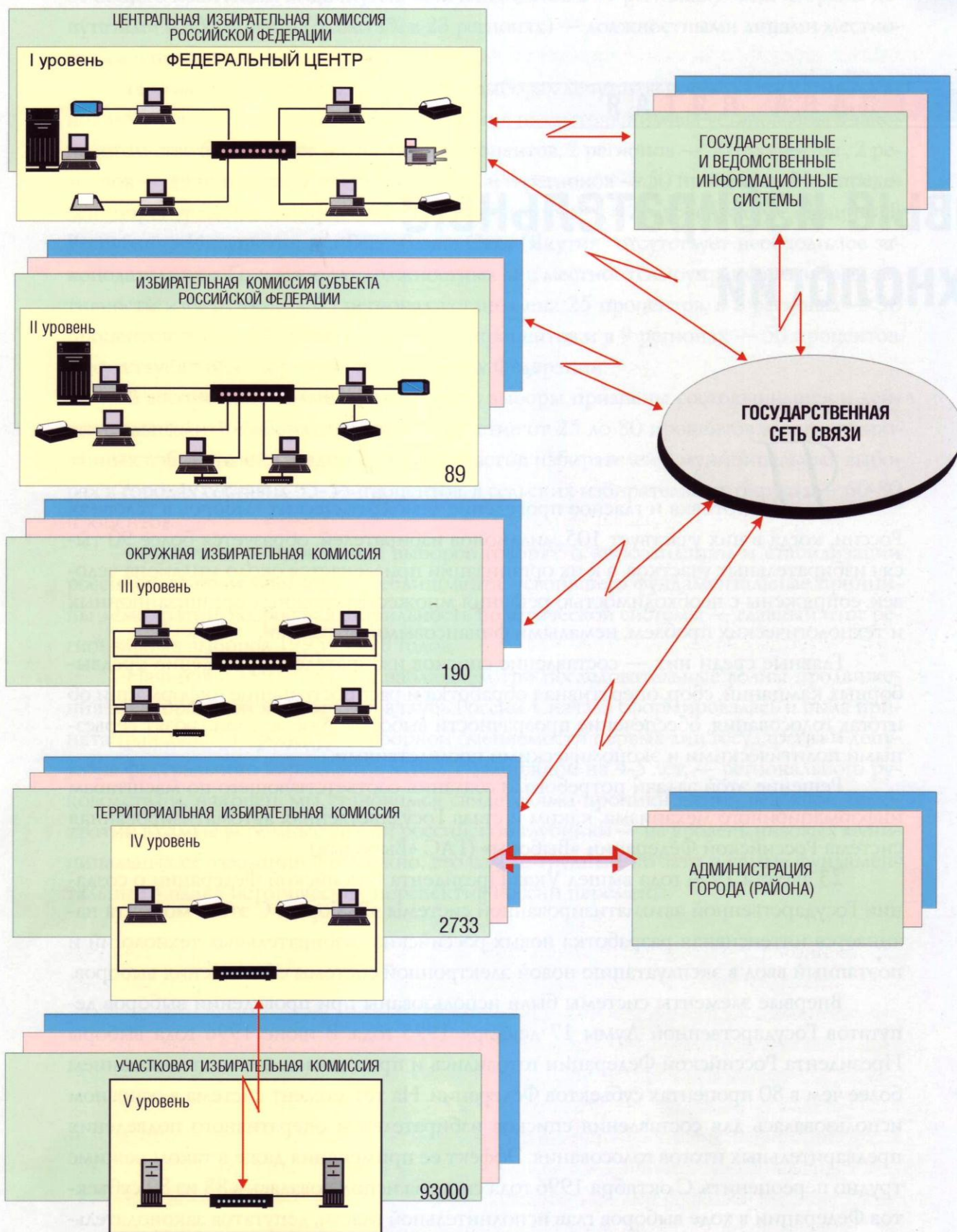
Главные среди них — составление списков избирателей, проведение предвыборных кампаний, сбор, оперативная обработка и распространение информации об итогах голосования, обеспечение прозрачности выборов. Любые сбои грозят серьезными политическими и экономическими последствиями.

Решение этой задачи потребовало создания соответствующего по масштабам информационного механизма, каким и стала Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы» (ГАС «Выборы»).

23 августа 1994 года вышел Указ Президента Российской Федерации о создании Государственной автоматизированной системы «Выборы». С этого момента начинается интенсивная разработка новых российских избирательных технологий и поэтапный ввод в эксплуатацию новой электронной системы обеспечения выборов.

Впервые элементы системы были использованы при проведении выборов депутатов Государственной Думы 17 декабря 1995 года. В июне 1996 года выборы Президента Российской Федерации готовились и проводились с ее использованием более чем в 80 процентах субъектов Федерации. На тот момент система в основном использовалась для составления списков избирателей и оперативного подведения предварительных итогов голосования. Эффект ее применения даже в таком режиме трудно переоценить. С октября 1996 года система использовалась в 88 из 89 субъектов Федерации в ходе выборов глав исполнительной власти, депутатов законодательных собраний, органов местного самоуправления.

СТРУКТУРА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ОСНАЩАЕМЫХ СРЕДСТВАМИ АВТОМАТИЗАЦИИ



Опыт эксплуатации ГАС «Выборы» на федеральном уровне и в субъектах Федерации дал положительные результаты, свидетельствующие о высокой эффективности системы и перспективности ее использования. Подтвердились на практике высокие характеристики системы в ходе ее функционирования на различных уровнях, экономичность, универсальность и гибкость при ее использовании для решения локальных целевых задач с учетом специфики местных условий и регионального законодательства. По масштабам применения использованных технических средств и решений, пакета программного обеспечения и универсальности структурного построения система считается одной из крупнейших компьютерных сетей страны.

ГАС «Выборы» предназначена для автоматизации информационных процессов, осуществляемых в ходе подготовки и проведения выборов и референдумов, а также для использования в период между выборами в порядке, установленном нормативными правовыми актами.

ГАС «Выборы» используется при подготовке и проведении выборов и референдумов всех уровней в целях: повышения уровня гарантий избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации; повышения эффективности и надежности процессов сбора, обработки, накопления, хранения, поиска и передачи информации, используемой в ходе подготовки и проведения выборов и референдумов, обеспечения оперативности, достоверности и полноты этой информации; повышения эффективности информационного обеспечения деятельности избирательных комиссий (комиссий референдума); унификации технологий избирательных процессов и реализации единой технической политики стандартизации технологического оборудования, необходимого для работы избирательных комиссий, комиссий референдума; обеспечения широкого информирования избирателей и общественных объединений о ходе выборов и референдумов и их результатах.

Система позволяет синхронно с голосованием проводить проверку подлинности бюллетеней, технически обеспечивать гарантированную защиту результатов голосования от фальсификации, а также наглядную демонстрацию процесса проведения выборов по всем регионам страны с учетом реального времени.

В день выборов промежуточные итоги голосования по графику поступают в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации в виде статистической, схематической, текстовой, звуковой и визуальной информации и после обработки оперативно переадресуются средствам массовой информации.

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 февраля 1995 года № 227 «Об обеспечении создания, функционирования и развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» Правительством Российской Федерации в декабре 1995 года принята Федеральная целевая программа развития ГАС «Выборы» на 1996-2000 годы.

Государственным заказчиком системы является Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 августа 1995 года № 861 при ней создан Федеральный центр информатизации, осуществляющий организационное, техническое, информационное и методическое обеспечение ГАС «Выборы», а также информационное обеспечение деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Структура построения ГАС «Выборы» дублирует структуру организации системы избирательных комиссий. Первая очередь системы предусматривала создание

технической базы ГАС «Выборы» нескольких уровней: Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных и территориальных избирательных комиссий. В дальнейшем будет обеспечена автоматизация участковых избирательных комиссий и полное взаимодействие системы учета и регистрации избирателей с системой учета населения.

Эксплуатацию комплекса средств автоматизации ГАС «Выборы» осуществляют системные администраторы соответствующих избирательных комиссий.



Фото ИТАР ТАСС

В Федеральный информационный центр «Выборы-95» поступала информация о ходе выборов из всех регионов страны. 17 декабря 1995 г.

В процессе реализации своих целей и задач информационный центр избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, являющийся подразделением аппарата избирательной комиссии, осуществляет: обеспечение непрерывной эксплуатации регионального фрагмента ГАС «Выборы» при подготовке и проведении выборов и референдумов всех уровней и в период между выборами; методическое руководство деятельностью территориальных и окружных информационных служб по обеспечению непрерывной эксплуатации комплексов средств автоматизации с учетом региональных и местных особенностей; оперативное управление деятельностью территориальных и окружных информационных служб в период проведения выборов и референдумов и в период между выборами; эксплуатацию автоматизированной системы регистрации (учета) избирателей и обеспечение ее взаимодействия с действующими региональными автоматизированными системами, связанными с учетом граждан Российской Федерации; формирование и ведение информационных массивов и баз данных, необходимых для функционирования регионального фрагмента ГАС «Выборы»; сбор, обработку, накопление, хранение, поиск и представление членам избирательной комиссии субъекта Федерации и сотрудникам ее аппарата информации, создаваемой в процессе функционирования ГАС «Выборы» и других информационных систем; взаимодействие с информационными системами органов государственной власти субъекта Российской Федерации, другими информационными системами; выполнение других функций, предусмотренных положением об информационном центре избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.

Территориальная информационная служба создана для повышения эффективности информационного обеспечения деятельности соответствующих территориальных и окружных избирательных комиссий (комиссий референдума). Возглавляет ее системный администратор, назначаемый на должность и освобождаемый от

должности главой администрации района (города) по согласованию с избирательной комиссией субъекта Российской Федерации.

Для обслуживания комплексов средств автоматизации ГАС «Выборы» и подготовки системных администраторов создаются сервисные и учебные центры. В настоящее время обучение персонала и обслуживание технических средств обеспечивается двенадцатью монтажно-технологическими организациями.

Общий объем технических средств, объединенных в систему, составляет более 6 тысяч компьютеров, на базе которых создано 90 локальных сетей, объединяющих более 3 тысяч автоматизированных рабочих мест.

Комплексы средств автоматизации всех уровней состоят из технического, программного и информационного обеспечения и объединяются в информационную сеть на базе электронной почты с использованием государственных и коммерческих каналов, сетей связи и передачи данных.

При сохранении единой штатной программной и телекоммуникационной основы локальные сети нижних уровней по своим показателям и конфигурации отличаются друг от друга. Низовые сети территориальных избирательных комиссий имеют шесть видов исполнения, которые различаются характеристиками терминалов и количеством принтеров в соответствии со степенью интенсивности информационных потоков и количеством избирателей в регионе.

При проведении выборов и референдумов в качестве конечного периферийного оборудования системы в избирательных участках могут выступать сканеры избирательных бюллетеней. Это вспомогательные оптико-электронные периферийные устройства, разработанные в России и предназначенные для считывания и обработ-



Фото ИТАР ТАСС

*17 июня 1996 года в 18 часов
по московскому времени
в Федеральном
информационном центре
«Выборы-96» были
представлены предварительные
результаты голосования*

ки бюллетеней на избирательных участках. Их применение позволяет в автоматическом режиме подводить итоги различных типов голосования уже через 20-25 минут с момента окончания голосования.

Сканеры избирательных бюллетеней позволяют производить следующие операции: считывание информации с избирательных бюллетеней с учетом отметок, внесенных избирателями; подсчет голосов, поданных за кандидатов, а также голосов, поданных против всех кандидатов с нарастающим итогом; регистрацию результатов проведенных операций на магнитном и бумажном носителях; сверку бюллетеней на предмет их идентичности установленному формату, наличия оттиска печати участ-

ковой избирательной комиссии; выявление и автоматическую маркировку недействительных избирательных бюллетеней либо бюллетеней неустановленного формата.

Применение специального программного обеспечения в сканерах позволяет эффективно использовать их на местах, особенно в отдаленных районах в периоды между проведением выборов, как базовое оборудование для реализации различных программ обучения, создания баз данных, решения иных прикладных задач.

На выборах Президента России в июне 1996 года в Москве сканеры использовались на 15 избирательных участках для предварительной обработки бюллетеней. В том же году на выборах губернатора Санкт-Петербурга было использовано 60 сканеров, на выборах в органы местного самоуправления Ленинградской области — около 600, в Саратове — 10.

На сегодня ГАС «Выборы» — одна из крупнейших информационных систем в России, обеспечивающих надежную бесперебойную электронную связь с самыми отдаленными от центра регионами страны. Она уже предоставляет услуги электронной почты в пакетном режиме более чем 3 тысячам абонентам, расположенным практически во всех городах и районных центрах России.



Сканер
избирательных
бюллетеней

ГАС «Выборы» создана на основе современных технологий. Предусматривается и дальнейшее ее развитие. Учитывая общегосударственное значение функционирования системы, при выборе технических средств важнейшим требованием к компьютерной технике была ее надежность.

Одним из важных условий является обеспечение уровня защиты информации, соответствующего статусу ГАС «Выборы» и определяемого требованиями нормативных документов. Концепция защиты информации от несанкционированного доступа реализована в ГАС «Выборы» организационными и технико-программными средствами. Система защиты обеспечивает защиту информации от несанкционированного доступа в период обработки данных; регламентацию доступа авторизованных пользователей сети к информационным, программным и аппаратным ресурсам в соответствии с концепцией защиты; контроль целостности ресурсов системы защиты и среды прикладных программ; регистрацию, накопление и получение сведений о всех нарушениях в работе системы, имеющих отношение к ее безопасности; оперативный контроль за действиями пользователей рабочих станций и оперативное применение мер защиты.

Поступая по каналам телекоммуникаций системы, информация о голосовании накапливается в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, обрабатывается программными средствами «Итоги» и «Картография» и поступает в информационный центр «Выборы».

Информационный центр «Выборы» использует систему отображения информации «Выборы» для оперативного распространения сведений о ходе выборов и результатах голосования. Элементом системы отображения информации является видеостена, представляющая собой экран 4 метра по диагонали. Система отображения информации позволяет передавать изображение как на весь экран, так и «врезками» в различных вариациях.

Программное обеспечение ГАС «Выборы» представляет собой совокупность общесистемных и специальных программных средств, позволяющих на основе имеющихся технических средств, средств связи и информационного обеспечения автоматизировать процесс сбора, обработки и анализа данных на всех уровнях системы.

Общее программное обеспечение ГАС «Выборы» — это совокупность программных средств общего назначения, используемых для управления системой и поддержания протокола взаимодействия ее аппаратных средств, построения автоматизированных рабочих мест пользователей, создания и поддержки единой программной и информационной среды.

Фото ИТАР ТАСС



*Экспериментальное
голосование с помощью
сканера избирательных
бюллетеней*

Специальное программное обеспечение ГАС «Выборы» — это разработанный в России пакет многоцелевых и многофункциональных программ, обеспечивающих решение всего комплекса задач, стоящих перед ГАС «Выборы» как в период проведения выборов и подведения итогов голосования, так и в период между выборами. Пакет состоит из следующих основных программных продуктов: «Избиратель» — совокупность задач по регистрации и учету избирателей, составлению и распечатке списков; «Территория» — совокупность задач по ведению классификаторов территорий, населенных пунктов, избирательных комиссий; «Итоги» — совокупность задач по получению оперативных данных об участии избирателей в голосовании, обобщению предварительной информации по итогам голосования и подготовке материалов к публикации; «Кандидат/депутат» — совокупность задач по ведению списков и персональных досье по кандидатам, доверенным лицам, избирательным объединениям и блокам, выдвинувшим кандидатов, по депутатам, подготовке и регист-

рации выдачи кандидатских и депутатских удостоверений; «Финансы» — совокупность задач по планированию, исполнению и контролю за исполнением бюджетов избирательных кампаний, по бухгалтерскому учету; «Право» — совокупность задач по работе с текстами нормативных, правовых и распорядительных документов в электронном виде; «Делопроизводство» — совокупность задач по работе с документами (входящие, исходящие, распорядительные, регистрируемые в аппарате избирательного органа), контролю за прохождением и исполнением документов; «Статистика» — совокупность задач по обработке и анализу статистической информации по результатам голосования, ее графическому и картографическому отображению, взаимодействию с другими сетями для получения статистической информации; «Картография» — совокупность задач по оперативному картографическому отображению сведений о подготовке, ходе и результатах избирательных кампаний; «Пла-



Фото ИТАР ТАСС

*Председатель Избирательной
комиссии Красноярского края
Георгий Кострыкин
демонстрирует работу системы
ГАС «Выборы».
26 апреля 1998 г.*

нирование» — совокупность задач по комплексной автоматизации работы избирательных комиссий при планировании и подготовке мероприятий и проведении выборов и референдумов.

С начала голосования и до момента подписания Центральной избирательной комиссией Российской Федерации итогового протокола ГАС «Выборы» используется для наблюдения за ходом выборов и получения предварительных результатов голосования путем передачи данных от нижестоящих избирательных комиссий вышестоящим. Применяемые в ГАС «Выборы» технологии позволяют произвести программную перенастройку сетей всех уровней на проведение различных типов выборов и референдумов.

Правовую основу функционирования ГАС «Выборы» составляют федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», указы Президента Российской Федерации по вопросам создания, функционирования и развития ГАС «Выборы», нормативные акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» информация, по-

лученная с применением ГАС «Выборы», не имеет юридического значения, но в то же время предусматривается, что при принятии соответствующих законов федерального или регионального уровней возможно и иное правовое значение этой информации.

Созданные ресурсы ГАС «Выборы» и опыт их использования позволяют более широко рассматривать вопросы повышения эффективности функционирования средств автоматизации, телекоммуникаций, информационных фондов и кадрового потенциала в период между выборами, взаимодействия ГАС «Выборы» с другими информационными системами. При этом необходимым условием является сохранение приоритетности решения задач совершенствования избирательных технологий.

Можно выделить два основных направления использования ресурсов системы: обеспечение взаимодействия администраций городов и районов субъектов Российской Федерации с другими администрациями и субъектами России, а также с федеральными органами управления, путем телекоммуникационного обмена с использованием электронной почты ГАС «Выборы»; предоставление органам государственной власти всех уровней возможности доступа к информационным ресурсам федерального и регионального уровней, включая базы данных правового характера и другие информационные фонды. Однако следует отметить, что эти направления не исчерпывают всех возможностей использования ресурсов ГАС «Выборы».



ГЛАВА ШЕСТАЯ

Федеральная целевая программа повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации

Демократический избирательный процесс предполагает активное участие избирателей в формировании выборных органов государственной власти и местного самоуправления. Воспитание у граждан заинтересованного и ответственного отношения к своим политическим, в том числе избирательным, правам, является предпосылкой и условием становления и развития политической демократии.

Федеральная целевая программа повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации (далее — Программа), утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 28 февраля 1995 года, призвана содействовать решению этой задачи — обеспечить полноценное участие граждан в выборах и референдумах.

Идея подготовки Программы возникла после декабрьских выборов 1993 года, когда стало очевидным, что для организации проведения в России демократических выборов необходимо создать систему непрерывного правового образования и просвещения, обучения и повышения профессиональной квалификации всех участников избирательного процесса: избирателей, организаторов выборов, кандидатов в депутаты, избирательных блоков, их доверенных лиц, а также наблюдателей.

Проект программы регулярно обсуждался в регионах России, на различных мероприятиях избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и региональных академий госслужбы. В результате были определены основные направления деятельности в этой области и сформулированы следующие программные задачи:

формирование знаний избирательного законодательства у участников избирательной кампании; повышение активности избирателей в избирательном процессе; повышение уровня профессиональной квалификации организаторов выборов и подготовка специалистов в этой области.

Механизм реализации программных задач. В целях координации и обеспечения работы по реализации Программы распоряжением Президента Российской Федерации 1 ноября 1994 года был образован Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (РЦОИТ).

В соответствии с утвержденным положением РЦОИТ: организует обучение основам избирательного права и избирательного процесса; обеспечивает разработку, издание и распространение информационно-справочных материалов и учебно-методической литературы по вопросам избирательного права; организует семинары, совещания, конференции, «круглые столы» по проблемам проведения выборов и референдумов; оказывает консультационные и информационные услуги; организует



**ФЕДЕРАЛЬНАЯ
ЦЕЛЕВАЯ ПРОГРАММА
ПОВЫШЕНИЯ ПРАВОВОЙ
КУЛЬТУРЫ ИЗБИРАТЕЛЕЙ
И ОРГАНИЗАТОРОВ ВЫБОРОВ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Москва - 1995

обучение кандидатов, их доверенных лиц, представителей избирательных и общественных объединений и избирателей по вопросам проведения и участия в выборах.

Парламентские выборы 1995 года. В период подготовки к выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации были разработаны и изданы программы обучения председателей, заместителей председателей, секретарей и членов избирательных комиссий всех уровней (окружных, территориальных, участковых); комплексное учебно-методическое пособие по организации обучения членов участковых избирательных комиссий; рабочий блокнот в помощь организаторам избирательной кампании.

В рамках Программы в ходе подготовки к выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Центральная избирательная комиссия Российской Федерации провела семинары-совещания организаторов выборов ряда субъектов Российской Федерации. Крупные мероприятия образовательного характера с участием председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и окружных избирательных комиссий прошли в сентябре — октябре 1995 года в Москве, Омске, Уфе.

Накануне выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Комиссия организовала и провела на базе Информационного центра Администрации Президента Российской Федерации семинар с представителями всех избирательных объединений и блоков на тему «Наблюдатели на выборах 17 декабря 1995 года: правила и процедуры», на котором были широко освещены не только вопросы правового статуса наблюдателей от избирательных объединений и блоков, но и практика избирательных комиссий всех уровней.

В целях правового просвещения кандидатов в депутаты, доверенных лиц и наблюдателей, представителей общественных (избирательных) объединений, средств массовой информации Комиссия проводила встречи, брифинги, «круглые столы», пресс-конференции.

В октябре 1995 года ЦИК России провела международную научно-практическую конференцию «Гражданин и выборы органов власти», в которой приняли уча-



Участники фестиваля
«Молодежь выбирает будущее»

стие известные зарубежные специалисты по избирательному праву и избирательным технологиям из Франции, Италии, ФРГ, Греции, Канады, Венгрии, Румынии, а также Украины и Молдавии.

С целью повышения активности молодежи на выборах была подготовлена специальная программа «Молодежь и выборы», в рамках которой был разработан проект создания сети клубов молодых избирателей в городе Москве и других субъектах Российской Федерации, разработан модельный устав такого клуба. Для комплексного обучения учащейся молодежи Комиссией организовано издание учебного пособия «Избирательное право. Избирательный процесс».

Центральной избирательной комиссией Российской Федерации были подготовлены четыре просветительских видеоролика, разъясняющие основные правила голосования, процедуру заполнения избирательных бюллетеней, которые регулярно

транслировались по каналам ОРТ, НТВ, МТК, 2x2, ТВ-6, а также по 86 каналам региональных отделений ВГТРК.

Президентские выборы 1996 года. В период подготовки к выборам Президента Российской Федерации были подготовлены и изданы учебно-методические пособия, направленные на повышение уровня профессиональной квалификации орга-



низаторов выборов и, в первую очередь, членов территориальных и участковых избирательных комиссий: рабочий блокнот члена участковой избирательной комиссии по выборам Президента Российской Федерации; пособие «Об организации работы участковых избирательных комиссий в период подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации»; справочник территориальной избирательной комиссии по выборам Президента Российской Федерации.

Для повышения квалификации членов избирательных комиссий и других организаторов избирательного процесса РЦОИТ разработал и издал учебные программы на темы: правовые основы избирательной кампании; планирование избирательной кампании; информационное и социологическое обеспечение избирательной кампании; методы работы с избирателями; кандидат и его команда; менеджер избирательной кампании; кандидат и средства массовой информации; культура делового общения организаторов избирательной кампании; финансирование избирательной кампании; политическая аргументация и политический язык; психологические аспекты избирательной кампании.

Одним из эффективных направлений работы по активизации молодых избирателей стало в этот период проведение межрегиональных молодежных фестивалей, форумов, симпозиумов и международных конференций, в частности, таких, как Всероссийский семинар руководителей детских и юношеских организаций России «Дети и демократия»; цикл социально-педагогических игр для обучения подростков избирательным технологиям «Выбираем Президента»; Московский студенческий форум «Молодежь и выборы»; Всероссийский молодежный симпозиум «Выборы — 96. Психологические проблемы молодежного электората»; межрегиональная конференция «Граждановедение и будущее России».

В мае — июне 1996 года совместно с избирательными комиссиями и органами исполнительной власти субъектов Федерации в ряде регионов России были организованы и проведены крупные форумы и фестивали молодых избирателей.

В субъектах Российской Федерации было создано более 30 клубов молодых избирателей (включая центры правовой культуры), которые активно взаимодействовали на всех стадиях избирательных кампаний с избирательными комиссиями Татарстана, Хакасии, Кабардино-Балкарии, Краснодарского края, Калининградской, Калужской, Волгоградской, Московской, Новгородской, Пензенской, Иркутской, Ростовской, Самарской, Ярославской областей.

К выборам Президента Российской Федерации было подготовлено 9 радиороликов, направленных на повышение социальной активности и правовой культуры молодежи, которые передавались восемью радиостанциями, в том числе «Радио-1» и «Маяк». На радиостанции «Серебряный дождь», начиная с 8 апреля 1996 года, четыре раза в неделю в прямом эфире проводилось 36 молодежных предвыборных радиогр. В этот же период подготовлено четыре телевизионных игры-викторины, снят документально-публицистический фильм о молодежи «Свой голос», который демонстрировался на общероссийских каналах телевидения.

Большое внимание уделялось и вопросам участия в избирательной кампании военнослужащих. На 5 семинарах в воинских частях и управлениях Министерства обороны Российской Федерации, Федеральной службы пограничных войск проведено обучение военнослужащих по вопросам федерального законодательства о выборах и практики его применения.



Фото РИА «Новости»

На одном из избирательных участков голосуют военнослужащие воздушно-десантных войск России. 17 декабря 1995 г.

Значительное место в работе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации занимали вопросы повышения профессиональных навыков представителей региональных средств массовой информации. В период подготовки к выборам Президента Российской Федерации было подготовлено и издано 13 методических пособий и обучающих видеокурсов общим тиражом около 10 тысяч экземпляров, которые направлены в 500 телекомпаний, 100 радиокомпаний, 400 редакций газет, а также другим заинтересованным пользователям.

В мае 1996 года по заданию ЦИК России Институтом сравнительных социальных исследований впервые было проведено комплексное изучение правовой культуры избирателей России и степени их доверия к институтам избирательной системы, результаты которого позволяют откорректировать мероприятия Программы, направленные на повышение уровня электорально-правовой культуры различных групп и слоев населения.

В период между федеральными выборами систематически проводится работа с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации по оказанию им практической помощи в осуществлении региональных целевых программ повышения правовой культуры. Избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации наряду с такими уже отработанными формами обучения, как семинары, семинары-совещания, выездные семинары, «круглые столы», использовались и деловые игры, решение задач по ситуациям, тестирование (избирательные комиссии Кировской, Новгородской, Ростовской областей). К обучению активно привлекались лекторы общества «Знание» России, преподаватели вузов, использовались возможности региональных академий госслужбы.



*Во время работы семинара
организаторов выборов
в Ростовской области*

У большинства избирательных комиссий субъектов Российской Федерации сложился определенный опыт использования средств массовой информации при выполнении Программы. Проводятся конкурсы журналистов на лучшую публикацию. Циклы теле- и радиопередач, а также специальные рубрики или спецвыпуски областных газет по избирательной тематике были созданы при участии избирательных комиссий Калужской, Новгородской, Пензенской, Пермской, Ростовской и некоторых других областей. Одновременно с этим были подготовлены и распространены среди избирателей брошюры, листовки, плакаты, разъясняющие основные положения избирательного законодательства, оказывалась консультационная помощь заинтересованным организациям и лицам.

По рекомендации Координационного совета Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в 1997 году были подготовлены примерные учебные планы и программы курса «Избирательная система России. Участие военнослужащих в выборах и референдумах». В 1998 году эти планы и программы будут апробированы в воинских частях и учреждениях Федеральной службы пограничных войск, Федеральной службы железнодорожных войск, внутренних войск МВД России, в региональных центрах по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Для выполнения мероприятий Федеральной целевой программы повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов и региональных программ созданы и работают территориальные центры, фонды и иные аналогичные структуры, оказывающие содействие избирательным комиссиям субъектов Федерации.

В Республике Хакасия действует Центр правовой культуры избирателей при Правительстве республики, в Пермской области — Центр избирательных технологий, в Калужской области — Фонд «Символ», в Свердловской области — Центр «21-й век», в городе Санкт-Петербурге — Центр избирательных технологий и так далее.

Для изучающих вопросы избирательного права подготовлены печатные издания: «Избирательные комиссии в Российской Федерации», «Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации», «Представительная демократия и правовая культура избирателей», «Очерки по истории выборов и избирательного права».



Некоторые издания, выпущенные в соответствии с Федеральной целевой программой повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации

Повышению квалификации организаторов выборов способствовал обмен информацией и накопленным опытом между избирательными комиссиями субъектов Федерации, в том числе на межрегиональных научно-практических конференциях, семинарах и «круглых столах», организованных по инициативе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. В мае 1997 года состоялся Всероссийский семинар-совещание с председателями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации на тему «Обеспечение избирательных прав граждан и совершенствование избирательной системы страны по результатам выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления», в рамках которого совместно с Избирательной комиссией Калужской области и молодежным фондом «Символ» проведена выставка избирательного плаката «Прошлое и настоящее предвыборной агитации». В октябре 1997 года в Екатеринбурге состоялась Межрегиональная научно-практическая конференция на тему «Избирательное законодательство Российской Федерации и практика рассмотрения избирательных споров». В декабре 1997 года РЦОИТ с участием членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации провел научно-практическую конференцию по вопросам избирательного права и процесса с участием журналистов, работников радио, кино и телевидения.

Большое внимание избирательные комиссии субъектов Российской Федерации уделяли вопросам профессиональной подготовки организаторов выборов, особенно изучению избирательного законодательства и практики его применения на различных этапах избирательного процесса, разбору проблемных ситуаций, которые могут возникнуть в ходе выборов. Так, в Красноярском крае в 1997 году создан и успешно работает при администрации края Центр подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих. На базе Института профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих Уральской академии государственной службы Избирательной комиссией Свердловской области были проведены двухнедельные курсы для председателей, заместителей председателей и секретарей избирательных комиссий различного уровня из Свердловской, Тюменской, Пермской, Курганской областей и Ямало-Ненецкого автономного округа. В Челябинской области для членов избирательных комиссий всех уровней, ответственных работников представительных и исполнительных органов власти и местного самоуправления организованы курсы повышения квалификации в Уральской академии государственной службы по специально подготовленной программе обучения. Подобные системы обучения и повышения квалификации кадров получают все большее распространение и в других регионах страны.



Участники межрегиональной научно-практической конференции «Избирательное законодательство Российской Федерации и практика рассмотрения избирательных споров», проходившей в Екатеринбурге 30–31 октября 1997 года

В региональных программах предусматривались мероприятия по правовому просвещению кандидатов в депутаты, их доверенных лиц, представителей общественных избирательных объединений и наблюдателей.

Региональные программы повышения правовой культуры участников избирательного процесса включают в себя и издательскую деятельность избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. В 1997 году разрабатывались, издавались и направлялись в нижестоящие избирательные комиссии методические пособия по различным аспектам избирательного законодательства. Например, Избирательной комиссией Тверской области выпущено четыре информационных бюллетеня, брошюра в помощь кандидатам в депутаты Законодательного Собрания области.

В Санкт-Петербурге издана брошюра «Местное самоуправление и закон». В Красноярском крае выходит ежемесячный бесплатный бюллетень «Правовая культура и гласность», подготовлен и опубликован «Краткий юридический словарь избирателя». Разнообразна издательская деятельность Избирательной комиссии Иркутской области. В 1997 году она подготовила ряд методических материалов и инструкций для



Выставка «Выборы, политическая агитация: история и современность» в Ростовском областном музее краеведения

участников избирательного процесса: «Устав Иркутской области как законодательный акт», «Модельное законодательство краев и областей Российской Федерации».

В Омской области издана брошюра справочно-информационного характера «Документационное обеспечение окружных и территориальных избирательных комиссий Омской области» и аналитический сборник «Сравнительный анализ федеральных законов и законов Омской области о выборах».

Избирательные комиссии Белгородской и Тверской областей, Еврейского автономного округа выпустили брошюры «В помощь кандидатам в депутаты» и «Рабочий блокнот кандидата». В Тульской области издана брошюра «Сто вопросов, сто ответов», в Костромской области — методические пособия «Местное самоуправление в Костромской области», «Муниципальные выборы», «Общественные объединения в Костромской области».

В Республике Бурятия выпущены брошюры «Молодежь, право и политика», «Молодежь, политика и этнополитика». В Республике Тыва издан сборник «Основы избирательного законодательства Российской Федерации и Республики Тыва. Толкование и определение избирательных терминов на русском и тувинском языках». В Ростовской области регулярно выходит всероссийский журнал «Местная власть», в котором публикуются законы и методические материалы по организации и проведению выборов. Там же изданы книга «Выборы. Законодательства Российской Федерации и Ростовской области» и брошюра «Избирательные комиссии и общественные объединения: повышение активности и правовой культуры избирателей».

В Краснодарском крае выпущены тематические брошюры серии «Библиотека избирателя»: «Избирательные процедуры и права граждан», «Новая Конституция суверенной России», «Российская государственность — исторический аспект», «Российские партии, движения и блоки на выборах в Государственную Думу 17 декабря 1995 года — опыт, проблемы, перспективы».

В Республиках Бурятия, Мордовия, Удмуртской Республике, Московской области существуют методические кабинеты, одна из основных задач которых — повышение правовой культуры избирателей и организаторов выборов. Кабинеты снабжены справочными, аналитическими и информационными материалами по различным направлениям деятельности избирательных комиссий.

Планируемая работа предполагает реформирование организационного механизма реализации Программы. Практика показала необходимость постоянной координации этой работы, согласования вопросов финансирования наиболее значимых мероприятий, информационно-аналитического и материального содействия избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации и региональным центрам по обучению избирательным технологиям в реализации региональных программ и проектов и, самое главное, выработки сбалансированной федеральной и региональной государственной политики развития избирательной системы.

В перспективе реализация Федеральной программы должна продолжаться в русле дальнейшего развития и качественного углубления уже сложившихся принципов, методов и форм работы по повышению правовой культуры всех субъектов избирательного процесса, разработки большего количества методических, информационно-справочных пособий для организаторов выборов с учетом накопленного практического опыта по обработке избирательной документации и выявлению типичных ошибок, допускаемых избирательными комиссиями, и поиска эффективных путей по их преодолению.



*Во время вручения дипломов
и поощрительных премий
победителям конкурса
рефератов по вопросам
избирательного права
в Избирательной комиссии
Свердловской области.
1 июля 1998 г.*

Особое внимание следует уделить повышению правовой культуры в области избирательного права молодежи. Это направление может включать как введение в школьную программу дисциплин по изучению избирательного права, так и подготовку высокопрофессиональных специалистов в области избирательного права на базе юридических вузов.

Можно сказать, что основной целью Программы на настоящий момент является создание необходимых условий формирования гражданско-правовой культуры и правосознания.

СОДЕРЖАНИЕ

К читателям	5
-------------------	---

ГЛАВА ПЕРВАЯ

Из истории

1. Как выбирали Государственную Думу в 1906-1912 годах	7
<i>(В.В. Альхименко, В.М. Курицын)</i>	
2. Учредительное собрание: первые всеобщие выборы	14
<i>(В.В. Альхименко, В.М. Курицын)</i>	
3. Выборы при советской власти	21
<i>(В.П. Шергин)</i>	

ГЛАВА ВТОРАЯ

Становление новой избирательной системы России

1. Выборы и всенародное голосование по проекту Конституции Российской Федерации в 1993 году	42
<i>(А.В. Иванченко, В.И. Лысенко)</i>	
2. Развитие федерального и регионального законодательства о выборах и референдумах	54
<i>(В.И. Васильев, А.Е. Постников)</i>	
3. Формирование системы избирательных комиссий, действующих на постоянной основе	66
<i>(В.А. Климов, А.А. Давыдов)</i>	

ГЛАВА ТРЕТЬЯ

Федеральные избирательные кампании 1995 и 1996 годов

1. Выборы депутатов Государственной Думы	74
<i>(А.А. Вешняков, О.К. Застрожная)</i>	
2. Выборы Президента Российской Федерации	91
<i>(А.И. Тур, А.И. Ковлер)</i>	

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ

Региональные и местные выборы	105
-------------------------------------	-----

(В.Г. Ситник, В.И. Фадеев, Д.Б. Орешкин, В.Н. Козлов)

ГЛАВА ПЯТАЯ

Новые избирательные технологии	125
--------------------------------------	-----

(И.С. Горшков, А.Д. Венгеровский)

ГЛАВА ШЕСТАЯ

Федеральная целевая программа повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации	134
--	-----

(И.П. Фомичев, Ю.А. Веденеев)