

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

СБОРНИК КОНКУРСНЫХ РАБОТ

в области избирательного права и избирательного процесса,
повышения правовой и политической культуры избирателей
(участников референдума), организаторов выборов, участников
избирательных кампаний, выполненных студентами,
аспирантами и преподавателями высших учебных заведений
Российской Федерации в 2011/2012 учебном году

Москва
2012

Издание осуществлено в рамках реализации Сводного плана основных мероприятий по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума), обучению организаторов выборов и референдумов, совершенствованию и развитию избирательных технологий в Российской Федерации на 2012 год, утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 4 апреля 2012 года № 116/909-6

Под общей редакцией **В.Е. Чурова**

Научный редактор – **Н.Е. Конкин**

Научные рецензенты:

М.В. Гришина, С.А. Даниленко,
Е.П. Дубровина, кандидат юридических наук,
заслуженный юрист Российской Федерации,
С.М. Шапцев, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации,
Б.С. Эбзеев, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации,
В.И. Лысенко, доктор юридических наук,
заслуженный юрист Российской Федерации

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

СБОРНИК конкурсных работ в области избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний, выполненных студентами, аспирантами и преподавателями высших учебных заведений Российской Федерации в 2011/2012 учебном году. – М.: РЦОИТ, 2012. – 248 с.

В сборнике опубликованы работы победителей конкурса среди студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений Российской Федерации в области избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2011/2012 учебном году.

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

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

Электронная версия издания доступна на сайте www.rcoit.ru

СОДЕРЖАНИЕ

Раздел 1. Нормативные документы

Постановление ЦИК России от 21 декабря 2011 года № 79/627-6 «О конкурсе среди студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2011/2012 учебном году» 5

Постановление ЦИК России от 29 июня 2012 года № 130/1000-6 «О внесении изменений в Положение о конкурсе среди студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2011/2012 учебном году, утвержденное постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 21 декабря 2011 года № 79/627-6» 24

Постановление ЦИК России от 29 июня 2012 года № 130/1001-6 «Об итогах конкурса среди студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2011/2012 учебном году» 25

Раздел 2. Итоги проведения конкурса

Информация о проведении конкурса среди студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2011/2012 учебном году 30

Раздел 3. Работы победителей конкурса

3.1. Номинация «Научно-исследовательская работа»

Панин С.Н. Соотношение формальных процедур и действия принципов в избирательном законодательстве и практике его применения 55

<i>Горский А.В.</i> Использование экономического подхода в правовом ограничении доминирования политической партии	75
<i>Федоров В.И.</i> «Большие выборы» 2011–2012: Тамбовская область и Россия	90
<i>Гончарова В.Г., Липаева Е.Е.</i> Использование возможности сети Интернет в избирательном процессе	108
<i>Фоканова М.В.</i> Технологии манипулирования электоратом в избирательных кампаниях современной России: анализ явления и методы противодействия	123
<i>Ахмайзянова Л.И.</i> Электронное голосование как форма реализации электронной демократии	139
<i>Кочкурова К.С.</i> Дистанционное электронное голосование на выборах в Российской Федерации и на выборах в Молодежный парламент при Законодательном Собрании Нижегородской области второго созыва	154
<i>Степанова М.С.</i> Дистанционное электронное голосование как законодательная инновация в Российской Федерации	162
<i>Чернышева Н.Е.</i> Внедрение технологий веб-наблюдения на выборах в Российской Федерации	174

3.2. Номинация «Учебно-методическое пособие»

<i>Гунина Т.Г.</i> Голосование по вопросам изменения границ муниципальных образований: правовое регулирование и практика применения	186
<i>Морозова О.Ю., Катанева Е.Н., Тарабанова Н.А.</i> Сценарий олимпиады по избирательному праву «Выборы: история и современность» (учебное пособие)	207
<i>Рыбакова А.С.</i> Использование технических средств на выборах (учебное пособие)	220

3.3. Номинация «Электронный образовательный ресурс»

<i>Найнодина И.В., Лосев Е.Г., Конорева С.П.</i> Твой голос может стать решающим!	244
---	-----



**ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

21 декабря 2011 года

№ 79/627-6

Москва

**О конкурсе среди студентов, аспирантов и преподавателей
высших учебных заведений Российской Федерации на лучшую работу по
вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения
правовой и политической культуры избирателей (участников референдума),
организаторов выборов, участников избирательных кампаний
в 2011/2012 учебном году**

Заслушав информацию члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Б.С. Эбзеева о проведении конкурса среди студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2011/2012 учебном году, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т**:

1. Провести совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации с 21 декабря 2011 года по 20 июля 2012 года конкурс среди студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2011/2012 учебном году (далее – конкурс).

2. Утвердить Положение о конкурсе среди студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2011/2012 учебном году (прилагается) и состав Комиссии по подведению итогов конкурса среди студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2011/2012 учебном году (прилагается).

3. Оплату расходов, связанных с подготовкой и проведением конкурса, произвести за счет средств, выделенных Российскому центру обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации:

выплата премий – по разделу 01, подразделу 07, целевой статье 0200400, виду расходов 360;

проживание победителей конкурса в гостинице, оплата стоимости проезда от места жительства до Москвы и обратно, почтовые и другие расходы – по разделу 01, подразделу 07, целевой статье 0200400, виду расходов 244.

4. Организационно-методическое обеспечение проведения конкурса возложить на Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

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

Председатель
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации

В.Е. Чуров

Секретарь
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации

Н.Е. Конкин

СОГЛАСОВАНО
Министерство образования и науки
Российской Федерации

Директор Департамента развития
профессионального образования

Г.В. Шепелев
7 декабря 2011 года

УТВЕРЖДЕНО
постановлением Центральной
избирательной комиссии
Российской Федерации

от 21 декабря 2011 года № 79/627-6

ПОЛОЖЕНИЕ

о конкурсе среди студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2011/2012 учебном году

1. Общие положения

1.1. Конкурс среди студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2011/2012 учебном году (далее – конкурс) проводится с целью стимулирования студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений Российской Федерации к научным исследованиям в области избирательного права и избирательного процесса, привлечения научного потенциала вузов к разработке учебно-методических материалов по избирательному праву, избирательному процессу, современным избирательным технологиям, в том числе с учетом зарубежного опыта организации и проведения выборов, повышения уровня правовой культуры избирателей, формирования кадрового резерва избирательных комиссий.

1.2. Конкурс проводится Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в период с 21 декабря 2011 года по 20 июля 2012 года совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации при содействии избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и высших учебных заведений Российской Федерации.

2. Условия конкурса

2.1. Для участия в конкурсе студентам, аспирантам и преподавателям высших учебных заведений или коллективам авторов в составе не более трех человек необходимо подготовить работу по одной из трех номинаций конкурса:
научно-исследовательская работа;

учебно-методическое пособие;
электронный образовательный ресурс.

2.2. В номинации «Научно-исследовательская работа» могут быть представлены работы в соответствии с примерным перечнем тем работ по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний (приложение № 1).

2.2.1. Научно-исследовательская работа должна представлять собой актуальное исследование по тематике конкурса, содержать обоснованные выводы по существу исследуемой проблемы, предложения по совершенствованию федерального и регионального законодательства о выборах или правоприменительной практики. При написании конкурсной работы студент, аспирант, преподаватель должны руководствоваться следующими критериями:

- соответствие содержания конкурсной работы выбранной теме;
- наличие введения с указанием актуальности, целей и задач исследования;
- наличие характеристики объекта и предмета исследования;
- наличие элементов научной новизны;
- научный стиль изложения, последовательность в аргументации, самостоятельность мышления, грамотность;
- уровень знакомства с современным состоянием проблемы;
- наличие источниковедческого анализа в конкурсной работе;
- возможность практического применения.

2.2.2. При написании конкурсной работы студент, аспирант, преподаватель должны руководствоваться следующими требованиями:

Наличие титульного листа, оглавления, введения, основного содержания, заключения, списка используемой литературы.

На титульном листе конкурсной работы (образец представлен в приложении № 2) указываются следующие сведения:

- наименование, почтовый индекс и адрес вуза;
- фамилия, имя, отчество ректора;
- тема конкурсной работы;

сведения об авторе: фамилия, имя, отчество, год рождения (возраст не должен превышать 35 лет), курс, отделение (дневное, вечернее, заочное), факультет, почтовый индекс, домашний адрес, код города, телефон, адрес электронной почты;

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

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

Текст документа должен иметь следующие параметры:

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

Размеры полей документа должны иметь следующие параметры:

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

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

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

2.3. В номинации «Учебно-методическое пособие» могут быть представлены методические пособия для различных категорий участников избирательного процесса, в том числе для будущих избирателей, – лекции, программы обучения, учебно-методические пособия для обучающихся и преподавателей по избирательному праву и избирательному процессу в схемах и таблицах, программы информационно-разъяснительной деятельности избирательных комиссий, путеводители по избирательному праву, памятки для избирателей, кандидатов, наблюдателей, рабочие блокноты или тетради для кандидатов, их представителей, членов избирательных комиссий, наглядные пособия (плакаты) по избирательному праву, сценарии деловых игр, конкурсов, фестивалей и так далее. К сценариям деловых игр, конкурсов, фестивалей могут быть приложены видео- и фотоматериалы, иллюстрирующие проведение указанных мероприятий.

При написании учебно-методического пособия в виде рукописи на бумажном носителе студент, аспирант, преподаватель должны руководствоваться требованиями, изложенными в подпунктах 2.2.1 и 2.2.2.

При подготовке учебно-методического пособия или приложений к нему в электронном виде студент, аспирант, преподаватель должны руководствоваться требованиями, изложенными в пунктах 2.4 и 2.5.

2.4. В номинации «Электронный образовательный ресурс» могут быть представлены: электронное учебное пособие, электронные справочные материалы (словари, справочники, библиографический указатель и др.), электронный сборник тестовых материалов, электронные методические рекомендации для преподавателей и/или обучающихся, мультимедийные демонстрационные материалы (флеш-ролики, учебные фильмы, презентации и др.).

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

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

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

- процессор с тактовой частотой не более 2 ГГц;
- оперативная память не более 1 Гб;
- жесткий диск не более 80 Гб;
- видеокарта с максимальным разрешением до 1920x1080.

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

2.5.3. Формат видеоматериалов – mpg2, mpg4, avi с качеством звука в диапазоне 60 Гц – 12 500 Гц и разрешением не менее 1024x768 пикселей с частотой кадров не менее 25 кадров/сек.

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

2.5.5. Фотоматериалы в формате jpg.

2.6. Конкурсные работы с нарушением требований настоящего Положения к участию в конкурсе не допускаются.

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

3. Порядок проведения первого этапа конкурса

3.1. На первом этапе (с 21 декабря 2011 года по 29 апреля 2012 года) организация конкурса осуществляется высшими учебными заведениями Российской Федерации совместно с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации.

Высшие учебные заведения Российской Федерации в установленном администрациями вузов порядке проводят отбор лучших работ, которые направляются в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации не позднее 1 апреля 2012 года (дата отправки определяется по штемпелю почтового отделения либо по соответствующему штампу избирательной комиссии субъекта Российской Федерации о приеме документов).

К каждой конкурсной работе прилагаются:

- рецензия научного руководителя (для студентов и аспирантов);
- рекомендация соответствующей кафедры вуза о выдвигении конкурсной работы на второй этап конкурса (для студентов, аспирантов, преподавателей);
- сопроводительное письмо ректора вуза.

3.2. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации в установленном своим решением порядке проводит оценку и отбор конкурсных работ по критериям, указанным в подпункте 2.2.1. Конкурсные работы с рецензией и сопроводительным письмом избирательной комиссии субъекта Российской Федерации не позднее 29 апреля 2012 года (дата отправки определяется по штемпелю почтового отделения) направляются в РЦОИТ при ЦИК России (109012, Москва, Б. Черкасский пер., д. 7) для рецензирования и оценки Конкурсной комиссией.

4. Порядок проведения второго этапа конкурса

4.1. На втором этапе (с 30 апреля по 20 июля 2012 года) Конкурсная комиссия определяет победителей конкурса. Победители конкурса определяются отдельно в каждой номинации. На основании протокола Конкурсной комиссии ЦИК России своим постановлением по итогам конкурса принимает решение о присуждении премий и награждении дипломами ЦИК России победителей конкурса. Одновременно принимается решение о сроках проведения церемонии вручения премий и дипломов.

4.2. РЦОИТ при ЦИК России вправе заключать гражданско-правовые договоры на рецензирование и оценку представленных на конкурс работ со специалистами в области избирательного права и избирательного процесса.

4.3. Представленные на конкурс работы до 1 июня 2012 года рецензируются и оцениваются по 100-балльной системе. Конкурсные работы, получившие более 80 баллов, в целях определения победителей конкурса повторно рецензируются и оцениваются до 15 июня 2012 года.

По результатам повторного рецензирования и оценки формируется проект решения Конкурсной комиссии об итогах конкурса.

При рецензировании и оценке конкурсных работ и подведении итогов конкурса сведения об авторах работ рецензентам и членам Конкурсной комиссии не сообщаются.

4.4. Конкурсная комиссия до 25 июня 2012 года подводит итоги конкурса и открытым голосованием определяет победителей конкурса, исходя из количества присуждаемых премий в каждой номинации конкурса. Заседание Конкурсной комиссии считается правомочным, если на нем присутствует простое большинство ее членов.

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

Решение, принимаемое Конкурсной комиссией, оформляется протоколом и направляется в ЦИК России до 30 июня 2012 года.

4.5. На основании протокола Конкурсной комиссии ЦИК России своим постановлением об итогах конкурса вручает дипломы ЦИК России и присуждает премии:

в номинации «Научно-исследовательская работа» – одну первую премию в размере 35 тысяч рублей, одну вторую премию в размере 30 тысяч рублей, одну третью премию в размере 15 тысяч рублей;

в номинации «Учебно-методическое пособие» – одну первую премию в размере 60 тысяч рублей, одну вторую премию в размере 50 тысяч рублей и одну третью премию в размере 25 тысяч рублей;

в номинации «Электронный образовательный ресурс» – одну первую премию в размере 90 тысяч рублей, одну вторую премию в размере 75 тысяч рублей и одну третью премию в размере 40 тысяч рублей.

Обладателям первых премий среди студентов, аспирантов и преподавателей вручаются благодарственные письма Министерства образования и науки Российской Федерации.

Научным руководителям победителей конкурса направляются благодарственные письма Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

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

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

5. Церемония вручения премий победителям конкурса

5.1. Церемония вручения премий, дипломов ЦИК России и благодарственных писем Министерства образования и науки Российской Федерации победителям конкурса проводится в ЦИК России до 20 июля 2012 года.

5.2. В рамках проведения церемонии заслушиваются сообщения победителей конкурса по темам конкурсных работ.

5.3. Если победитель конкурса не может прибыть на церемонию, причитающиеся ему денежные сумма, диплом, а также благодарственное письмо Министерства образования и науки Российской Федерации (для обладателей первых премий) отправляются по почте с оплатой дополнительных расходов по пересылке.

5.4. Конкурсные работы победителей конкурса, а также конкурсные работы, рекомендованные Конкурсной комиссией, могут быть опубликованы в Сборнике конкурсных работ в области избирательного права и избирательного процесса и мультимедийном приложении к нему, издаваемым РЦОИТ при ЦИК России по итогам конкурса, журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» и приложении к нему.

Утвержден
постановлением Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации
от 21 декабря 2011 года № 79/627-6

СОСТАВ

Комиссии по подведению итогов конкурса среди студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2011/2012 учебном году

Председатель

ЧУРОВ
Владимир Евгеньевич

Председатель Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации

Заместитель председателя

КОНКИН
Николай Евгеньевич

секретарь Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации

Секретарь

МАРЬЕНКОВ
Валентин Юрьевич

главный советник отдела правового обучения и
взаимодействия с избирательными комиссиями
Российского центра обучения избирательным
технологиям при Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации

Члены комиссии

АРИНИН
Александр Николаевич

директор Института федерализма и гражданского
общества, член Общественного научно-методического
консультативного совета при Центральной
избирательной комиссии Российской Федерации (по
согласованию)

БИКТАГИРОВ
Раиф Терентьевич

научный руководитель секции Общественного
научно-методического консультативного совета
при Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации, доктор юридических наук (по
согласованию)

ГРИНЬКО
Вера Станиславовна

заместитель директора Департамента развития
профессионального образования Министерства
образования и науки Российской Федерации

ГРИШИНА Майя Владимировна	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
ДАНИЛЕНКО Сергей Андреевич	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
ДУБРОВИНА Елена Павловна	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, кандидат юридических наук
ЗАСЛАВСКИЙ Сергей Евгеньевич	начальник Управления общественных связей и информации Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук
ИВАНЧЕНКО Александр Владимирович	руководитель Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук
КИСИН Алексей Александрович	начальник Правового управления Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
КОБРИНСКИЙ Александр Львович	профессор кафедры политической истории факультета государственного управления Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, доктор исторических наук
КОМАРОВА Валентина Викторовна	профессор кафедры конституционного и муниципального права Российской Федерации Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина, доктор юридических наук
ЛЫСЕНКО Владимир Иванович	заместитель начальника Управления общественных связей и информации Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук
НЕСТЕРОВ Сергей Юрьевич	заместитель руководителя Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – начальник Управления организации избирательного процесса Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
ОРЛОВА Ирина Викторовна	профессор кафедры журналистики социальной рекламы и связей с общественностью Российского государственного социального университета, доктор философских наук

ПАВЛУШКИН Алексей Владимирович	заведующий отделом мониторинга и законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук (по согласованию)
ПОПОВ Михаил Анатольевич	руководитель Федерального центра информатизации при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
СМИРНОВ Вильям Викторович	научный руководитель секции Общественного научно-методического консультативного совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, заведующий сектором теории права и государства Института государства и права Российской академии наук, кандидат юридических наук (по согласованию)
ШАПИЕВ Сиябшах Магомедович	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
ЭБЗЕЕВ Борис Сафарович	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

Приложение № 1
к Положению о конкурсе среди студентов, аспирантов
и преподавателей высших учебных заведений Российской
Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного
права и избирательного процесса, повышения правовой
и политической культуры избирателей (участников
референдума), организаторов выборов, участников
избирательных кампаний в 2011/2012 учебном году

ПРИМЕРНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ тем работ по вопросам избирательного права и избирательного процесса

Раздел I. Теория и история избирательного права

- 1.1. Выборы в системе государственной власти.
- 1.2. Выборы глав государств в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой аспект.
- 1.3. Способы формирования органов государственной власти в Российской Федерации и их конституционно-правовое регулирование.
- 1.4. Выборы: народное представительство и легитимность государственной власти.
- 1.5. Выборы – политический и правовой институт.
- 1.6. Политическая демократия и электорально-правовая культура граждан.
- 1.7. Избирательное право: понятие, принципы и система.
- 1.8. Избирательное право – институт публичного права.
- 1.9. Гарантии реализации активного и пассивного избирательного права.
- 1.10. Эволюция избирательного права в России.
- 1.11. История развития институтов избирательного права.
- 1.12. Конституционно-правовые основы права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.
- 1.13. Избирательное право и избирательная система.
- 1.14. Принципы проведения в Российской Федерации выборов и референдумов и гарантии их осуществления.
- 1.15. Источники избирательного права Российской Федерации.
- 1.16. Понятие и виды избирательных систем.
- 1.17. Мажоритарная избирательная система, ее разновидности, достоинства и недостатки. Использование мажоритарной избирательной системы на российских выборах: основные особенности.
- 1.18. Мажоритарная избирательная система абсолютного большинства на выборах в Российской Федерации и в зарубежных странах: сравнительно-правовой аспект.
- 1.19. Пропорциональная избирательная система, ее основные характеристики, достоинства и недостатки.
- 1.20. Пропорциональная избирательная система на выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации шестого созыва: основные параметры.

- 1.21. Смешанная избирательная система и ее разновидности. Использование смешанной избирательной системы на региональных выборах в России.
- 1.22. Международные избирательные стандарты.
- 1.23. Международные избирательные стандарты и их роль в развитии национального избирательного законодательства и практике проведения демократических выборов.
- 1.24. Влияние развития национальных электоральных процедур на формирование международных избирательных стандартов.
- 1.25. Избирательное законодательство государств – участников Содружества Независимых Государств (на примере отдельных государств Содружества).
- 1.26. Избирательное законодательство государств – участников ОБСЕ (на примере отдельных стран).
- 1.27. Практика организации и проведения избирательных кампаний в зарубежных странах (президентские, парламентские, местные выборы).
- 1.28. Институт международных наблюдателей в избирательном процессе.
- 1.29. Деятельность иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва.
- 1.30. Европейский союз и выборы в Европарламент: законодательство и практика.
- 1.31. ООН и международные избирательные стандарты: новые тенденции.
- 1.32. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.
- 1.33. Избирательное законодательство государств – участников Содружества Независимых Государств (на примере отдельных государств Содружества).
- 1.34. Международные обязательства по проведению демократических выборов в государствах – участниках ОБСЕ.
- 1.35. Избирательное законодательство государств – участников ОБСЕ (на примере отдельных стран).

Раздел II. Субъекты (участники) избирательного процесса

- 2.1. Избирательные комиссии: система, государственно-правовой статус, порядок формирования и компетенция.
- 2.2. Избирательные органы Российской Федерации и зарубежных стран: сравнительно-правовой аспект.
- 2.3. Правовой статус избирателя.
- 2.4. Повышение избирательной активности граждан как основа развития демократического общества.
- 2.5. Библиотеки и школы как субъекты и партнеры правового воспитания молодого поколения.
- 2.6. Избирательные объединения: понятие, признаки, функции, права и обязанности.
- 2.7. Правовой статус кандидата в депутаты и гарантии деятельности кандидатов.
- 2.8. Институт наблюдателей в избирательном процессе.
- 2.9. Политические партии как участники избирательного процесса.
- 2.10. Подготовка политических партий к выборам. Деятельность избирательного штаба.

2.11. Роль и функции правоохранительных органов в ходе организации избирательного процесса.

2.12. Средства массовой информации как участники избирательного процесса.

2.13. Электронные СМИ как субъект избирательных информационных правоотношений.

2.14. Взаимодействие органов внутренних дел с избирательными комиссиями в период проведения федеральных избирательных кампаний.

2.15. Миссия наблюдателей от Шанхайской организации сотрудничества на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва.

Раздел III. Избирательный процесс

3.1. Избирательный процесс: понятие и основные стадии.

3.2. Назначение выборов: субъекты права назначения выборов и процедура.

3.3. Образование избирательных округов и избирательных участков.

3.4. Выборы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере конкретного региона).

3.5. Особенности избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва.

3.6. Порядок выдвижения и регистрации кандидатов.

3.7. Политическая реклама на выборах: практика, правовые, организационные и этические проблемы.

3.8. Методы предвыборной агитации в период выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва (на примере одного из методов).

3.9. Соблюдение законодательства об интеллектуальной собственности в информационном обеспечении выборов: законодательство и практика.

3.10. Незаконная печатная продукция: выявление, пресечение, ответственность.

3.11. Борьба с незаконными технологиями в ходе проведения избирательных кампаний.

3.12. Организационно-правовые способы противодействия применению противоправных технологий на выборах (на примере конкретного региона).

3.13. Новые стандарты информационной открытости в деятельности избирательных комиссий.

3.14. Финансирование выборов: правовое регулирование и практика.

3.15. Финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов: правовое регулирование и практика.

3.16. Финансирование избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений: правовое регулирование и практика.

3.17. Финансовый контроль в избирательном процессе: правовое регулирование и практика.

3.18. Финансовый контроль избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений.

3.19. Финансовая отчетность политических партий: правовое регулирование и практика.

- 3.20. Проблемы организации и проведения голосования в отдаленных и труднодоступных местностях, на судах, полярных станциях: правовое регулирование и практика.
- 3.21. Обеспечение избирательных прав граждан Российской Федерации на судах, находящихся в день голосования в плавании, при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и выборов Президента Российской Федерации.
- 3.22. Особенности организации и проведения голосования с использованием КОИБ и КЭГ: правовое регулирование и практика.
- 3.23. Организация голосования избирателей с ограниченными физическими возможностями.
- 3.24. Реализация избирательных прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва.
- 3.25. Голосование на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации, при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва.
- 3.26. Рассмотрение и разрешение избирательных споров в избирательных комиссиях.
- 3.27. Рассмотрение и разрешение избирательных споров в судах.
- 3.28. Рассмотрение обращений о нарушениях избирательного законодательства в избирательных комиссиях: правовое регулирование и практика.
- 3.29. Технологии удаленного голосования: российская и зарубежная практика.
- 3.30. Обеспечение избирательного права граждан Российской Федерации, находящихся в день голосования вне места регистрации по месту жительства.
- 3.31. Агитация в сети Интернет: практика, правовое регулирование, перспектива.

Раздел IV. Муниципальные выборы

- 4.1. Муниципальные выборы как институт демократии.
- 4.2. Пути совершенствования избирательного процесса на муниципальном уровне для реального представительства интересов населения.
- 4.3. Муниципальные выборы – механизм становления гражданского общества.
- 4.4. Организационные основы проведения муниципальных выборов и местных референдумов.
- 4.5. Применение пропорциональной системы на муниципальных выборах.
- 4.6. Смешанная и пропорциональная избирательные системы на муниципальных выборах в России.
- 4.7. Смешанная и пропорциональная избирательные системы на муниципальных выборах в Российской Федерации и иностранных государствах: сравнительно-правовой аспект.
- 4.8. Правовой институт муниципальных выборов.
- 4.9. Правовой институт местного референдума.
- 4.10. Компетенционные вопросы различных уровней власти по правовому регулированию муниципальных выборов (разграничение и совместная компетенция).
- 4.11. Право граждан на осуществление контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, формы контроля.

4.12. Правовая культура участников муниципальных выборов и местных референдумов.

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

4.14. Правовая подготовка организаторов муниципальных выборов и местных референдумов.

4.15. Анализ постановлений Конституционного Суда Российской Федерации по делам о проверках конституционности отдельных положений правовых актов, регулирующих проведение муниципальных выборов и местных референдумов.

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

Раздел V. Ответственность за нарушение избирательного законодательства

5.1. Юридическая ответственность и ее виды в избирательном процессе.

5.2. Конституционная ответственность за нарушение избирательного законодательства.

5.3. Административная ответственность за нарушение избирательного законодательства.

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

5.5. Уголовная ответственность за нарушение избирательного законодательства.

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

5.7. Подкуп избирателей как вид политической коррупции.

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

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

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

Раздел VI. Современные информационно-коммуникационные технологии в избирательных системах

6.1. Новые информационные технологии при организации и проведении выборов.

6.2. Будущее информационных технологий в избирательном процессе.

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

6.4. Автоматизация избирательных процессов в Российской Федерации.

6.5. Зарубежный опыт автоматизации избирательного процесса.

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

6.7. Применение технических средств подсчета голосов – комплексов обработки

избирательных бюллетеней (КОИБ), комплексов для электронного голосования (КЭГ) и современных информационных технологий на выборах, проводимых в Российской Федерации.

6.8. Правовая база и последствия внедрения технических средств голосования.

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

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

6.11. Совершенствование процедур электронного голосования как компонент избирательной системы.

6.12. Электронное голосование как форма реализации электронной демократии.

6.13. Анализ зарубежного опыта реализации технологий электронного голосования.

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

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

6.16. Интернет и выборы.

6.17. Интернет-среда как источник информации о выборах.

6.18. Интернет-среда в системе модернизации избирательной системы.

6.19. Роль блогосферы в информационном обеспечении избирательного процесса.

6.20. Правовой режим и особенности обработки персональных данных граждан в избирательной системе.

Раздел VII. Молодежь и выборы

7.1. Молодежь и ее участие в выборах: формы и методы повышения электоральной активности молодежи.

7.2. Общественные молодежные палаты (молодежные парламенты) и их роль в формировании гражданской позиции молодых избирателей.

7.3. Опыт зарубежных стран по привлечению молодежи к участию в выборах.

7.4. Деятельность избирательных комиссий по вовлечению молодежи в избирательный процесс (на примере субъекта Российской Федерации).

7.5. Молодежные избирательные комиссии и их роль в избирательной системе Российской Федерации.

Раздел VIII. Межотраслевые исследования по тематике избирательного права и избирательного процесса

8.1. Реклама как феномен правовой культуры.

8.2. Влияние качества жизни на электоральную активность избирателей.

8.3. Социально-психологические факторы, влияющие на электоральную активность избирателей.

8.4. Толерантность как личностная характеристика работника избирательной системы.

8.5. Повышение активности избирателей средствами социально-психологических методов и технологий.

8.6. Пресса как социально-психологический фактор влияния на политические установки избирателей.

8.7. Региональная специфика общественного мнения избирателей в современной России.

8.8. Статистический анализ выборов (на примере федеральных или региональных кампаний).

8.9. Практика применения Федерального закона от 12 мая 2009 года № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами».

8.10. Освещение деятельности парламентских партий и мониторинг СМИ.

8.11. Мониторинг СМИ как инструмент контроля за политическим процессом.

8.12. Мониторинговые исследования в избирательном процессе.

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

Приложение № 2
к Положению о конкурсе среди студентов, аспирантов
и преподавателей высших учебных заведений Российской
Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного
права и избирательного процесса, повышения правовой
и политической культуры избирателей (участников
референдума), организаторов выборов, участников
избирательных кампаний в 2011/2012 учебном году

**Образец титульного листа
конкурсной работы**

**Московский городской педагогический университет
(МГПУ)**

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

Ректор университета – Рябов Виктор Васильевич

Институт наблюдателей в избирательном процессе

(настоящая конкурсная работа представляется в соответствии с постановлением
ЦИК России от ___ декабря 2011 года)

Автор (авторы)*

Илларионова Надежда Валентиновна

год рождения

студентка 4-го курса
очного отделения
юридического факультета МГПУ

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

Научный руководитель

Царев Алексей Юрьевич

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

тел. 8 (495) 000-00-00

**Москва
2011/2012**

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



**ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

29 июня 2012 года

№ 130/1000-6

Москва

О внесении изменений в Положение о конкурсе среди студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2011/2012 учебном году, утвержденное постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 21 декабря 2011 года № 79/627-6

Заслушав информацию секретаря Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Н.Е. Конкина о внесении изменений в Положение о конкурсе среди студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2011/2012 учебном году (далее – Положение), утвержденное постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 21 декабря 2011 года № 79/627-6, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т**:

1. Дополнить пункт 4.5 Положения после слов «...в размере 15 тысяч рублей» словами «и три поощрительные премии в размере 10 тысяч рублей каждая», а также следующим текстом: «Если какая-либо премия (премии) не присуждается, то на основании предложений Конкурсной комиссии в пределах размера этой премии (премий) может быть увеличено количество других премий.».

2. Опубликовать настоящее постановление в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

Председатель
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации

В.Е. Чуров

Секретарь
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации

Н.Е. Конкин



**ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

29 июня 2012 года

№ 130/1001-6

Москва

Об итогах конкурса среди студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2011/2012 учебном году

Заслушав информацию члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации М.В. Гришиной, в соответствии с постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 21 декабря 2011 года № 79/627-6 «О конкурсе среди студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2011/2012 учебном году» Центральная избирательная комиссия Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т**:

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

Одну первую премию в размере 35 тысяч рублей

ПАНИНУ
Сергею
Николаевичу

младшему научному сотруднику кафедры государственного и административного права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета за работу «Соотношение формальных процедур и действия принципов в избирательном законодательстве и практике его применения»

Две вторых премии в размере 30 тысяч рублей каждая

ГОРСКОМУ Александр Владимировичу	студенту 3-го курса факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» за работу «Использование экономического подхода в правовом ограничении доминирования политической партии»
ФЕДОРОВУ Владиславу Ивановичу	студенту 5-го курса факультета политологии Академии гуманитарного и социального образования Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина за работу «Большие выборы» 2011–2012: Тамбовская область и Россия»

Три третьих премии в размере 15 тысяч рублей каждая

Коллективу авторов

ГОНЧАРОВОЙ Виктории Геннадьевне	студенткам 2-го курса Национального исследовательского университета, филиала Московского энергетического университета в городе Смоленске за работу «Использование возможности сети Интернет в избирательном процессе»
ЛИПАЕВОЙ Елене Евгеньевне	
ФОКАНОВОЙ Марии Викторовне	студентке 2-го курса юридического факультета Санкт-Петербургского государственного политехнического университета за работу «Технологии манипулирования электоратом в избирательных кампаниях современной России: анализ явления и методы противодействия»
АХМАЙЗЯНОВОЙ Лилии Ильгизовне	студентке 5-го курса Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина за работу «Электронное голосование как форма реализации электронной демократии»

Три поощрительных премии в размере 10 тысяч рублей каждая

КОЧКУРОВОЙ Ксении Сергеевне	студентке 4-го курса факультета права Нижегородского филиала «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» за работу «Дистанционное электронное голосование на выборах в Российской Федерации и на выборах в Молодежный парламент при Законодательном Собрании Нижегородской области второго созыва»
--------------------------------	---

СТЕПАНОВОЙ
Марине Сергеевне студентке 3-го курса Института права, экономики и управления Тюменского государственного университета за работу «Дистанционное электронное голосование как законодательная инновация в Российской Федерации»

ЧЕРНЫШЕВОЙ
Наталии Евгеньевне студентке 4-го курса юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета аэрокосмического приборостроения за работу «Внедрение технологий веб-наблюдения на выборах в Российской Федерации»

2. В номинации «Учебно-методическое пособие» признать победителями конкурса, вручить дипломы и присудить следующие премии:

Первую премию в размере 60 тысяч рублей

ГУНИНОЙ
Татьяне Геннадьевне старшему преподавателю кафедры публичного права юридического факультета Чувашского государственного университета имени И.Н. Ульянова за работу «Голосование по вопросам изменения границ муниципальных образований: правовое регулирование и практика применения»

Вторую премию в размере 50 тысяч рублей

Коллективу авторов

МОРОЗОВОЙ
Ольге Юрьевне доценту кафедры гражданского права факультета экономики и управления Томского государственного педагогического университета

КАТАНАЕВОЙ
Евгении Николаевне старшему преподавателю кафедры гражданского права факультета экономики и управления Томского государственного педагогического университета

ТАРАБАНОВОЙ
Надежде Андреевне студентке 3-го курса факультета экономики и управления Томского государственного педагогического университета за работу «Сценарий олимпиады по избирательному праву «Выборы: история и современность» (учебное пособие)

Третью премию в размере 25 тысяч рублей

РЫБАКОВОЙ
Алене Сергеевне аспирантке Юридической школы Дальневосточного федерального университета за работу «Использование технических средств на выборах»

3. В номинации «Электронный образовательный ресурс» первую и вторую премии не присуждать.

Признать победителями конкурса, вручить диплом и присудить

Третью премию в размере 40 тысяч рублей

Коллективу авторов

НАЙНОДИНОЙ
Ирине Валерьевне

ЛОСЕВУ студентам 2-го курса юридического факультета Курского
Евгению государственного университета за работу «Твой голос может
Геннадьевичу стать решающим!»

КОНОРЕВОЙ
Светлане Петровне

4. Опубликовать лучшие работы по предложению Конкурсной комиссии в Сборнике конкурсных работ в области избирательного права и избирательного процесса.

5. Отметить ответственность и требовательность конкурсных комиссий филиала Владимирского государственного университета имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых в городе Муроме, Дальневосточного федерального университета, Елецкого государственного университета имени И.А. Бунина, Института государства и права Российской академии наук, Иркутского государственного университета, Иркутского государственного технического университета, Кубанского государственного университета, Курского государственного университета, Международного университета природы, общества и человека «Дубна», Московского государственного университета дизайна и технологий, Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Национального исследовательского университета, филиала Московского энергетического университета в городе Смоленске, Омского государственного аграрного университета имени П.А. Столыпина, Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина, Санкт-Петербургского государственного университета, Академии гуманитарного и социального образования Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина, Российского государственного университета инновационных технологий и предпринимательства, Санкт-Петербургского государственного политехнического университета, Санкт-Петербургского государственного торгово-экономического института, Санкт-Петербургского государственного университета аэрокосмического приборостроения, Северного федерального университета имени М.В. Ломоносова, Тверского государственного университета, Томского государственного педагогического университета, Тюменского государственного университета, Читинского института Байкальского государственного университета экономики и права, Чувашского государственного университета имени И.Н. Ульянова, Южно-Российского государственного технического университета.

6. Направить благодарственные письма Центральной избирательной комиссии Российской Федерации научным руководителям победителей конкурса.

7. Отметить следующие избирательные комиссии, проявившие требовательность и профессионализм на этапе отбора лучших работ: Центральная избирательная комиссия Чувашской Республики, Избирательная комиссия Приморского края, Избира-

тельная комиссия Курской области, Избирательная комиссия Нижегородской области, Избирательная комиссия Оренбургской области, Избирательная комиссия Смоленской области, Избирательная комиссия Тамбовской области, Избирательная комиссия Томской области, Избирательная комиссия Тюменской области, Санкт-Петербургская избирательная комиссия, Московская городская избирательная комиссия.

8. Российскому центру обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации за счет средств, выделенных на повышение правовой культуры избирателей (участников референдума), обучение организаторов выборов и референдумов, совершенствование и развитие избирательных технологий в Российской Федерации на 2012 год, обеспечить изготовление дипломов, выплату денежных премий победителям конкурса и оплату расходов, связанных с их проживанием в гостинице, проездом от места жительства до Москвы и обратно, проведением церемонии вручения премий и дипломов победителям конкурса и при необходимости почтовых расходов.

9. Российскому центру обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации подготовить к изданию лучшие работы участников конкурса за счет средств, выделенных на повышение правовой культуры избирателей (участников референдума), обучение организаторов выборов и референдумов, совершенствование и развитие избирательных технологий в Российской Федерации на 2012 год.

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

Председатель
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации

В.Е. Чуров

Секретарь
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации

Н.Е. Конкин

**Информация
о проведении конкурса среди студентов, аспирантов и преподавателей
высших учебных заведений Российской Федерации на лучшую работу
по вопросам избирательного права и избирательного процесса,
повышения правовой и политической культуры избирателей
(участников референдума), организаторов выборов, участников
избирательных кампаний в 2011/2012 учебном году**

С 1999 года по 2011 год ЦИК России, РЦОИТ при ЦИК России совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации проводится конкурс среди студентов и аспирантов высших учебных заведений Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний.

В 2011/2012 учебном году в Положение о конкурсе были внесены изменения, которые позволили принять в нем участие преподавателям высших учебных заведений, а также студентам, аспирантам и преподавателям технических вузов (работы поступили из 19 технических вузов), Саратовского военного института внутренних войск МВД России и Северного государственного медицинского университета.

Всего на конкурс были направлены 173 работы, представленные 116 вузами (приложение № 1) из 48 субъектов (приложение № 2), в том числе: 133 работы написаны студентами, 18 работ – аспирантами и 19 работ – преподавателями. Три работы были написаны студентами совместно с преподавателями и аспирантами.

В соответствии с Положением о конкурсе в текущем учебном году работы студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений были представлены по следующим номинациям:

- научно-исследовательская работа – 150 работ;
- учебно-методическое пособие – 18 работ;
- электронный образовательный ресурс – 5 работ.

В каждой номинации соответственно – одно первое, одно второе и одно третье места. Соотношение тем работ (приложение № 3), поступивших на конкурс по разделам:

«Избирательный процесс» – 25%, «Теория и история избирательного права» – 24%, «Молодежь и выборы» – 13%, «Ответственность за нарушение избирательного законодательства» – 12%, «Современные информационно-коммуникационные технологии в избирательных системах» – 12%, «Субъекты (участники) избирательного процесса» – 7%, «Муниципальные выборы» – 5%, «Межотраслевые исследования по тематике избирательного права и избирательного процесса» – 2%.

22 автора были участниками предыдущих конкурсов, шесть из них – победители конкурсов прошлых лет: Бакман Евгения Давидовна, Ерыгин Ярослав Алексеевич, Круглень Анна Николаевна, Кудрявцев Валентин Викторович, Куликова Дарина Сергеевна, Чернышёв Александр Александрович.

Наибольшее количество работ направили следующие субъекты: Иркутская область, Краснодарский край, Москва и Московская область (по 11 работ), Оренбургская область (8 работ), Белгородская область (6 работ), Нижегородская область – 5, Санкт-Петербург и Саратовская область (по 5 работ).

Следует отметить, что за последние четыре года постоянно принимают участие в конкурсе следующие субъекты Российской Федерации: республики – Коми, Марий Эл, Мордовия, Северная Осетия – Алания, Хакасия, Чувашская; края – Алтайский, Краснодарский, Ставропольский и Хабаровский; области – Белгородская, Брянская, Иркутская, Кемеровская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Магаданская, Нижегородская, Новгородская, Омская, Ростовская, Рязанская, Саратовская, Свердловская, Тверская, Томская, Тюменская, Челябинская, Читинская, Ярославская; Москва и Санкт-Петербург.

Следует выделить ряд ведущих российских вузов, принимавших участие в конкурсах, представители которых оказывались в числе победителей, среди них:

Байкальский государственный университет экономики и права; Московская государственная юридическая академия; Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова; Муромский институт (филиал Владимирского государственного университета); Нижегородский государственный университет им. Н.И.Лобачевского; Поволжская академия государственной службы им. А.П. Стольпина; Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации; Саратовская государственная академия права; Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского; Северо-Западная академия государственной службы; Тюменский государственный институт; Юридический институт Томского государственного университета.

В рецензировании конкурсных работ принимали участие члены ЦИК России, государственные гражданские служащие Аппарата ЦИК России, члены Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России, представители профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений России.

Работы, получившие 80 баллов и выше по итогам первого рецензирования, направлялись на повторное рецензирование.

На рассмотрение Конкурсной комиссии были предложены работы, набравшие по итогам двух рецензирования суммарно более 80 баллов (36 работ).

18 июня 2012 года состоялось заседание Конкурсной комиссии по подведению итогов конкурса и путем открытого голосования подведены итоги конкурса и определены его победители.

**Перечень вузов Российской Федерации,
студенты, аспиранты и преподаватели которых приняли участие
в конкурсе 2011/2012 учебного года**

№ п/п	Наименование вуза	Количество работ
1	2	3
1	Академия МНЭПУ. Пензенский филиал НОУ ВПО	1
2	Армавирская государственная педагогическая академия	1
3	Белгородская государственная сельскохозяйственная академия им. В.Я.Горина	1
4	Белгородский государственный национальный исследовательский университет	2
5	Белгородский государственный технологический университет им. В.Г. Шухова	1
6	Белгородский университет кооперации, экономики и права	1
7	Брянский государственный университет	1
8	Владикавказский институт управления	1
9	Владимирский государственный университет им. Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых. Муромский институт (филиал)	5
10	Волгоградский государственный социально-педагогический университет в г. Михайловке Волгоградской области	1
11	Волжская государственная академия водного транспорта	1
12	Воронежский государственный университет	1
13	Воронежский государственный университет. Старооскольский филиал	1
14	Государственный университет управления	1
15	Дагестанский государственный университет	2
16	Дальневосточный федеральный университет	1
17	Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина	3
18	Забайкальский государственный гуманитарно-педагогический университет им. Н.Г. Чернышевского	2

1	2	3
19	Забайкальский государственный университет	2
20	Ивановский государственный университет	3
21	Институт государства и права Российской академии наук	1
22	Институт социально-экономического прогнозирования и моделирования	1
23	Иркутский государственный технический университет	4
24	Иркутский государственный университет путей сообщения	1
25	Иркутский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации	2
26	Казанский (Приволжский) федеральный университет	1
27	Коми Республиканская академия государственной службы и управления	1
28	Костромской государственный технологический университет	2
29	Краснодарский государственный университет культуры и искусств	1
30	Кубанский государственный аграрный университет	1
31	Кубанский государственный университет	2
32	Кубанский государственный университет. Филиал в г. Славянске-на-Кубани	1
33	Кузбасский государственный технический университет им. Т.Ф. Горбачева. Филиал в г. Междуреченске	1
34	Кузбасский государственный технический университет им. Т.Ф. Горбачева. Филиал в г. Прокопьевске	1
35	Курский государственный университет	1
36	Липецкий государственный педагогический университет	1
37	Марийский государственный технический университет	1
38	Марийский государственный университет	1
39	Международный университет природы, общества и человека «Дубна»	1
40	Международный юридический институт	1
41	Межрегиональный открытый социальный институт	2

1	2	3
42	Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина	3
43	Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина. Магаданский филиал	1
44	Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина. Оренбургский институт (филиал)	2
45	Московский авиационный институт (Национальный исследовательский университет)	1
46	Московский государственный индустриальный университет. Филиал в г. Сергиев Посад Московской области	1
47	Московский государственный областной гуманитарный институт	1
48	Московский областной институт управления	1
49	Московский государственный областной социально-гуманитарный институт	1
50	Московский государственный открытый университет им. В.С. Черномырдина. Подольский институт (филиал)	3
51	Московский государственный университет дизайна и технологий	1
52	Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» – Нижний Новгород	1
53	Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)	1
54	Национальный исследовательский университет «МЭИ» в г. Смоленске (филиал)	1
55	Нижегородский государственный архитектурно-строительный университет	1
56	Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского	1
57	Омский государственный аграрный университет им. П.А. Столыпина	2
58	Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского	1
59	Оренбургский государственный аграрный университет	1
60	Оренбургский государственный педагогический университет	1

1	2	3
61	Оренбургский государственный университет	2
62	Оренбургский государственный университет. Бузулукский гуманитарно-технологический институт (филиал)	1
63	Оренбургский государственный университет. Орский гуманитарно-технологический институт (филиал)	1
64	Пензенская государственная сельскохозяйственная академия	1
65	Пермский государственный педагогический университет	1
66	Пятигорский государственный лингвистический университет	1
67	Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации	1
68	Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Поволжский институт им. П.А. Столыпина	1
69	Российская академия правосудия. Кавказский филиал	1
70	Российская академия правосудия. Приволжский филиал (г. Нижний Новгород)	2
71	Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации. Северо-Кавказский филиал (г. Махачкала)	1
72	Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации. Средне-Волжский филиал (г. Саранск)	1
73	Российский государственный гидрометеорологический университет в г. Туапсе	1
74	Российский государственный социальный университет. Филиал в г. Дедовске	1
75	Российский государственный университет инновационных технологий и предпринимательства	3
76	Ростовский государственный экономический университет	1
77	Ростовский государственный экономический университет. Филиал в г. Ейске	1
78	Рязанский государственный университет им. С.А. Есенина	2
79	Санкт-Петербургский государственный политехнический университет	4

1	2	3
80	Санкт-Петербургский государственный торгово-экономический институт	1
81	Санкт-Петербургский государственный университет	1
82	Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения	2
83	Санкт-Петербургский институт управления и права. Новгородский филиал	2
84	Саратовская государственная юридическая академия	1
85	Саратовский военный институт внутренних войск МВД России	1
86	Саратовский государственный социально-экономический университет	2
87	Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского	2
88	Северный государственный медицинский университет	1
89	Северный (Арктический) федеральный университет им. М.В. Ломоносова	4
90	Северо-Западный институт Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации	1
91	Северо-Кавказский горно-металлургический институт (государственный технологический университет)	1
92	Северо-Осетинский государственный университет им. Коста Левановича Хетагурова	1
93	Смоленский государственный университет	2
94	Сочинский государственный университет	2
95	Сыктывкарский государственный университет	1
96	Тамбовский государственный технический университет	1
97	Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина	2
98	Тверской государственный университет	2
99	Томский государственный педагогический университет	1
100	Тюменская государственная академия мировой экономики, управления и права	1

1	2	3
101	Тюменский государственный нефтегазовый университет. Филиал ТюмГНГУ в г. Надыме	1
102	Тюменский государственный университет	4
103	Тюменский государственный университет. Филиал в г. Новый Уренгой	2
104	Тюменский государственный университет. Филиал в г. Сургуте	1
105	Уральская государственная юридическая академия	1
106	Уральский государственный педагогический университет	2
107	Уральский институт экономики, управления и права	1
108	Уфимский юридический институт	1
109	Хабаровская государственная академия экономики и права	1
110	Чеченский государственный университет	1
111	Читинский институт Байкальского государственного университета экономики и права	1
112	Чувашский государственный университет им. И.Н. Ульянова	4
113	Юго-Западный государственный университет	2
114	Южно-Российский государственный технический университет (Новочеркасский политехнический институт)	2
115	Юридический институт Иркутского государственного университета	4
116	Ярославский государственный технический университет	1
	ВСЕГО	173

**Сведения о количестве работ,
представленных на конкурс 2011/2012 учебного года
(по субъектам Российской Федерации)**

№ п/п	Наименование субъекта Российской Федерации	Количество работ	Наименование высшего учебного заведения
1	2	3	4
1	Республика Башкортостан	1	1. Уфимский юридический институт
2	Республика Дагестан	3	2. Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации. Северо-Кавказский филиал (г. Махачкала) 3. Дагестанский государственный университет
3	Республика Коми	2	4. Сыктывкарский государственный университет 5. Коми Республиканская академия государственной службы и управления
4	Республика Марий Эл	4	6. Марийский государственный университет 7. Марийский государственный технический университет 8. Межрегиональный открытый социальный институт
5	Республика Мордовия	1	9. Российская правовая академия Министерства юстиции. Средне- Волжский филиал (г. Саранск)
6	Республика Северная Осетия – Алания	3	10. Владикавказский институт управления 11. Северо-Осетинский государственный университет им. Коста Левановича Хетагурова 12. Северо-Кавказский горно- металургический институт (государственный технологический университет)
7	Республика Татарстан	1	13. Казанский (Приволжский) федеральный университет
8	Чеченская Республика	1	14 Чеченский государственный университет
9	Чувашская Республика	4	15. Чувашский государственный университет им. И.Н. Ульянова

1	2	3	4
10	Забайкальский край	5	16. Читинский институт Байкальского государственного университета экономики и права 17. Забайкальский государственный университет 18. Забайкальский государственный гуманитарно-педагогический университет им. Н.Г. Чернышевского
11	Краснодарский край	11	19. Кубанский государственный университет 20. Армавирская государственная педагогическая академия 21. Сочинский государственный университет 22. Кубанский государственный аграрный университет 23. Краснодарский государственный университет культуры и искусств 24. Российский государственный гидрометеорологический университет в г. Туапсе 25. Кубанский государственный университет. Филиал в г. Славянске-на-Кубани 26. Ростовский государственный экономический университет. Филиал в г. Ейске 27. Российская академия правосудия. Кавказский филиал
12	Пермский край	1	28. Пермский государственный педагогический университет
13	Приморский край	1	29. Дальневосточный федеральный университет
14	Ставропольский край	1	30. Пятигорский государственный лингвистический университет
15	Хабаровский край	1	31. Хабаровская государственная академия экономики и права
16	Архангельская область	5	32. Северный государственный медицинский университет 33. Северный (Арктический) федеральный университет им. М.В. Ломоносова

1	2	3	4
17	Белгородская область	6	34. Белгородский государственный технологический университет им. В.Г. Шухова 35. Белгородский государственный национальный исследовательский университет 36. Белгородский университет кооперации, экономики и права 37. Белгородская государственная сельскохозяйственная академия им. В.Я.Горина 38. Воронежский государственный университет. Старооскольский филиал
18	Брянская область	1	39. Брянский государственный университет
19	Владимирская область	5	40. Владимирский государственный университет им. Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых. Муромский институт (филиал)
20	Волгоградская область	2	41. Волгоградский государственный социально-педагогический университет в г. Михайловке Волгоградской области
21	Воронежская область	1	42. Воронежский государственный университет
22	Ивановская область	3	43. Ивановский государственный университет
23	Иркутская область	11	44. Юридический институт Иркутского государственного университета 45. Иркутский государственный университет путей сообщения 46. Иркутский государственный технический университет 47. Иркутский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации
24	Кемеровская область	2	48. Филиал Кузбасского государственного технического университета им. Т.Ф. Горбачева в г. Междуреченске 49. Кузбасский государственный технический университет им. Т.Ф. Горбачева. Филиал в г. Прокопьевске

1	2	3	4
25	Костромская область	2	50. Костромской государственный технологический университет
26	Курская область	3	51. Курский государственный университет 52. Юго-Западный государственный университет
27	Липецкая область	4	53. Липецкий государственный педагогический университет 54. Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина
28	Магаданская область	1	55. Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина. Магаданский филиал
29	Московская область	11	56. Международный университет природы, общества и человека «Дубна» 57. Московский областной институт управления 58. Московский государственный индустриальный университет. Филиал в г. Сергиев Посад Московской области 59. Московский государственный открытый университет им. В.С. Черномырдина. Подольский институт (филиал) 60. Московский государственный областной социально-гуманитарный институт 61. Московский государственный областной гуманитарный институт 62. Институт социально-экономического прогнозирования и моделирования 63. Международный юридический институт 64. Российский государственный социальный университет. Филиал в г. Дедовске

1	2	3	4
30	Нижегородская область	6	65. Нижегородский государственный архитектурно-строительный университет 66. Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» – Нижний Новгород 67. Нижегородский государственный университет им. Н.И.Лобачевского 68. Российская академия правосудия. Приволжский филиал (г. Нижний Новгород) 69. Волжская государственная академия водного транспорта
31	Новгородская область	2	70. Санкт-Петербургский институт управления и права. Новгородский филиал
32	Омская область	3	71. Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского 72. Омский государственный аграрный университет им. П.А. Столыпина
33	Оренбургская область	8	73. Оренбургский государственный педагогический университет 74. Оренбургский государственный аграрный университет 75. Оренбургский государственный университет 76. Оренбургский государственный университет Орский гуманитарно-технологический институт (филиал) 77. Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина. Оренбургский институт (филиал) 78. Оренбургский государственный университет. Бузулукский гуманитарно-технологический институт (филиал)
34	Пензенская область	2	79. Пензенская государственная сельскохозяйственная академия 80. Академия МНЭПУ. Пензенский филиал НОУ ВПО

1	2	3	4
35	Ростовская область	3	81. Ростовский государственный экономический университет 82. Южно-Российский государственный технический университет (Новочеркасский политехнический институт)
36	Рязанская область	2	83. Рязанский государственный университет им. С.А. Есенина
37	Саратовская область	7	84. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Поволжский институт им. П.А. Столыпина 85. Саратовский государственный социально-экономический университет 86. Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского 87. Саратовский военный институт внутренних войск МВД России 88. Саратовская государственная юридическая академия
38	Свердловская область	4	89. Уральский институт экономики, управления и права 90. Уральская государственная юридическая академия 91. Уральский государственный педагогический университет
39	Смоленская область	3	92. Смоленский государственный университет 93. Национальный исследовательский университет «МЭИ» в г. Смоленске (филиал)
40	Тамбовская область	3	94. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина 95. Тамбовский государственный технический университет
41	Тверская область	2	96. Тверской государственный университет
42	Томская область	1	97. Томский государственный педагогический университет

1	2	3	4
43	Тюменская область	5	98. Тюменская государственная академия мировой экономики, управления и права 99. Тюменский государственный университет
44	Ярославская область	1	100. Ярославский государственный технический университет
45	Москва	11	101. Московский государственный университет дизайна и технологий 102. Московский авиационный институт (Национальный исследовательский университет) 103. Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина 104. Государственный университет управления 105. Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) 106. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации 107. Институт государства и права Российской академии наук 108. Российский государственный университет инновационных технологий и предпринимательства
46	Санкт-Петербург	9	109. Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения 110. Санкт-Петербургский государственный университет 111. Санкт-Петербургский государственный торгово-экономический институт 112. Санкт-Петербургский государственный политехнический университет 113. Северо-Западный институт Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

1	2	3	4
47	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	1	114. Тюменский государственный университет. Филиал в г. Сургуте
48	Ямало-Ненецкий автономный округ	3	115. Тюменский государственный университет. Филиал в г. Новый Уренгой 116. Тюменский государственный нефтегазовый университет. Филиал ТюмГНГУ в г. Надыме
	ВСЕГО	173 работы	116 вузов

**Перечень тем работ,
представленных на конкурс в 2011/2012 учебном году**

№ п/п	Тема работы	Количество работ
1	2	3
Раздел I. Теория и история избирательного права		
1	К вопросу об оптимизации избирательного законодательства Российской Федерации	1
2	Актуальные вопросы российского избирательного права и избирательного процесса	1
3	Будущее информационных технологий в избирательном процессе	1
4	Выборы глав государств в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ	4
5	Гарантии реализации пассивного избирательного права	1
6	Избирательная система Российской Федерации в условиях модернизации политической системы страны	1
7	Избирательное законодательство государств – участников ОБСЕ (на примере отдельных стран)	1
8	Избирательное право – институт публичного права	1
9	Избирательные права женщин: история и современность	1
10	Избирательные системы на выборах в Российской Федерации: законодательство и практика проведения выборов	1
11	Институт международного наблюдения в избирательном процессе	1
12	Исторические аспекты избирательного права в России	1
13	Международные избирательные стандарты и их роль в развитии национального избирательного законодательства и практике проведения демократических выборов	1
14	Недобросовестные избирательные технологии: проблемы ограничения и снижения эффективности применения	1
15	Нормативно-правовой анализ изменений в избирательном праве РФ	1

1	2	3
16	Особенности правового регулирования избирательных систем на федеральном и региональном уровнях	1
17	Партийная борьба при формировании федеральных и республиканских органов власти в постсоветский период	1
18	Первая российская избирательная система	1
19	Политическая риторика и конституционная достоверность требований модернизации российской избирательной системы	1
20	Понятие и виды избирательных систем	1
21	Правовые проблемы регулирования выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации	1
22	Применение международных избирательных стандартов в избирательном праве: на примере Швеции и России	1
23	Проблемы и перспективы правового регулирования выборов высших должностных лиц субъектов РФ (на примере Забайкальского края)	1
24	Проблемы обеспечения всеобщего, равного, прямого избирательного права, тайны голосования и свободы выборов	1
25	Проблемы реализации принципа свободных выборов в Российской Федерации	1
26	Развитие концепции института избирательного права и избирательного процесса в конституционных проектах первой четверти XIX века	1
27	Роль решений Конституционного Суда РФ в становлении и развитии избирательного законодательства	1
28	Роль судебной практики в развитии и совершенствовании избирательного права и законодательства	1
29	Соотношение формальных процедур и действия принципов в избирательном законодательстве и практике его применения	1
30	Теоретико-методологическая основа электорально-правовой культуры	1
31	Эволюция избирательного права в России	1
Раздел II. Субъекты (участники) избирательного процесса		
32	Институт наблюдателей в избирательном процессе	4
33	Использование экономического подхода в правовом ограничении доминирования политической партии	1

1	2	3
34	Политические партии как участники избирательного процесса	2
35	Средства массовой информации как участники избирательного процесса	1
36	Центральная избирательная комиссия Российской Федерации: предпосылки создания тенденции развития и проблемы взаимодействия	1
37	Школы и библиотеки как субъекты и партнеры правового воспитания молодого поколения	1
Раздел III. Избирательный процесс		
38	«Большие выборы» 2011–2012: Тамбовская область и Россия	1
39	Защита избирательных прав граждан в Верховном Суде Российской Федерации: проблемы и перспективы (на материалах практики рассмотрения дел за период 2005–2011 годов)	1
40	Агитация в сети Интернет: практика, правовое регулирование и перспектива	3
41	Активное избирательное право российских осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы, в свете стандартов международного права	1
42	Безбарьерная среда для людей с ограниченными возможностями жизнедеятельности и её роль в реализации избирательных прав граждан	1
43	Голосование вне помещений для голосования	1
44	Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации. Особенности порядка выборов	1
45	Избирательные споры и способы их разрешения	1
46	Избирательные споры: конституционно-правовая характеристика	1
47	Избирательный процесс в России. Проблемы и перспективы его развития	1
48	Избирательный процесс: понятие и основные стадии	2
49	Инноватика электорального процесса на примере деятельности пункта общественной «Горячей линии» по связям с избирателями на территории Рязанской области	1

1	2	3
50	Институт выдвижения и регистрации кандидатов (списка кандидатов): понятие, юридические условия и гарантии реализации пассивного избирательного права	1
51	Институт наблюдателей в избирательном процессе	1
52	Конституционный принцип тайного голосования: проблемы правового регулирования и практика реализации	1
53	Обеспечение избирательных прав граждан Российской Федерации с ограниченными физическими возможностями	1
54	Отказ в регистрации кандидата как мера конституционно-правовой ответственности участников избирательного процесса	1
55	Подкуп избирателей как вид политической коррупции	1
56	Политическая реклама на выборах: правовые и этические проблемы	1
57	Правовое регулирование выборов в национальные органы государственной власти (на примере Союзного государства Беларуси и России)	1
58	Предвыборная агитация в сети Интернет	1
59	Предвыборная агитация: законодательство и практика	3
60	Принцип равного избирательного права и его реализация на стадии выдвижения и регистрации кандидатов	1
61	Проблемы воздействия гражданского общества на избирательную систему	1
62	Проблемы законодательного регулирования деятельности средств массовой информации в ходе избирательного процесса	1
63	Проблемы реализации избирательных прав военнослужащих внутренних войск МВД России	1
64	Рассмотрение и разрешение избирательных споров в судах	1
65	Роль маркетинговых технологий в избирательных кампаниях России (на примере политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» на выборах в Государственную Думу шестого созыва и Законодательное Собрание Омской области)	1
66	Совершенствование избирательного процесса в Российской Федерации	1

1	2	3
67	Современная демократия в отражении электорально-правовой культуры граждан. На примере национальной периодической печати Западной Сибири в 1990–2002 гг.	1
68	Соотношение политической рекламы и предвыборной агитации на выборах: законодательное регулирование и практика	1
69	Технологии манипулирования электоратом в избирательных кампаниях современной России: анализ явления и методы противодействия	1
Раздел IV. Муниципальные выборы		
70	Выборы в органы местного самоуправления	1
71	Голосование по вопросам изменения границ муниципальных образований: правовое регулирование и практика применения	1
72	Право граждан на осуществление контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, формы контроля	1
73	Правовые основы муниципальных выборов	1
74	Применение пропорциональной избирательной системы на выборах представительных органов местного самоуправления: проблемы и перспективы	1
75	Проблема применения разных типов избирательных систем на выборах в представительные органы муниципальных образований Российской Федерации	1
76	Проблемы правового регулирования и организации муниципальных выборов	1
77	Проблемы правового регулирования удаления главы муниципального образования в отставку	1
78	Роль общественных объединений в избирательных кампаниях на муниципальном уровне	1
Раздел V. Ответственность за нарушение избирательного законодательства		
79	О кодификации юридической ответственности за нарушения, посягающие на избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации	1
80	Административная ответственность за нарушение избирательного законодательства	2
81	Актуальные проблемы борьбы с коррупцией в современной России	1

1	2	3
82	Конституционно-правовая ответственность за нарушение избирательного законодательства Российской Федерации	1
83	Коррупция в избирательном праве и процессе Российской Федерации: формы проявления и способы преодоления	1
84	Нарушение конституционных прав граждан в избирательном процессе	1
85	Подкуп избирателей как вид политической коррупции	1
86	Подкуп участников выборов и референдума как коррупционное преступление: теоретико-прикладной аспект	1
87	Проблемы юридической ответственности в избирательном процессе	1
88	Уголовная ответственность за нарушение избирательного законодательства	6
89	Юридическая ответственность за нарушения избирательного законодательства	3
Раздел VI. Современные информационно-коммуникационные технологии в избирательных системах		
90	Автоматизация избирательных процессов в Российской Федерации	1
91	Будущее информационных технологий в избирательном процессе	1
92	Внедрение технологий веб-наблюдения на выборах в Российской Федерации	1
93	Государственная автоматизированная система РФ «Выборы» – гарант обеспечения публичной достоверности, юридической силы и свободного применения электронных документов в избирательном процессе	1
94	Дистанционное электронное голосование как альтернативная форма голосования на выборах	1
95	Дистанционное электронное голосование как законодательная инновация в Российской Федерации	1
96	Дистанционное электронное голосование на выборах в Российской Федерации и на выборах в Молодежный парламент при Законодательном Собрании Нижегородской области второго созыва	1
97	Интернет и выборы	3

1	2	3
98	Информационные технологии в избирательном процессе как гарантия реализации избирательных прав граждан	1
99	Использование возможности сети Интернет в избирательном процессе	1
100	Правомерность использования веб-камер в избирательном процессе	1
101	Применение современных информационно-коммуникационных технологий для повышения электоральной активности молодежи	1
102	Социальные сети как фактор гражданской социализации студенческой молодёжи	1
103	Электронная демократия: проблемы, перспективы	1
104	Электронное голосование как форма реализации электронной демократии	2
Раздел VII. Молодежь и выборы		
105	Деятельность избирательных комиссий по вовлечению молодежи в избирательный процесс (на примере Избирательной комиссии Краснодарского края)	1
106	Деятельность избирательных комиссий по вовлечению молодежи в избирательный процесс (на примере Забайкальского края)	
107	Молодежь и ее участие в выборах: причины низкой электоральной активности молодежи, формы и методы ее повышения	1
108	Молодежь и ее участие в выборах: формы и методы повышения электоральной активности молодежи	10
109	Общественные молодежные палаты (молодежные парламенты) и их роль в формировании гражданской позиции молодых избирателей	2
110	Опыт зарубежных стран по привлечению молодежи к участию в выборах	2
111	Привлечение молодёжи к выборам и государственная молодёжная политика	1
112	Электоральная активность российской молодежи: современное состояние и перспективы развития (на примере Ивановской области)	1

1	2	3
Раздел VIII. Межотраслевые исследования по тематике избирательного права и избирательного процесса		
113	Влияние качества жизни на электоральную активность населения	1
114	Освещение избирательных кампаний СМИ	1
115	Пресса как социально-психологический фактор влияния на политические установки избирателей	1
116	Особенности идейно-политических ориентаций и электорального поведения представителей рабочего класса	1
Электронные пособия		
117	Виды избирательных систем	1
118	Твой голос может стать решающим!	1
119	Избирательное право и процесс в схемах и определениях	1
120	Электронный образовательный ресурс «Тестовая система по избирательному праву»	1
121	Учебно-методический комплекс. Рабочая программа для студентов направления 030900.62 «Юриспруденция», направления и профиля подготовки «бакалавр» (очной и заочной форм обучения) «Избирательное право» Опубликовано на сайте ТюмГУ Режим доступа: http://www.umk3.utmn , свободный	1
Методические пособия		
122	Выборы и избирательное законодательство в Российской империи в период становления парламентаризма	1
123	Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Практикум	1
124	Инструкция по использованию электронного образовательного ресурса «Учебный тренажер по использованию комплекса обработки избирательных бюллетеней и комплекса электронного голосования»	1
125	Использование технических средств на выборах (учебное пособие)	1
126	Методика преподавания курса «Избирательное право и избирательный процесс» для студентов высших учебных заведений, обучающихся по неюридическим специальностям	1

1	2	3
127	Методические указания к изучению курса «Избирательное право Российской Федерации»	1
128	Методическое пособие по обеспечению активного избирательного права граждан Российской Федерации, находящихся в период подготовки и проведения голосования в труднодоступных или отдаленных местностях	1
129	О роли клуба молодых избирателей в повышении электоральной культуры студенческой молодежи. Учебный фильм	1
130	О сложном – просто: день голосования в избирательном процессе (Презентация с сопроводительным материалом)	1
131	Путеводитель «Молодежный парламент от А до Я»	1
132	Рабочий блокнот кандидата в депутаты представительного органа муниципального образования: путеводитель по избирательному законодательству в схемах и таблицах	1
133	Сценарий олимпиады по избирательному праву «Выборы: история и современность»	1
134	Тамбовская область в электоральном цикле 2011–2012 гг.	1
135	Участие политических партий в выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	1
136	Учебно-методическое пособие «Роль блогосферы в информационном обеспечении избирательного процесса»	1
137	Учебно-методический комплекс по дисциплине «Избирательный процесс»	1
138	Учебно-методическое пособие по проведению комплекса мероприятий, направленных на повышение электоральной активности молодежи «Ходить на выборы – это круто?!»	1
139	Электронный курс лекций «Избирательное право»	1
	ВСЕГО	173

ПЕРВАЯ ПРЕМИЯ

Панин Сергей Николаевич,
младший научный сотрудник кафедры
государственного и административного права
юридического факультета Санкт-Петербургского
государственного университета

Научный руководитель:

Белов Сергей Александрович,
доцент кафедры государственного
и административного права, председатель научной
комиссии – заместитель декана по научной работе
юридического факультета Санкт-Петербургского
государственного университета, кандидат
юридической наук



Соотношение формальных процедур и действия принципов в избирательном законодательстве и практике его применения

Введение

Современное право существует в постоянно изменяющемся мире и потому должно регулярно изыскивать средства для адекватного ответа на вызовы своего времени. В течение XX в., и особенно после Второй мировой войны, в Западной Европе шли интенсивные процессы, именуемые португальским учёным М. Мадуро (M. Maduro) «расширением сферы “господства права” до пределов, традиционно находившихся вне области его действия»¹. В условиях бурного развития международного и конституционного права узконормативное понимание права как такового и «монополия» методов формальной логики на его толкование обнажили свою неэффективность и, более того, стали считаться опасными². Деструктивно влиявший на качество правоприменительной практики крайний формализм отошёл в прошлое, показав неспособность разрешать сложные юридические проблемы дедуктивным подведением норм права к фактам, а в числе правовых инструментов, которыми надлежит руководствоваться при вынесении разного рода решений, стали рассматриваться, наряду с нормами, и иные категории – в том числе *принципы права*.

¹ Kühn Z. Worlds Apart: Western and Central European Judicial Culture at the Onset of the European Enlargement // The American Journal of Comparative Law. 2004. Vol. 52. P. 536.

² Так, Густав Радбрух считал, что теория позитивного права делает всех, в том числе и юристов, беззащитными перед законом, оправдывающим произвол (См.: Радбрух Г. Философия права / Пер. с нем. Ю.М. Юмашева. М., 2004. С. 225).

Благодаря этим мерам несколько десятилетий назад освободилась от негибкой и умозрительной правовой науки Германия³. Россия сделала уверенный шаг в ту же сторону, что и страны Западной Европы⁴, а затем остановилась в нерешительности. Потребность в преодолении крайних форм текстуализма как недальновидной методологии толкования правовых норм ощущается уже давно. Пожалуй, одной из областей правового регулирования, где эта проблема стоит особенно остро, является на сегодняшний день избирательное право. Опираясь на анализ правоприменительной практики, нам предстоит убедиться, что в целом ряде ситуаций избирательные права граждан не могут быть эффективно защищены на основе одних только норм, поскольку адекватное толкование последних возможно лишь с учётом иных правовых инструментов.

Настоящая работа посвящена принципам подготовки и проведения выборов (в контексте общетеоретического понимания принципов права вообще) – исследованию их природы, значения и влияния на избирательные процедуры. Основной **целью** работы автор видит разрушение стереотипного восприятия принципов избирательного права как эфемерных категорий, имеющих призрачное отношение к текущей правоприменительной практике, а также обоснование необходимости их использования в качестве реальных инструментов толкования и аргументации.

Задача исследования может быть разделена на теоретическую и практическую части: 1) оценка существующих в науке представлений о принципах права (принципах избирательного права), их природе, существенных характеристиках, основных закономерностях действия и влиянии на правоприменительные процедуры; 2) анализ правоприменительной практики с точки зрения соотношения избирательных процедур и действия принципов подготовки и проведения выборов.

Для целей исследования были использованы разработки ряда отечественных и зарубежных учёных. Тем не менее приходится с сожалением констатировать, что, по крайней мере, в отечественной литературе по конституционному и избирательному праву проблематика соотношения формальных процедур и действия принципов подготовки и проведения выборов не только не раскрыта, но и вовсе не исследована⁵. Этим обусловлена **научная новизна** настоящей работы, открытой для критики и дискуссий.

I. Соотношение правоприменительных процедур и принципов права в теории

1.1. О природе, существенных характеристиках и действии принципов права

В первой главе настоящего исследования нам надлежит разобраться, каким образом вопрос о соотношении формальных процедур и действия принципов может быть

³ См.: Kühn Z. Op. cit. P. 537. Как отмечает немецкий исследователь Ф. Виакер (F. Wieacker), произошедшие перемены сделали судей Верховного суда Германии, в отличие от позитивистски настроенных судей, менее зависимыми при осуществлении своей деятельности от власти посторонних влиятельных интересов (Wieacker F. A history of private law in Europe. New York, 1995. P. 421).

⁴ Применительно к теме данной работы мы имеем в виду включение в российскую правовую систему переводных принципов подготовки и проведения выборов.

⁵ Отдельные современные авторы занимались исследованием принципов участия граждан в выборах (См., напр.: Таровик С.С. Реализация принципов всеобщности, свободы, равенства в избирательном праве Российской Федерации. Автореф. ... к.ю.н. СПб., 2009). Однако предметы и задачи настоящего исследования и упомянутой работы, по сути, не пересекаются: в последней речь идёт о принципах иной группы и их реализации в законодательстве, а не влиянии на правоприменительную практику.

разрешён на теоретическом уровне. Очевидно, данная задача выполнима лишь посредством чёткого уяснения природы и основных черт принципов права, а также определения закономерностей их действия.

К вопросу о сущности и значении принципов права в общетеоретическом контексте обращались многие известные правоведы – как зарубежные, так и отечественные. За рубежом разработка данной проблематики получила мощный импульс в 1960–1970 гг. под влиянием обширной полемики Г.Л.А. Харта и Р. Дворкина, в том числе относительно природы и свойств принципов права⁶. В российской дореволюционной литературе понятие принципа (начала) права упоминалось зачастую в контексте иных проблем – таких, как соотношение естественного и позитивного права, права и справедливости, демократии и диктатуры⁷. Основная же масса отечественного научного материала по указанной тематике, о чём свидетельствуют и результаты современных исследований⁸, приходится на советский период⁹.

На современном этапе своего развития российская правовая система испытывает острую потребность в переосмыслении теоретических основ права. К настоящему времени среди исследователей не сложилось единого, однозначного мнения о природе, признаках, соотношении с иными правовыми явлениями и даже о самом понятии принципа права¹⁰. По существу главные неразрешённые вопросы и возникающие вследствие этого разногласия в правовой доктрине относительно принципов права сводятся к следующему:

1. Какова природа принципа права – *правовая или внеправовая, нормативная или ненормативная?*

2. Каков характер принципа права по отношению к норме права – *первичный или производный?*

Отталкиваясь от возможных вариантов сочетания обозначенных позиций, выделим из многообразия существующих точек зрения те, апология или критика которых составит общетеоретический контекст окончательных выводов настоящего исследования.

А. С.С. Алексеев определяет принципы права как «выраженные в праве исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие его содержание, его основы, закреплённые в нём закономерности общественной жизни»¹¹. По его мнению, принцип есть «глубинный элемент структуры права»¹², но лишь тот, который выражен в материи права, то есть в его содержании. Таким образом, принцип права по Алексееву – явление *правовое*. В то же время учёный подчёркивает его *производный* характер: «принципы... мыслимы как юридические явления... только тогда, когда сложилась достаточно развитая система норм-предписаний»¹³. Следовательно, принцип права может обнаружить себя либо как некий обобщающий признак имеющегося правового регулирования, явно

⁶ См.: Харт Г.Л.А. Понятие права / Пер. с англ.; под общ. ред. Е.В. Афонасина и С.В. Моисеева. СПб., 2007; Дворкин Р. О правах всерьёз / Пер. с англ.; ред. Л.Б. Макеева. М., 2004.

⁷ См., напр.: Чичерин Б.Н. Философия права. М., 1900. С. 92–105; Кистяковский Б.А. В защиту права // Вехи: Сборник статей о русской интеллигенции / Н.А. Бердяев, С.Н. Булгаков, М.О. Гершензон и др. М., 1909. С. 111–114, 118–119. Собственно проблематикой понятия юридического принципа занимался С.А. Муромцев (См.: Муромцев С.А. Определение и основное разделение права. 2-е изд. СПб., 2004. С. 28–31).

⁸ См.: Реуф В.М. Специально-юридические принципы права. Дисс. ... к.ю.н. Самара, 2004.

⁹ См., напр.: Алексеев С.С. Общая теория права: Учебник. 2-е изд. М., 2008. С. 75–76, 186–188, 299–301; Явич Л.С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. М., 1978. С. 33.

¹⁰ Данный факт признают и современные исследователи (См., напр.: Лаврусь С.Ю. Реализация принципов права в юридической практике: Автореф. дисс. ... к.ю.н. Волгоград, 2005. С. 5).

¹¹ Алексеев С.С. Указ. соч. С. 75.

¹² Там же. С. 76.

¹³ Там же. С. 300.

из него выводимый, либо в качестве прямо закреплённой в действующем законодательстве *нормы-принципа*. При таком подходе реально направлять развитие правовой системы и «определять линии судебной и иной юридической практики»¹⁴ может только норма-принцип. Иные, внетекстуальные проявления принципов права – не более чем характерные черты действующего массива норм, которые не способны направлять и изменять, но изменяются сами под воздействием нового нормативного материала. Иные же принципы, не выраженные в содержании права, вообще относятся учёным не к «собственно праву», а к правовой идеологии и потому могут воздействовать на правотворчество и тем более на правоприменение лишь внеправовыми методами.

В. Несколько иной подход демонстрирует ряд современных российских учёных. Последовательно развивая идею о принципах права как *правовом* явлении, не отрицая их обусловленности объективными экономическими, социально-политическими факторами¹⁵, исследователи делают акцент на присутствии им признаке *нормативности*¹⁶. Только тогда, рассуждают они, принципы права способны выполнять свои специфические функции и использоваться на практике, когда закреплены в действующем законодательстве¹⁷. Необходимо оговориться, что в ходе дискуссий о нормативности принципов права главным предметом спора, как правило, становится вопрос об их общеобязательности. Сторонники нормативной природы полагают общеобязательный характер неотъемлемым признаком принципов права, причём «от степени их соблюдения в прямой зависимости находится уровень слаженности, стабильности и эффективности правовой системы»¹⁸. При этом от «обычных» правовых норм принципы права отличаются «своей фундаментальностью, степенью обобщения (абстракции), стабильностью и устойчивостью, значимостью для всего процесса правового регулирования»¹⁹. Отметим, что при таком подходе понятие «принцип права» фактически отождествляется с понятием «норма-принцип». Нормы-принципы принято определять как вид так называемых специализированных норм, который, не являясь непосредственной базой для возникновения прав и обязанностей, носит декларативный характер и указывает на общую направленность правового регулирования и задачи правовых норм соответствующей области²⁰. Из этого логически следует вывод о *первичности* принципов права (норм-принципов) по отношению к правовым нормам.

Критика нормативистского подхода заключается в том, что, будучи поименованными, закреплёнными в позитивном праве, принципы утрачивают присущую им гибкость (которая должна обеспечивать «целостность правовой системы и эффективность права как социального регулятора»)²¹, а при определённых условиях и свою актуальность²².

¹⁴ Там же. С. 187.

¹⁵ См.: Теория государства и права: Учебник. 4-е изд. / Под ред. М.Н. Марченко. М., 2009. С. 555.

¹⁶ См.: Лаврусь С.Ю. Указ. соч. С. 6.

¹⁷ См.: Реуф В.М. Указ. соч. С. 13–30; Лаврусь С.Ю. Указ. соч. С. 7–8.

¹⁸ Теория государства и права: Учебник / Под ред. М.Н. Марченко. С. 555.

¹⁹ Лаврусь С.Ю. Указ. соч. С. 6–7.

²⁰ Подробнее о нормах-принципах см., напр.: Алексеев С.С. Указ соч. С. 318–320; Поляков А.В. Общая теория права: Проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода. СПб., 2004. С. 733–734; Лаврусь С.Ю. Указ. соч. С. 17–18; Скурко Е.В. Принципы права. М., 2008. С. 9–10. Ряд правоведов (например, А.В. Поляков), признавая за нормами-принципами правовое значение, не рассматривают их в качестве правовых норм как таковых, что, на наш взгляд, вполне обоснованно.

²¹ Скурко Е.В. Указ. соч. С. 12.

²² Kühn Z. Op. cit. P. 541. – *Здесь и далее, если не указано иное, работы на иностранных языках цитируются в переводе автора настоящего исследования*; Рулан Н. Историческое введение в право. М., 2005. С. 193–194; Скурко Е.В. Указ. соч. С. 11.

С. Правовые взгляды Герберта Харта и Рональда Дворкина составляют, соответственно, третью и четвёртую группы рассматриваемых нами идей.

Общая теория норм Г.Л.А. Харта, несмотря на существенные особенности, выдержана в духе доктрины позитивизма²³. Харт отказывает принципам, которые не удовлетворяют критериям происхождения правил, в рассмотрении и применении их как права. Следовательно, правоприменитель (в частности, судья), не отыскав для разрешения дела правила, удовлетворяющего нормативным критериям, по существу выходит за рамки права «и обращается к внеправовым принципам, которым при желании может следовать»²⁴. Таким образом, по Харту, существует некое множество принципов, имеющих *внеправовую* природу, руководствоваться которыми суд не обязан, но вправе – по своему усмотрению²⁵.

Д. Вступая в полемику с Харту, Р. Дворкин настаивает на том, что есть веские причины разделять собственно принципы и «то, что большинство «считает за принцип» делать, когда вынуждено выходить за рамки обязательных стандартов»²⁶. Можно ли оправдать отклонение от существующего нормативного регулирования применением в конкретном деле принципа, который волею суда мог и не использоваться?²⁷ И стоит ли в этом случае суд на страже уже существующего правопорядка? На последний вопрос Р. Дворкин готов ответить утвердительно лишь в том случае, если применение соответствующего принципа обязательно для судьи. Для этого, в свою очередь, необходимо признать принципы, наряду с нормами, частью права (то есть констатировать их *правовую, но не нормативную природу*)²⁸.

Чем же в таком случае принцип права отличается от нормы права? Отталкиваясь от позиции учёного, можно заключить, что *принцип, во-первых, не устанавливает чётких юридических фактов, при наступлении которых принцип неизбежно должен быть применён, во-вторых, не диктует конкретных следствий, из него вытекающих, в-третьих, при возникновении коллизии с иными принципами права в конкретном деле может быть сочтён более или менее весомым, но в любом случае подлежит обязательному учёту при принятии решения.*

Правовая природа принципа требует, чтобы он, самостоятельно не предрешая исхода дела, рассматривался, во всяком случае, как «основание для рассуждения в определённом направлении»²⁹, обязательное звено в логической цепи обоснования того или иного решения. Этот вывод, разделяемый автором настоящего исследования, задаст точку опоры для наших дальнейших рассуждений.

Разделяемые нами представления о принципах права диктуют необходимость определения основных закономерностей их действия – тех отправных точек, отталки-

²³ Основные положения теории норм Харта заключаются в следующем. Во-первых, право, строго говоря, сводимо к совокупности действующих правовых норм. Во-вторых, юридическая обязанность существует у лица в каждом конкретном случае постольку, поскольку наступил юридический факт, предусмотренный гипотезой соответствующей правовой нормы. В-третьих, невозможность решить казус при помощи правовой нормы означает невозможность решить его путём применения права, и тогда решение должно вынести соответствующее должностное лицо, действующее «по своему усмотрению» (См. Харт Г.Л.А. Указ.соч. С. 85–88; Дворкин Р. Указ. соч. С. 38–39).

²⁴ Дворкин Р. Указ. соч. С. 54.

²⁵ См.: Касаткин С.Н. Постскрипtum к «Понятию права» Г. Харта // Российский ежегодник теории права. 2008. № 1. С. 776; Дворкин Р. Указ. соч. С. 54.

²⁶ Дворкин Р. Указ. соч. С. 56.

²⁷ Дворкин приводит в пример решение Апелляционного суда Нью-Йорка 1889 г. по делу «Риггс против Палмера», в котором со ссылкой на правовой принцип была сформулирована новая норма. См.: Riggs v. Palmer, 115 N. Y. 506, 22 N. E. 188 (1889) // http://www.courts.state.ny.us/reporter/archives/riggs_palmer.htm.

²⁸ См.: Дворкин Р. Указ. соч. С. 53–56.

²⁹ Там же. С. 50.

ваясь от которых можно в полной мере реализовать заложенный в принципах юридический потенциал. В отсутствие понимания этих закономерностей принципы права немедленно превращаются в бессмысленную конструкцию, не способную служить даже примитивным целям.

1. Принципы права сами по себе *не создают прав и обязанностей*, но указывают общее направление правотворчества и правоприменения.

Из этого правила выводимы два следствия: во-первых, принципы права адресованы, прежде всего и главным образом, публичной власти; во-вторых, принцип права не способен подменить собою «неугодную» норму права, но может способствовать её последующей отмене в установленном порядке, а также созданию новой нормы, в должной степени согласующейся с данным принципом.

2. Принципы права должны рассматриваться как *обязательные* для учёта правоприменителем при осуществлении им толкования правовых норм³⁰.

3. Применительно к конкретной спорной ситуации могут действовать одновременно несколько принципов права, причём принципы одного уровня не имеют заранее установленной силы по отношению друг к другу³¹.

4. *Формализм (текстуализм)*, то есть буквальное толкование нормы без учёта её смысла, целей её введения, не должен при осуществлении правоприменительных процедур подменять действие принципов права, которые, будучи «маяками» правового регулирования, как раз призваны обеспечить смысловое, целевое прочтение абстрактного положения при осуществлении его толкования³².

Ещё Е.В. Васьковский, выделяя в качестве средства толкования каузу (причину, основание) нормы, объединял под этим термином различные понятия, требующие совокупного учёта, – в том числе юридические принципы и цели нормы³³. Формализм же (в нашем понимании) не учитывает ни принципов, ни целей, ни их взаимосвязи.

Современные исследователи склонны считать временем расцвета юридического формализма в континентальной Европе XIX век; распространение этого явления было связано с развитием доктрины раннего неолиберализма (*early modern liberalism*) и интересами молодой буржуазии, «нуждавшейся в понятном и предсказуемом праве, которым руководят государственная бюрократия и судьи как самоуправляемые машины...»³⁴. Основываясь на концепции формальной законности, «законодательная власть должна была создавать право, а суды – механически подводить это право к фактам»³⁵.

Однако уже к началу XX в. доктрина формализма начинает дискредитировать себя, а после Второй мировой войны окончательно входит в стадию упадка. По мнению чешского правоведа Жденека Кюна (*Zdeněk Kůhn*), **благодаря тому, что буквальное прочтение абстрактных нормативных положений** (в частности, конституционных) проде-

³⁰ Обязательность учёта принципов права не предопределяет решения того или иного субъекта, осуществляющего правоприменение, но является существенным звеном в логической цепи его рассуждений.

³¹ При возникновении коллизии нескольких принципов права в процессе толкования нормы они должны считаться в одинаковой степени применимыми к данной ситуации, несмотря на то, что лишь один из них предопределяет окончательное толкование.

³² О позитивном зарубежном опыте по проведению в жизнь данного положения и практике Конституционного Суда Чехии, связанной с преодолением формалистских тенденций правоприменения, см. Kůhn Z. Op. cit. P. 552–558.

³³ См.: Васьковский Е.В. Цивилистическая методология. Учение о толковании и применении гражданских законов. М., 2002. С. 144–145.

³⁴ Kůhn Z. Op. cit. P. 533.

³⁵ Ibid. P. 534.

монстрировало абсурдность использования замкнутого круга формально-логических приёмов в качестве единственных инструментов обоснования, «текстуальный позитивизм стал не только нежелателен, но и, прежде всего, неосуществим»³⁶.

В современной юридической науке всё более отчётливо прослеживается тенденция движения от дедуктивно-логического к смысловому толкованию, от произвольного выбора правоприменителем одной из равновозможных альтернатив – к выбору осмысленному и обоснованному³⁷. Мы утверждаем, что в ситуации, когда норма не диктует правоприменителю единственного, чёткого варианта поведения, оставляя окончательное решение на его усмотрение, представитель публичной власти не остаётся в ситуации правового вакуума. К одному из равновозможных в формально-юридическом смысле решений его могут и должны подводить институциональные, отраслевые и (или) общеправовые принципы права, соотносённые друг с другом.

5. При осуществлении правоприменительных процедур недопустимы крайние проявления *антиформализма*, под которыми автор настоящего исследования понимает необоснованный отход от буквального толкования правовой нормы без учёта применимых к данной ситуации принципов права и в ущерб действительному смыслу и целям данной нормы³⁸.

6. Эффективное действие принципов права возможно лишь в том случае, если сфера их действия не пересекается со сферой распространения политических и прочих внеправовых принципов.

Следует оговориться, что выделенные нами закономерности корректны в полной мере, если под принципами права мы понимаем явление *правовое, ненормативное и первичное* по отношению к норме права и правоприменительной практике. Такого подхода мы будем придерживаться в настоящей работе и применительно к принципам избирательного права.

1.2. Принципы в механизме избирательно-правового регулирования

В научной литературе отмечается возрастание исследовательского интереса к проблематике принципов избирательного права³⁹. При этом основное внимание учёных привлекают вопросы о названиях, количестве, содержании конкретных принципов, пределах их распространения и т.п.⁴⁰ Само же понятие принципов избирательного права часто преподносится как очевидное, либо же рассматривается в контексте не-

³⁶ Ibid. P. 535–536.

³⁷ Так, американский правовед А. Вермель (A. Vermeule) пишет, что необходимым условием соблюдения принципа верховенства права является как можно большее соответствие действий правоприменителя идеям, концепции закона (См.: Vermeule A. Our Schmitt an administrative Law // Harvard law review. 2009. Vol. 122. № 4. P. 1101). Положительные изменения в юридическом мышлении наблюдаются и среди российских юристов. Председатель Санкт-Петербургского городского суда В.Н. Епифанова подчёркивает, что «судья, да и любой практикующий юрист должны понимать, не только ЧТО говорит закон, но и ПОЧЕМУ он это говорит» (Тетердинко А.П., Краснянский Д.В., Громов А.В. Защита избирательных прав граждан Российской Федерации в период подготовки и проведения муниципальных выборов в Санкт-Петербурге в 2009–2010 годах. СПб., 2010. С. 7).

³⁸ Термин «антиформализм» употреблён нами не случайно. Своей известности в нашей стране он во многом обязан риторике, господствовавшей в советской правовой доктрине 1970–80 гг. и требовавшей от любого правоприменителя не столько применения права, сколько решения важных общественных проблем, пусть и внеправовыми методами (Kühn Z. Op. cit. P. 538–539). Несмотря на то, что такая риторика выражала, скорее, не действительное положение дел, а общие пожелания, антиформализм всё же проявлял себя, но в извращённом виде: там, где буква закона не диктовала адекватного ответа, правоприменительная процедура резко отклонялась от собственно правового русла, а должностные лица демонстрировали непредсказуемость и своеволие (Ibid. P. 558).

³⁹ См.: Избирательное право России: Учебник. 2-е изд. / Под ред. В.О. Лучина. М., 2010. С. 137.

⁴⁰ См., напр.: Там же; Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации. М., 2003. С. 28–46.

скольких существующих в доктрине определений, кардинально не отличающихся друг от друга⁴¹.

Правовой характер принципов избирательного права совершенно обоснованно не подвергается какому-либо сомнению в отечественной доктрине. Однако отдельные авторы выделяют в избирательном праве группу политических принципов⁴². Такой подход, по нашему мнению, категорически неприемлем, ибо политические принципы, в конечном счёте, способны «засорить» внеправовыми инструментами механизм реализации избирательных процедур. В этом смысле стоит согласиться с В.О. Лучиным, В.Н. Белоновским и др., полагающими, что «исходные начала в избирательном праве всегда будут правовыми, а не политическими, если допустить иное – произойдёт политизация права»⁴³. Говорить о политических принципах можно применительно к институту избирательной системы (в той мере, в которой он не относится к законодательно-му регулированию избирательного процесса), поскольку её природа не исчерпывается правовой составляющей⁴⁴.

Рассуждая о правовом характере принципов избирательного права, следует ответить на вопрос: влияет ли факт официального юридического оформления принципа избирательного права (как и любого принципа права) на его природу и свойства? Широко распространена позиция, согласно которой принцип права есть тогда и только тогда, когда он закреплён в источнике права⁴⁵. На наш взгляд, принципы права могут считаться таковыми и в том случае, если не нашли официального закрепления. Неписанный характер принципа не должен подвергать сомнению его правовую природу и свойство общеобязательности. Другое дело, что в этом случае не исключены разногласия относительно самого существования того или иного неписаного принципа права, и тогда возможности последнего не будут реализовываться в полной мере при осуществлении правотворчества и правоприменения. Тем не менее существуют такие текстуально не обособленные принципы избирательного права, которые не оспариваются ни научным сообществом, ни юристами-практиками. К их числу можно отнести, например, принцип альтернативности выборов⁴⁶.

В связи с вышесказанным нельзя согласиться с Т.В. Герасименко и О.Е. Авиловой, предлагающими различать «принципы права» (получившие правовое оформление) и «правовые принципы» (не закреплённые официально). По их мнению, только первые можно считать общеобязательными, в то время как вторые представляют собой идеи, ждущие своей объективации в законе⁴⁷.

⁴¹ См., напр.: Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. Владивосток, 1999. С. 46–47; Избирательное право России. С. 140–142; Таровик С.С. Правовой принцип как ключевая характеристика избирательного права // Принципы права. С. 441–442.

⁴² См.: Кукушкин М.И., Югов А.А. Выборы – конституционный институт прямого народовластия в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 1996. № 2. С. 74.

⁴³ Избирательное право России. С. 139.

⁴⁴ См.: Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России: Теория, практика и перспективы. СПб., 2003. С. 61–62; Белов С.А. Избирательная система как правовой институт. СПб., 2005. С. 4. См. также: Абзац 2 п. 2 мотивировочной части определения Конституционного Суда РФ от 20.11.1995 № 77-О.

⁴⁵ См.: Герасименко Т.В., Авилова О.Е. Принципы избирательного права // Чёрные дыры в российском законодательстве. 2008. № 2. С. 32; Таровик С.С. Правовой принцип как ключевая характеристика избирательного права. С. 442. Некоторые учёные, следующие по этому пути, выделяют лишь узкий круг принципов избирательного права: всеобщее, свободное, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании (см. Веденеев Ю.А. Введение в избирательное право. М., 2003. С. 51–62).

⁴⁶ См.: Князев С.Д. 1) Принципы российского избирательного права // Правоведение. 1998. № 2. С. 26–27; 2) Очерки теории российского избирательного права. С. 54–55, 71–73; Белов С.А. Указ. соч. С. 84. См. также: Абз. 4 п. 6 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 11.06.2002 № 10-П.

⁴⁷ См.: Герасименко Т.В., Авилова О.Е. Указ. соч. С. 32.

Однако любопытно, почему же многие отечественные учёные – как теоретики права, так и конституционалисты⁴⁸ – столь настойчиво и догматично отказывают принципам права в возможности внетекстуального существования? Не скрывается ли за этим некое недоразумение или спор о понятиях? Дело в том, что в российской правовой традиции прочно укоренилось представление о принципе как о *норме*, пусть и особого вида. Со времён советского периода существует доктринальная догма, согласно которой признак общеобязательности может быть присущ лишь норме права и ничему другому. Норма же права в любом государственно-организованном обществе имеет место постольку, поскольку официально закреплена в соответствующем источнике. Именно такая логика заставляет учёных «втискивать» принцип в «оболочку» нормы, несмотря на то, что всеми признаваемая особая природа принципов права требует иного подхода.

Как следствие – повсеместно принципы избирательного права рассматриваются как «основополагающие руководящие начала, идеи, закреплённые в нормах (курсив мой. – С.П.) избирательного права»⁴⁹, или «идеи, получившие правовое оформление (курсив мой. – С.П.) и призванные обеспечить проведение демократических выборов»⁵⁰.

Различие между «нормативистской» и отстаиваемой нами позицией не так велико, как может показаться на первый взгляд. Вряд ли кто-то будет отрицать, что норма-принцип (как и принцип права в нашей трактовке) не имеет предоставительно-обязывающего характера. Этот факт уже сам по себе лишает принцип права свойства нормативности⁵¹, но не лишает его общеобязательности: так же, как и норма, принцип права обязателен для всех, кому он адресуется (то есть для публичной власти); однако обязательность эта влечёт не возникновение прав и обязанностей, а учёт принципа при принятии публичных решений⁵².

Итак, отрицая нормативность принципов права в целом и принципов избирательного права в частности, мы тем не менее настаиваем на признании их частью права (избирательного права) и, соответственно, элементом механизма правового (избирательно-правового) регулирования.

Третья характеристика принципов избирательного права – их *первичность* по отношению к нормам – не подвержена сколько-нибудь обоснованным сомнениям. Именно принципы должны обуславливать нормативное регулирование и осуществление избирательных процедур, а не наоборот. Иначе всякий раз при изменении законодательства и правоприменительной практики принципы будут демонстрировать свою «беспринципность». В этой связи сложно согласиться с А.В. Зиновьевым и И.С. Поляшовой, считающими, что принципы являются *следствием* обобщения правовых норм, возникающих по мере развития законодательной деятельности органов государственной власти⁵³.

⁴⁸ См., напр.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. 7-е изд. М., 2008. С. 429; Белов С.А. Указ. соч. С. 80; Герасименко Т.В., Авилова О.Е. Указ. соч. С. 32.

⁴⁹ Избирательное право России. С. 141.

⁵⁰ Герасименко Т.В., Авилова О.Е. Указ. соч. С. 33.

⁵¹ См., напр.: Поляков А.В., Тимошина Е.В. Указ. соч. С. 354–355.

⁵² К примеру, Конституционный Суд РФ, разрешая вопрос о конституционности нормы, предполагающей запрет на проведение предвыборной агитации, направленной против всех, гражданами за счёт собственных средств, был обязан учесть целый комплекс принципов права, в том числе и пришедшие по данному делу в состояние коллизии принцип свободных выборов и принцип равного избирательного права (См. п. 2, абзац 4 п. 3 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 14.11.2005 № 10-П). Без соблюдения этого условия решение Конституционного Суда РФ вряд ли можно было бы считать обоснованным.

⁵³ См.: Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Указ. соч. С. 56.

В течение нескольких последних лет специалисты, близкие к проблемам немецкого избирательного права, активно обсуждают выработанный практикой Федерального конституционного суда Германии принцип соблюдения логики конкретного типа избирательной системы⁵⁴. В соответствии с высказанной судом позицией⁵⁵, пишет А.Г. Румянцев, «законодатель имеет право выбора между различными типами избирательных систем... Однако после того, как выбор был сделан, законодательное регулирование не должно нарушать характерные особенности, присущие данному типу избирательной системы...»⁵⁶. На наш взгляд, по сути, речь здесь идёт именно об утверждении принципа (принципов) избирательной системы⁵⁷ в качестве *первичной* по отношению к нормам избирательного права субстанции, *обязательной* для законодателя.

На протяжении длительного периода времени остаётся не решённой проблема классификации принципов избирательного права, не раз освещавшаяся в научной литературе⁵⁸. Общепризнанного критерия структурирования принципов избирательного права в настоящее время не существует. Тем не менее для целей настоящего исследования было бы целесообразно принять в качестве допустимого предложенное С.Д. Князевым⁵⁹ деление рассматриваемых нами принципов на две группы: I. Принципы участия граждан в выборах (или принципы предоставления и реализации субъективных избирательных прав)⁶⁰; II. Принципы подготовки и проведения выборов⁶¹.

Вторая группа принципов, представляющая для нас непосредственный интерес в свете поставленных перед настоящим исследованием задач, в большей степени приближена к регламентации избирательных процедур и их осуществлению. Практика толкования и применения принципов подготовки и проведения выборов уже около двадцати лет находится в зачаточном состоянии. Во многом это связано с тем, что они закреплены преимущественно в международно-правовых документах, встречающих

⁵⁴ См.: Meyer H. Demokratische Wahl und Wahlsystem // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland / Isensee J., Kirchhof P. Band III. Heidelberg, 2005. S. 521–543; Румянцев А.Г. «Избыточные» мандаты и проблема легитимности в немецком избирательном праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 6. С. 9.

⁵⁵ См.: Решение Федерального конституционного суда Германии от 5.04.1952, BVerfGE 1, 208 [246 f.] // <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv001208.html>; Решение Федерального конституционного суда Германии от 10.04.1997, BVerfGE 95, 335 [354] // <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv095335.html>.

⁵⁶ Румянцев А.Г. Указ. соч. С. 9.

⁵⁷ Такими принципами могут быть мажоритарный или пропорциональный принципы избирательной системы либо же их соединение.

⁵⁸ См., напр.: Князев С.Д. Принципы Российского избирательного права. С. 22–29; Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. А.В. Иванченко. М., 1999. С. 15–16; Матейкович М.С. Указ. соч. С. 45; Избирательное право России. С. 149–150; Таровик С.С. Реализация принципов всеобщности, свободы, равенства в избирательном праве Российской Федерации. С. 7.

⁵⁹ См.: Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. С. 54–55; Белов С.А. Указ. соч. С. 83.

⁶⁰ В первую группу принципов традиционно включают четырёхзвенную формулу всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании; к этой группе также относят принцип свободы и добровольности участия в выборах.

⁶¹ Основными источниками закрепления принципов подготовки и проведения выборов являются Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г., Декларация о критериях свободных и справедливых выборов 1994 г., Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1952 г., Конвенция о стандартах демократических выборов избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ 2002 г. Кроме того, данные принципы нашли отражение в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов, одобренных Европейской Комиссией за демократию через право (Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад // Европейская Комиссия за демократию через право. Серия «Наука и техника демократии» (издание Совета Европы). 2003. № 34). Некоторые принципы подготовки и проведения выборов – такие, как обязательность проведения выборов, гласность и открытость избирательных процедур – закреплены в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об основных гарантиях...»).

в реализации своего содержания препятствия объективного и субъективного толка⁶².

К принципам подготовки и проведения выборов предлагается относить следующие: 1. Обязательная разумная периодичность проведения выборов; 2. Свободный доступ всех граждан и политических партий к участию в выборах; 3. Гласность и открытость избирательных процедур; 4. Альтернативность выборов; 5. Организация, подготовка и проведение выборов независимыми органами; 6. Эффективность системы защиты избирательных прав и обжалования нарушений на выборах.

В настоящей работе проблематика соотношения формальных процедур⁶³ и действия принципов освещена на примере института регистрации кандидатов.

II. Соотношение избирательных процедур и принципов подготовки и проведения выборов в правоприменительной практике

2.1. Институт регистрации кандидатов

В период подготовки и проведения муниципальных выборов в Санкт-Петербурге в 2009–2010 гг. избирательные комиссии⁶⁴ и судебные органы⁶⁵ единодушно занимали позицию, согласно которой *незаблаговременное уведомление избирательной комиссии о проведении конференции избирательного объединения, на которой был рассмотрен вопрос о выдвижении кандидата, есть основание для отказа в регистрации выдвинутого при таких обстоятельствах кандидата.*

Пп. «б» п. 24 ст. 38 ФЗ «Об основных гарантиях...» в качестве основания для отказа в регистрации кандидата устанавливает несоблюдение требований к его выдвижению, предусмотренных Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (далее – ФЗ «О политических партиях»). Как видим, правоприменительные органы склонны рассматривать оборот «требования к выдвижению кандидата» в широком смысле. В частности, таким требованием признаётся и заблаговременное уведомление избирательной комиссии о проведении избирательным объединением конференции, на которой будет рассмотрен вопрос о выдвижении кандидата⁶⁶.

⁶² См. Борисов И.Б., Ивайловский Д.А. Соотношение отдельных позиций Европейского Суда по правам человека с национальным избирательным законодательством // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 3. С. 29.

⁶³ Под *избирательными процедурами* предлагается понимать установленные нормами избирательного законодательства механизмы подготовки и проведения выборов, обеспечивающие реализацию избирательных прав граждан. Согласно пп. 11 ст. 2 ФЗ «Об основных гарантиях...» процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав, вместе с нормами, их устанавливающими, являются гарантиями избирательных прав граждан Российской Федерации.

⁶⁴ См.: Решения Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 03.02.2009 № 27-2.23; № 27-2.24; № 27-2.26; № 27-2.27; № 27-2.28; № 27-2.29; № 27-2.30; № 27-2.31; № 27-2.32; № 27-2.33; № 27-2.34; № 27-2.35; № 27-2.25; от 05.02.2009 № 28-2.5; № 28-2.7; № 28-2.8; № 28-2.9; № 28-2.10; № 28-2.11; № 28-2.12; № 28-2.14; № 28-2.15; № 28-2.21; № 28-2.22; № 28-2.23; № 28-2.24; № 28-2.25; № 28-2.26; № 28-2.27; № 28-2.28; № 28-2.29; от 09.02.2009 № 30-1.10; № 30-1.11; № 30-1.12; № 30-1.13; № 30-1.14; № 30-1.15; № 30-1.16; № 30-1.17; № 30-1.18; № 30-1.20; № 30-1.21; от 12.02.2009 № 32-2.9; № 32-2.10; № 32-2.11; № 32-2.12; № 32-2.13; № 32-2.14; № 32-2.15; № 32-2.16; № 32-2.17; № 32-2.18; № 32-2.20; № 32-2.21; № 32-2.22; № 32-2.23; № 32-2.24; № 32-2.25; № 32-2.26; № 32-2.27; № 32-2.28; № 32-2.29; № 32-2.30; № 32-2.31; № 32-2.32; № 32-2.33 // Архив Санкт-Петербургской избирательной комиссии.

⁶⁵ См., напр.: Решение Выборгского районного суда Санкт-Петербурга от 11.02.2009 № 2-1259/09; Определение Судебной коллегии по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда от 24.02.2009 рег. № 33-2626/2009 // Архив Санкт-Петербургской избирательной комиссии.

⁶⁶ Подобная практика развивается с опорой на позиции Верховного Суда, отстаивающего расширительное толкование пп. б) п. 24 ст. 38 ФЗ «Об основных гарантиях...» (См., напр.: Определение Верховного Суда РФ от 12.04.2007 № 53-Г07-16).

В ФЗ «О политических партиях» объёмная статья 25⁶⁷ посвящена порядку принятия партией всех важных решений, в том числе решения о выдвижении кандидата. Именно в ней сконцентрированы процедурные механизмы надлежащего формирования политической воли избирательного объединения. Требование же заблаговременного уведомления избирательной комиссии о проведении партийной конференции содержится в пп. «Г» п. 1 ст. 27 («Обязанности политической партии»), и его неисполнение само по себе не свидетельствует о «пороке волеизъявления» политической партии⁶⁸. Это даёт основания считать требование заблаговременного уведомления избирательной комиссии о проведении партийной конференции не собственно требованием к выдвижению кандидата, а скорее гарантией выполнения таких требований. Рассмотрение же данной гарантии в качестве условия регистрации кандидата создаёт, на наш взгляд, чрезмерные препятствия в реализации гражданами избирательных прав, что не согласуется с *принципом свободного доступа граждан и политических партий к участию в выборах*.

Немало вопросов вызывает ограничительное толкование избирательными комиссиями⁶⁹ и судами⁷⁰ п. 1 ст. 38 ФЗ «Об основных гарантиях...» в части понятия «**уточнение**». Согласно сложившейся практике, *в случае если для регистрации кандидата в избирательную комиссию первоначально были поданы документы, не учитывающие новой схемы избирательных округов, повторное направление в избирательную комиссию заявления о согласии баллотироваться и решения бюро совета избирательного объединения, содержащих изменённое наименование избирательного округа, по которому выдвигается кандидат, не является уточнением или дополнением по смыслу п. 1 ст. 38 ФЗ «Об основных гарантиях...»*.

Оставим в стороне проблему «порока волеизъявления» политической партии в случае, если изменения в решение партийной конференции вносит Бюро Совета партии⁷¹. Если предположить, что решение о выдвижении кандидата по избирательному округу в соответствии с актуальной схемой избирательных округов принято в новой редакции без нарушения требований законодательства, то само по себе представление такого решения вместе с исправленным заявлением кандидата вполне могут и должны считаться *уточнением сведений*, а не «новыми документами». В противном случае «новым документом» можно назвать и полную копию паспорта, представляемую в избирательную комиссию вместо неполной. В обоснование своей позиции избиркомы и суды ссылаются на «новое юридически значимое обстоятельство» – выдвижение уже

⁶⁷ См.: ФЗ «О политических партиях» (в ред. от 05.04.2011).

⁶⁸ Извещение избирательной комиссии о проведении партийной конференции, как справедливо отмечается в научной литературе, лишь «облегчает информационную работу избирательной комиссии» (См., напр.: Комментарий к Федеральному закону «О политических партиях» / Бабурин С.Н., Малумов А.Ю., Спиридонов А.А.; под ред. С.Н. Бабурина // СПС «КонсультантПлюс». Версия 4000.00.12. ИБ «Постатейные комментарии и книги». Дата обращения: 29.05.2011).

⁶⁹ См.: Решения Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 03.02.2009 № 27-2.23; № 27-2.24; № 27-2.26; № 27-2.27; № 27-2.28; № 27-2.29; № 27-2.30; № 27-2.31; № 27-2.32; № 27-2.33; № 27-2.34; № 27-2.35; № 27-2.25; от 09.02.2009 № 30-1.17; № 30-1.18; № 30-1.20; № 30-1.21; от 12.02.2009 № 32-2.23; № 32-2.24; № 32-2.25; № 32-2.26; № 32-2.27; № 32-2.28; № 32-2.29; № 32-2.30; № 32-2.31; № 32-2.32; № 32-2.33 // Архив Санкт-Петербургской избирательной комиссии.

⁷⁰ См., напр.: Решение Выборгского районного суда Санкт-Петербурга от 20.02.2009 № 2-1383/09; Определение Судебной коллегии по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда от 26.02.2009 рег. № 33-2819/09 // Архив Санкт-Петербургской избирательной комиссии.

⁷¹ Несмотря на то, что внесение изменений таким порядком может быть продиктовано жизненной необходимостью и фактически не повлечёт искажения воли партии, формальный запрет на совершение таких действий трудно признать необоснованным. Тем не менее уставом политической партии может быть предусмотрена возможность исправления такого рода недостатков местным (районным) отделением партии (См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда от 26.02.2009 рег. № 2803).

по иному (вместо несуществующего) избирательному округу⁷². На это можно лишь развести руками и признать, что если кандидат, ошибившись в написании своей фамилии, решит внести уточнение, то ему следует отказать в этом, поскольку формально перед нами уже новый кандидат.

Для подкрепления убедительности своих выводов суд предпринял дополнительный шаг, ограничительно истолковав оборот «сведения о кандидате». Согласно его логике, п. 1¹ ст. 38 ФЗ «Об основных гарантиях...» предоставляет кандидату право вносить уточнения в *сведения о нём*⁷³, а номер избирательного округа, по которому выдвигается кандидат, не относится к таким сведениям⁷⁴. Сложно назвать те основы отечественного избирательного права, которыми мог руководствоваться суд при осуществлении подобного толкования. Однако настораживает не только это: избранный подход явно диссонирует с *иными* положениями ФЗ «Об основных гарантиях...», взятыми в системном единстве! Так, по п. 7 ст. 33 указанного Федерального закона «избирательная комиссия доводит до сведения избирателей сведения о кандидатах (курсив мой. – С.П.), представленные при их выдвижении...»⁷⁵. Видимо, отныне извещать избирателей о номере избирательного округа, по которому выдвигается кандидат, больше нет необходимости. Кроме того, пользуясь методами формальной логики, как это делает суд, можно прийти к выводу о том, что сведения о месте работы – это сведения о месте работы кандидата, а не о самом кандидате и т.п.

Рассмотренные нами ситуации имеют тесную связь с глобальной проблемой определения круга случаев, в которых избирательная комиссия обязана уведомлять кандидатов об обстоятельствах, способных впоследствии повлечь отказ в регистрации. В самом широком понимании эта проблема сводится к следующему. *Из п. 1¹ ст. 38 ФЗ «Об основных гарантиях...» следует, что избирательная комиссия обязана известить кандидата о выявленных неполноте сведений о нём в представленных документах или несоблюдении требований закона к оформлению представленных документов, но НЕ об отсутствии какого-либо документа, необходимого для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата*⁷⁶.

Действующая редакция указанной нормы позволяет избирательной комиссии извещать кандидата лишь о *дефектах в уже представленных материалах*; о непредставлении важных документов кандидат должен догадаться сам, иначе рискует получить отказ в регистрации. Иными словами, если кандидат не указал в заявлении сведения об образовании, его об этом предупредят; однако если эти сведения внесены и не хватает лишь подтверждающего их документа, избирательная комиссия вправе бездействовать.

Между тем в предмет ведения каждой избирательной комиссии входит *обеспечение реализации и защиты избирательных прав*⁷⁷. В известной степени они должны содей-

⁷² См.: Указанные решения Санкт-Петербургской избирательной комиссии, Выборгского районного суда, Судебной коллегии по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда.

⁷³ См. также: Пп. 1 п. 2 постановления ЦИК России от 23.03.2007 № 203/1272-4.

⁷⁴ См.: Решение Выборгского районного суда Санкт-Петербурга от 20.02.2009 № 2-1383/09.

⁷⁵ П. 7 ст. 33 ФЗ «Об основных гарантиях...».

⁷⁶ См.: Абзац 4 п. 1, абзац 2 п. 5 постановления ЦИК России от 23.03.2007 № 203/1272-4; Определение Верховного Суда РФ от 04.02.2008 № 49-Г08-3; Определение Судебной коллегии по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда от 17.02.2009 рег. № 2175; Решения Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 03.02.2009 № 27-2.23; № 27-2.24; № 27-2.27; от 05.02.2009 № 28-2.5; № 28-2.28; от 09.02.2009 № 30-1.4; № 30-1.5; № 30-1.10; № 30-1.11; № 30-1.12; № 30-1.13; № 30-1.14; № 30-1.15; № 30-1.16; от 12.02.2009 № 32-2.23; № 32-2.24; № 32-2.25; № 32-2.26; № 32-2.27; № 32-2.28; № 32-2.29; № 32-2.30; № 32-2.31; № 32-2.32; № 32-2.33 // Архив Санкт-Петербургской избирательной комиссии.

⁷⁷ См.: п. 3 ст. 20 ФЗ «Об основных гарантиях...».

ствовать кандидатам в надлежащем оформлении документов, а не полагаться во всех случаях на их исключительный профессионализм. Не случайно при обнаружившейся *неполноте сведений* или *несоблюдении требований закона к оформлению документов* избирательная комиссия обязана отреагировать и эффективно содействовать реализации избирательных инициатив кандидата. Более того, если избирательная комиссия не осуществила указанных действий либо в её извещении не конкретизированы недостатки, требующие устранения, она не вправе принимать решение об отказе в регистрации кандидата, о чём однозначно свидетельствует практика⁷⁸.

Непоследовательность в определении обязанностей избирательной комиссии вряд ли согласуется с принципами свободного доступа граждан и политических партий к участию в выборах, а также эффективной защиты избирательных прав, тем более что российское законодательство не устанавливает в качестве критериев для реализации избирательных прав каких-либо образовательных или профессиональных цензов.

Диаметральность последствий «несоблюдения требований к оформлению документов» и «отсутствия надлежащего документа» повлекла за собой острую потребность в чётком разграничении этих двух случаев. Выяснилось, однако, что сделать это однозначно подчас весьма трудно. В результате сложилась противоречивая и крайне любопытная практика, в одних случаях приравнивающая отсутствие документа к несоблюдению требований к его оформлению, а в других случаях, наоборот, неверное оформление документа – к его отсутствию.

Наиболее рельефно указанная проблема проявилась при ответе правоприменительных органов на следующий вопрос: наличие ненадлежащего подтверждения открытия избирательного счёта – это «несоблюдение требований к оформлению документа» или «отсутствие надлежащего документа»?

Ситуация была осложнена тем, что в период выдвижения и регистрации кандидатов избирательное законодательство не содержало чётко установленной формы справки банка об открытии избирательного счёта, которую требовалось представить в избирательную комиссию. В ходе одного из судебных разбирательств было установлено, что «по просьбе Санкт-Петербургской избирательной комиссии в качестве указанной справки при открытии счёта кандидату в депутаты необходимо выдавать заверенную выписку по счёту (ф.204-с)»⁷⁹. Разумеется, при таких обстоятельствах никакой ясности по поводу надлежащей формы справки не могло быть не только в среде кандидатов, но и среди банковских работников. В итоге в избирательные комиссии стали представляться документы различного рода⁸⁰. Причём кандидаты зачастую осознавали, что, возможно, представляют документ ненадлежащей формы, рассчитывая получить от избирательной комиссии извещение о необходимости устранить недостатки в оформлении с конкретизацией выявленных недостатков. Несмотря на это, избирательные комиссии, руководствуясь буквой закона, констатировали отсутствие справки об открытии избирательного счёта. Санкт-Петербургская избирательная комиссия согласи-

⁷⁸ См.: Абзац 2 п. 5 постановления ЦИК России от 23.03.2007 № 203/1272-4; Решения Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 03.02.2009 № 27-2.36; № 27-2.37; № 27-2.38; № 27-2.39; № 27-2.40 // Архив Санкт-Петербургской избирательной комиссии.

⁷⁹ Решение Красногвардейского районного суда Санкт-Петербурга от 09.02.2009 № 2-870/09 // Архив Санкт-Петербургской избирательной комиссии.

⁸⁰ Справка Сберегательного банка РФ «Карточка с образцами подписей и печати» (Там же; Решения Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 09.02.2009 № 30-1.4; № 30-1.5); «уведомление о реквизитах специального избирательного счёта», «первый финансовый отчёт» (Решения Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 09.02.2009 № 30-1.10; № 30-1.11; № 30-1.12; № 30-1.13; № 30-1.14; № 30-1.15; № 30-1.16).

лась с выводами ИКМО, отметив, что иные представленные кандидатами документы не свидетельствуют об открытии избирательного счёта⁸¹.

Обжалование решения ИКМО в судебном порядке дало аналогичный результат: суд первой инстанции не принял во внимание даже тот факт, что кандидат обращался в банк с требованием выдать именно справку об открытии избирательного счёта, но получил документ ненадлежащей формы. В решении указано: «Спор, возникший между представителем заявителя и Банком по вопросу выдачи соответствующей справки, не может повлиять на правовую оценку принятого избирательной комиссией решения...»⁸². На позицию суда не повлияло и то, что при принятии документов от кандидата представитель ИКМО отметил в ведомости полученный документ как справку банка об открытии избирательного счёта⁸³.

В сложившейся ситуации заслуживает уважения позиция, занятая по рассматриваемому судебному спору кассационной инстанцией в части найденных ею *пределов ответственности кандидата за непредставление документов*⁸⁴. Во-первых, суд фактически расширяет гарантии кандидата при отсутствии определённости относительно формы представленных документов. Во-вторых, суд в конкретной спорной ситуации устанавливает пределы активности избирательной комиссии: если форма документа, подтверждающего открытие избирательного счёта, представляется избирательной комиссией ненадлежащей, но действующее законодательство не содержит однозначного ответа на этот вопрос, то избирательная комиссия должна самостоятельно проверить факт открытия избирательного счёта, а не бездействовать, ссылаясь на отсутствие надлежащего документа от кандидата. Этот вывод укрепляет нашу уверенность в том, что при неэффективности *формального подхода* к оценке возможности регистрации кандидата крайне важно не забывать о *целевом подходе*, поскольку представление в избирком документов не имеет самостоятельной ценности и преследует всякий раз конкретную *внешнюю цель* (например, подтверждение факта). Не считаться с такими целями значит демонстрировать крайне деструктивную степень формализма в своих действиях.

Отдельно стоит выделить ещё одно любопытное наблюдение. Противоестественность диаметрально противоположных последствий «несоблюдения требований к оформлению документов» и «отсутствия надлежащего документа» косвенно доказывается стремлением правоприменительной практики несколько смягчить это противопоставление. Результатом тенденции становится распространение последствий ненадлежащего оформления на случаи, в которых устранение недостатков будет фактически заключаться в представлении *новых* документов.

Так, по ряду дел Санкт-Петербургская избирательная комиссия пришла к выводу, что ИКМО, констатируя недостаточность справки с места работы в качестве подтверждения сведений о месте работы, обязана известить об этом кандидата в порядке п. 1¹ ст. 38 ФЗ «Об основных гарантиях...», то есть о несоблюдении требований к оформ-

⁸¹ См.: Решения Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 09.02.2009 № 30-1.4; № 30-1.5; № 30-1.10; № 30-1.11; № 30-1.12; № 30-1.13; № 30-1.14; № 30-1.15; № 30-1.16.

⁸² Решение Красногвардейского районного суда Санкт-Петербурга от 09.02.2009 № 2-870/09.

⁸³ Было отмечено, что при приёме документов от кандидата правовая оценка документов не производится, а ответственность за надлежащее оформление представляемых документов возложена на кандидата (См.: Там же).

⁸⁴ См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда от 20.02.2009 пер. № 33-2542/09 // Архив Санкт-Петербургской избирательной комиссии.

лению уже представленных документов⁸⁵. Видимо, недостатки в оформлении устраняются в данном случае путём представления дополнительных документов (исключение из правила о невозможности представления дополнительных документов по истечении срока, отведённого для регистрации кандидатов).

Традиционно самыми «броскими» проявлениями формализма в деятельности избирательных комиссий оказываются их позиции относительно недостатков в представленных кандидатами сведениях о себе.

На муниципальных выборах в 2009–2010 гг. Санкт-Петербургская избирательная комиссия в очередной раз констатировала, что неточное указание кандидатом занимаемой им должности в заявлении о согласии баллотироваться (например, «старший преподаватель» вместо «старший преподаватель кафедры политологии») безотносительно к степени допущенной неточности является основанием для отказа в регистрации кандидата⁸⁶.

Такое толкование пп. «в²» п. 24 ст. 38 во взаимосвязи с п. 2 ст. 33 ФЗ «Об основных гарантиях...» свидетельствует о том, что правоприменителем не воспринята позиция Европейского Суда, высказанная по делу «Краснов и Скуратов против Российской Федерации»⁸⁷. Более того, указанная позиция была подвергнута критике со стороны российских специалистов в области избирательного права И.Б. Борисова и Д.А. Ивайловского, настаивающих на том, что «законодательством установлены критерии оценки, согласно которым факт нарушения оформления документов кандидата... является основанием для отказа в регистрации»⁸⁸, причём абсолютно любая, даже несущественная, неточность должна означать несоблюдение формальных требований.

Круг аргументов, приводимых авторами в обоснование существующих в правоприменительной практике порядков, схематично можно очертить так⁸⁹: 1) широкое усмотрение избирательных комиссий в толковании норм избирательного закона (в частности, оценка степени допущенных неточностей) неизбежно приведёт к нарушению принципа равенства кандидатов; 2) исходя из этого, законодательство устанавливает формальные требования для всех, одинаково не допуская неточности любой степени; 3) Россия как суверенное государство имеет право на собственный путь демократического развития, в том числе на *свои методы реализации принципов избирательного права*, и вольна устанавливать и развивать «приоритетные» принципы избирательного права в ущерб некоторым другим⁹⁰. В этой связи, полагают авторы, установление формальных требований к регистрации кандидатов и возложение на них ответственности за

⁸⁵ См.: Решения Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 05.02.2009 № 28-2.28; от 12.09.2009 № 32-2.22 // Архив Санкт-Петербургской избирательной комиссии.

⁸⁶ См.: Решение Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 03.02.2009 № 227-2.25 // Архив Санкт-Петербургской избирательной комиссии.

⁸⁷ В упомянутом деле, где рассмотрению подлежала аналогичная ситуация, было установлено, что различие между должностью профессора кафедры и исполняющего обязанности заведующего этой же кафедрой не могло бы ввести избирателей в заблуждение. В связи с этим, Европейский Суд констатировал нарушение права гражданина на свободные выборы. (См.: Постановление Европейского Суда по правам человека от 19.07.2007 «Дело "Краснов и Скуратов против Российской Федерации"» // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2008. № 4. С. 115–132.)

⁸⁸ Борисов И.Б., Ивайловский Д.А. Указ. соч. С. 27.

⁸⁹ Не будем касаться того довода авторов, который приведён ими в обоснование недопустимости разного отношения к более и менее известным людям. В рассматриваемом нами случае кандидат не известен широкому кругу лиц, поэтому нас интересует обоснование самого по себе формализма в правоприменении – по отношению к равным по степени известности кандидатам.

⁹⁰ См.: Борисов И.Б., Ивайловский Д.А. Указ. соч. С. 27–29.

представление документов, их полноту и соответствие законодательству «не нарушает принципа равенства кандидатов, *свободы их участия в выборах* (курсив мой. – С.П.)...»⁹¹.

Разумеется, такие настроения в среде российских учёных не способствуют сбалансированному действию *всей совокупности* принципов избирательного права. А ведь именно от этого, в конце концов, зависит соответствие любых выборов общепризнанным критериям подлинности, свободы, демократичности. Если принцип формального равенства кандидатов выступает перманентной доминантой по отношению к принципу свободного доступа к участию в выборах, рано или поздно определённая группа кандидатов с завидным постоянством начнёт оказываться «равнее» всех остальных⁹².

На наш взгляд, И.Б. Борисов и Д.А. Ивайловский несколько лукавят, указывая в качестве антагониста формального равенства принцип свободы участия в выборах. Изложенные авторами выводы мало затрагивают сферу действия этого принципа, касающегося недопустимости принуждения к участию или отказу от участия в выборах, и уж, конечно, ему не противоречат. Между тем учёные не упоминают о принципе свободного доступа к участию в выборах, который тесно связан со свободой участия в выборах, но имеет иное содержание: он призван обеспечить возможность активного участия гражданина в избирательной кампании при наличии у него такого желания.

К сожалению, принципа свободного доступа к участию в выборах в нашей стране склонны опасаться и избегать, считая его чуть ли не анархическим. Между тем без его учёта немислимы ни подлинные свободные выборы, ни обоснование формализма в деятельности избирательных комиссий.

Европейский Суд неоднократно высказывал позицию, согласно которой право избирать и быть избранным, как и иные права человека по Конвенции о защите прав человека и основных свобод, может быть подвергнуто лишь таким ограничениям, которые *соразмерны* поставленной законной цели такого ограничения, не затрагивают саму суть права и не лишают его *эффективности*⁹³.

Само по себе установление формальных требований в качестве условий регистрации кандидатов в целях обеспечения их равенства не может считаться несоразмерным ограничением⁹⁴. Однако категорическая недопустимость учёта степени допущенных нарушений при прохождении кандидатами формальных процедур существенно снижает эффективность исходного права. Причём преследуемая при этом цель – ограничение усмотрения избирательных комиссий во имя равенства кандидатов – не только не достигается, но и приводит к своеобразному «*антирезультату*»: пользуясь методами

⁹¹ Там же. С. 28.

⁹² В этой связи стоит упомянуть о традиционно печальной статистике отказов в регистрации в качестве кандидатов на выборах в представительные органы регионального и местного уровня лицам, представляющим оппозиционные партии. Так, в ходе весенней избирательной кампании 2011 г. оппозиционные партии на стадии регистрации лишились от 20 до 45% своих кандидатов (подробнее см.: Иванов М. Избирательные рекомендации // Коммерсант. 2011. 11 марта. № 41. С. 3; Нагорных И. Кандидатов не пускают в бюллетени // Коммерсант. 2011. 14 февр. № 25/П. С. 2). Причём становится всё труднее оправдывать такие цифры исключительно юридической некомпетентностью оппозиционных кандидатов.

⁹³ См. Постановления Европейского Суда по правам человека от 02.03.1987 «Матье-Моэн (Mathieu Mohin) и Клерфейт (Clerfaut) против Бельгии»; от 01.07.1997 «Гитонас (Gitonas) и другие против Греции»; от 18.02.1999 «Дело Мэттьюз (Matthews) против Соединённого Королевства»; от 06.04.2000 «Дело Лабита (Labita) против Италии» // <http://www.echr.coe.int>. См. также: абз. 2 п. 3 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 25.04.2000 № 7-П; абз. 3 п. 2 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 15-П; абз. 4 п. 2.1 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 16.06.2006 № 7-П.

⁹⁴ Это признают и европейские учёные. См., напр.: Де Сальвиа М. Прецеденты Европейского Суда по правам человека / Пер. с фр. А.А. Жуковой, Г.А. Пашковской. СПб., 2004. С. 1021–1022.

буквального толкования положений закона, избирательные комиссии имеют реальную возможность усматривать нарушения избирательного законодательства по малейшему поводу и в самых неожиданных ситуациях.

Необходимо признаться самим себе, что определённого объёма усмотрения правоприменительных органов в целом и избирательных комиссий в частности не избежать. Более того, когда защитники буквы закона в своём стремлении искоренить усмотрение переходят некую грань, усмотрение начинает существовать помимо их воли и в скрытых формах. Если идея усмотрения в осмысленном выборе одной из равновозможных альтернатив с обязательным учётом принципов права⁹⁵, то, с нашей точки зрения, гораздо полезнее признать за правоприменителем такую возможность, пусть в ограниченных объёмах, но открыто. Именованная же жёсткий правоприменительный формализм неизбежной для российской действительности методикой демократического развития некорректно.

Принцип равенства кандидатов, как и принцип свободы участия в выборах действуют гораздо эффективнее и без ущерба друг другу, если избирательная комиссия при толковании соответствующей правовой нормы учитывает её *смысл и цель*. Конституционный Суд Чехии в одном из своих решений пришёл к выводу, что положения Акта о выборах должны толковаться в свете целей и смысла указанного акта; причём для осуществления такого толкования недостаточно анализа самого текста акта – необходимо обращение к принципам права, признаваемым в демократических государствах⁹⁶.

Возвращаясь к обсуждаемому нами казусу, выделим две цели норм, требующих указания в заявлении о согласии баллотироваться данных о кандидате (в том числе данных о занимаемой им должности): 1) прямую цель – информирование избирателей о кандидатах; 2) косвенную цель (конечную и самую важную) – формирование на основе свободного волеизъявления избирателей легитимного представительного органа. Следовательно, только такое нарушение указанного требования должно считаться основанием для отказа в регистрации, которое способно ввести в заблуждение избирателей. Иное, при каком угодно пути демократического развития, не согласуется с принципом свободного доступа к участию в выборах и не может быть оправдано стремлением обеспечить формальное равенство кандидатов.

В развитие утверждения о бесперспективности текстуального толкования рассмотрим ещё один пример из этой же области. Как свидетельствует практика Санкт-Петербургской избирательной комиссии, *неточное указание кандидатом в заявлении адреса места жительства безотносительно к степени допущенной неточности (например, отсутствие наименования субъекта РФ) является основанием для отказа в регистрации кандидата*⁹⁷.

⁹⁵ См. Барак А. Судейское усмотрение. М., 1999. С. 14, 95–96.

⁹⁶ Фабула рассмотренного Судом дела такова. Один из кандидатов на должность сенатора Парламента Чехии представил в избирательную комиссию в качестве документа, подтверждающего гражданство, идентификационную карту (identification card), которую законодательство о гражданстве признаёт в качестве надлежащего подтверждения гражданства Чехии. Однако избирательное законодательство не упоминало идентификационную карту среди документов, подтверждающих гражданство для целей регистрации кандидатов. С учётом этого, а также принимая во внимание невозможность изготовления заверенной копии такого документа, избирательная комиссия отказала кандидату в регистрации. С этой позицией согласились и вышестоящая избирательная комиссия, и Верховный Суд Чехии. Конституционный Суд пришёл к выводу, что все предшествующие инстанции поставили формальные, практические соображения выше правовых и, в особенности, выше конституционных принципов, что повлекло за собой нарушение прав кандидата. Суд также подчеркнул, что несовместимость законов не должна наносить ущерб реализации конституционных прав. В результате кандидат был зарегистрирован (См.: Решение Конституционного Суда Чехии от 15.10.1996 IV US. 275/96 // <http://www.codices.coe.int>).

⁹⁷ Кандидат, представляя данные об адресе места жительства, не указал наименования субъекта РФ, огра-

Здесь крайне важно сделать ещё одно замечание. Буквальное толкование и современный формализм в целом имеют свойство преподносить *неожиданности* и уже хотя бы вследствие этого давно должны были бы дискредитировать себя в сердцах тех, кто по-прежнему ищет в них панацею от неравноправия и чиновничьего произвола. Могли кто-либо из субъектов избирательного процесса до официального толкования соответствующими органами предположить, что *адрес места жительства* по п. 5 ст. 2 ФЗ «Об основных гарантиях...» без указания субъекта РФ – вовсе не адрес⁹⁸, даже если без отсутствующего элемента можно установить единственно возможное географическое месторасположение?

Перечисление в п. 5 ст. 2 ФЗ «Об основных гарантиях...» элементов адреса (наименование субъекта РФ, района, города, иного населённого пункта, улицы, номера дома и квартиры) вовсе не означает, что только в неразрывном единстве они могут составить понятие «адрес». В доказательство достаточно отметить, что некоторые адреса не включают в себя наименование района; да и как в одном адресе могут соседствовать «город» и «иной населённый пункт» одновременно? Адрес есть тогда, когда его элементы образуют единственно возможную географическую точку в пространстве. Только такое толкование можно признать очевидным и ожидаемым.

Почему формализму становится присуща непредсказуемость? Ещё в начале XX в. А.И. Елистратов писал: «При истолковании догматиком норм положительного права решающим моментом должны оставаться смысл и значение выраженной в источниках права нормы»⁹⁹. Без соблюдения этого условия позитивизм не способен служить гарантом равноправия, формальной определённости и превращается в «ширму», за которой – нормативный релятивизм и казуистика.

Заключение

По итогам анализа эмпирического материала, приведённого в главе II, с опорой на теоретический базис главы I можно сформулировать следующие выводы настоящего исследования.

1. Вопреки распространённой в научной доктрине и практике позиции, роль принципов избирательного права не должна ограничиваться их влиянием на законотворчество: с учётом природы данной правовой категории, не менее важно её использование в качестве реального *инструмента толкования норм избирательного права и аргументации правоприменительных актов*.

2. При осуществлении избирательных процедур, а также судебной и внесудебной защиты избирательных прав *формализм (текстуализм)* как методология буквального толкования норм избирательного права без учёта их смысла и целей их введения не должен подменять действия принципов подготовки и проведения выборов. Последние, составляя фундамент правового регулирования, призваны обеспечить смысловое, целевое прочтение абстрактного положения при осуществлении его толкования. Пока в

ничившись названием города (г. Астрахань). Несмотря на то, что городов с таким названием в России больше нет, избирательные комиссии констатировали нарушение пп. «в²» п. 24 ст. 38 ФЗ «Об основных гарантиях...» как основание для отказа в регистрации (См.: Решение Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 12.02.2009 № 32-2.28 // Архив Санкт-Петербургской избирательной комиссии).

⁹⁸ См.: Там же.

⁹⁹ Елистратов А.И. Основные начала административного права. М., 1914. С. 54.

правоприменительной практике наблюдается иное, говорить о создании в России системы, обеспечивающей эффективную реализацию и защиту избирательных прав, преждевременно.

3. Для качественного использования принципов подготовки и проведения выборов как инструментов толкования и аргументации необходимо принимать во внимание природу, существенные характеристики и закономерности действия принципов права вообще. Мы предлагаем исходить из *правового, ненормативного и первичного* по отношению к норме права и правоприменительной практике характера принципа права. В отсутствие же внятной теоретической основы понимания принципов избирательного права они будут по-прежнему восприниматься правоприменителем как надуманная и бесполезная категория, яркий фасад здания, нуждающегося во внутренней реставрации.

ВТОРАЯ ПРЕМИЯ

Горский Александр Владимирович,
студент 3-го курса факультета права
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)

Научный руководитель:

Васильева Светлана Викторовна,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права факультета права
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), кандидат
юридических наук



Использование экономического подхода в правовом ограничении доминирования политической партии

Введение

Мировая практика знает порядка десяти многопартийных систем с доминирующей партией. Например, в Мексике – Институционно-революционная партия (с 1930 по 2000 г.), в Швеции – Социал-демократическая рабочая партия (с 1932 по 2006 г., с небольшими перерывами), в Индии – Индийский национальный конгресс (с 1947 г. по настоящее время, с небольшими перерывами), в Италии – Христианско-демократическая партия (с 1948 по 1981 г.), в Японии – Либерально-демократическая партия (с 1955 по 2009 г., с небольшими перерывами), в Индонезии – Голкар (с 1977 по 1999 г.), в ЮАР – Африканский национальный конгресс (с 1994 г. по настоящее время), и некоторые другие. Небольшое количество таких систем, а также наличие характерных только для них особенностей, обуславливают интерес к проблематике политического доминирования. Доминирующие политические партии могут переизбраться в значимом конкурентном многопартийном соревновании на протяжении длительных периодов времени. Причём достижение этого эффекта происходит без применения мощного административного ресурса, что превратило бы такие политические системы в авторитарные, но вместе с тем без возможности выравнивания поля политической конкуренции, которое могло бы трансформировать их в чисто состязательные.

В то же время существование политической партии, занимающей доминирующее положение в многопартийной системе, не всегда благоприятно сказывается на общественном и государственном развитии. С одной стороны, политическая система с доминирующей партией является для посттоталитарных и поставторитарных обществ

неким прологом к демократической конкурентной партийной системе. С другой стороны, подобная политическая модель может переродиться в авторитарную вследствие злоупотребления доминирующей партией своим положением. В этой связи установление факта политического доминирования, объяснение его основных причин создаёт предпосылки для его преодоления, а также пресечения возможных злоупотреблений.

Вопрос политического доминирования входит в предмет исследований, в основном, политологов. Юристы обращали внимание на данную проблему, однако её изучение осуществлялось в узких рамках (избирательного права, статуса депутатов и фракций и др.) либо носило фрагментарный характер (требования к созданию политических партий). Настоящая работа представляет собой одно из первых в юриспруденции комплексных исследований проблем правового закрепления и регулирования политического доминирования.

Новизна этой работы обусловлена тем, что доминирование политической партии рассматривается с использованием понятийного аппарата, механизмов экономической науки и антимонопольного законодательства. Так, автор предпримет попытку сопоставить конкуренцию политическую и экономическую, сравнить доминирование в политике и на товарных рынках, выявить сходства и отличия, а также выяснить, возможно ли применение к регулированию политического доминирования институтов и механизмов, применяемых экономикой и антимонопольным законодательством к доминированию на товарных рынках.

Глава 1. Теоретико-правовые аспекты доминирующего положения партии

1.1. Понятие доминирующего положения политической партии

В рамках свободно складывающихся общественно-политических систем возможно появление доминирующей партии. В основном это происходит в случаях обретения обществом собственной государственности либо её существенной трансформации (например, после распада Советского Союза и последующего построения демократической России). В этих случаях присутствует политический плюрализм (проявляющийся в существовании большого количества партий различной направленности), однако отсутствуют стабильные политические отношения и демократически построенная конкуренция, что, в свою очередь, грозит стабильности развития общества и государства. Таким образом, создаются благоприятные условия для одной политической силы, способной занять прочное положение на политической арене. Такая система получила название «система с доминирующей партией» или «полупартийная система»¹.

Эта политическая система характеризуется наличием некоего «ядра» – доминирующей партии, оказывающей значительное влияние на всё политическое поле. Отсюда и название – «полупартийная система» (пришедшее из политологии): существует одна политическая партия, доминирующая как минимум в парламенте, и некоторое количество сотрудничающих и оппозиционных партий, существенно уступающих своим потенциалом доминирующей партии.

В качестве основных признаков доминирующей политической партии при этом выделяются:

¹ Каким быть политическому полю России? [Электронный ресурс] // URL: <http://www.fondsk.ru/pview/2007/11/27/8522.html>

Во-первых, количественный показатель. Доминирующая партия является более крупной, чем другие². Однако не любую партию, количественно превосходящую все остальные, можно считать доминирующей: материальная характеристика дополняется социологическими элементами.

Во-вторых, доминирующая партия – это политическая партия, деятельность которой отождествляется с определённой исторической эпохой³.

Ещё одним социологическим аспектом политического доминирования является так называемый «феномен веры», на который обращал внимание М. Дюверже⁴.

С этим связан третий признак. Доминирующей является та политическая партия, которая пользуется стабильной поддержкой большинства избирателей. Получается, что устойчивость системы с доминирующей партией напрямую зависит от наличия и объёма электората, нуждающегося в проведении партией определённой политики. В случае, если доля избирателей, поддерживающих соответствующие партийные установки, недостаточно велика, то «полупартийная система» не сможет возникнуть. Если же партия пользуется электоральной поддержкой, но не проявляет должной гибкости и дееспособности, то она не сможет сохранить своего доминирования на сколь-нибудь значимый временной отрезок⁵.

Достижение эффекта доминирования непосредственно связано с результатами выборов в парламент. Так, партия будет считаться доминирующей, если она наберёт определённое количество голосов, которое впоследствии позволит ей самостоятельно (либо в коалиции с одной-двумя небольшими партиями) принимать законы. На наш взгляд, уровень поддержки избирателями не должен быть менее 40%, в противном случае эффект доминирования исчезнет.

В-четвёртых, доминирующей считается партия, достижению целей которой в рамках данной политической системы не способна устойчиво препятствовать ни одна из других партий⁶. Однако презюмируется, что её политическое доминирование обеспечивается не путём запрета всех других партий или законодательного закрепления её монопольного господства, а в результате проведения политики, отражающей настроения большей части избирателей (рассмотренный выше «феномен веры»).

Как следует из ранее приведённых признаков, доминирование одной из партий считается таковым на протяжении определённого периода времени. Поэтому, в-пятых, политическое доминирование связано с избирательными циклами. Получение большинства голосов избирателей в течение нескольких избирательных кампаний (в первую очередь, связанных с выборами в парламент) позволяет говорить о формировании института доминирующей партии. Специалисты по-разному подходят к количественному определению избирательных циклов. Однако, на наш взгляд, достаточно говорить о двух избирательных циклах подряд (т.е. о 10 годах).

В-шестых, доминирующее положение политической партии проявляется не только в законодательном органе, но и в органах исполнительной власти: государственная бюрократия находится под контролем партии.

² См.: Дюверже М. Политические партии / Пер. с франц. М.: Академический Проект, 2000. С. 376.

³ См.: Дюверже М. Указ. соч. С. 377.

⁴ См.: Там же.

⁵ См.: Коргунок Ю.Г. Как проигрывают доминирующие партии, или чему учит мексиканский опыт // Полития. 2010. № 2. С. 175.

⁶ См.: Зудин А.Ю. Политический режим России после 2008 г.: векторы управляемой трансформации // Полития. 2010. № 2. С. 25.

И наконец, в-седьмых, система с доминирующей партией подразумевает проведение выборов, предполагающих:

1) институционализацию оппозиции (т.е. создание оппозиционных партий) и её участие в выборах – наличие политической конкуренции, пусть и ограниченной значительными рамками;

2) невозможность доминирующей партии постоянно менять «правила игры» с целью укрепления своих позиций – наличие законодательных механизмов, запрещающих злоупотребление доминирующим положением⁷.

Таким образом, под партией, занимающей доминирующее положение (доминирующей партией), понимается *политическая партия, достижению большинства целей которой в рамках данной политической системы не способна устойчиво препятствовать ни одна из других политических партий, и пользующаяся поддержкой не менее 40% избирателей в течение двух и более избирательных циклов подряд.*

1.2. Политическое доминирование: экономико-правовой подход

Становление в современной России рыночной экономики неразрывно связано с политическими процессами. В этой связи в центре внимания общественных наук оказывается вопрос об экономических основах политического рынка. При этом возникают разногласия касательно возможности использования понятийного аппарата экономической науки для анализа современного политического рынка. Так, экономист Р.М. Нуреев указывает на тесную взаимосвязь экономики и политики, проявляющуюся во влиянии экономических факторов на политический выбор и обратном влиянии политического фактора на экономику⁸. В противовес этому высказываются сомнения относительно возможности применения экономических механизмов для объяснения порядка функционирования политического рынка⁹.

Согласимся с авторами, поддерживающими возможность проецирования экономических институтов на политическую систему. На наш взгляд, политический рынок во многом аналогичен рынку хозяйственному (конечно, с некоторыми оговорками), что, в свою очередь, позволяет говорить о возможности использования рыночных понятий и механизмов в объяснении закономерностей политического рынка. Под политическим рынком понимается «одна из форм координации общественных процессов, близкая по своим принципам и механизмам к хозяйственному рынку, изучаемому экономикой»¹⁰. Иными словами, политический рынок – *это система производства и распределения политических благ, относительно эффективно обеспечивающая согласование значительного числа интересов различных субъектов (акторов) – избирателей, политиков (законодателей, политических партий и общественных объединений) и государственных служащих (администраторов, чиновников, бюрократии)*¹¹. Своего рода аналогом понятия «политический рынок» в юриспруденции и политологии может выступать понятие «общественно-политическая система».

⁷ См.: Greene K.F. Why Dominant Parties Lose: Mexico's Democratization in Comparative Perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. P. 13. Цит. по: Коргунюк Ю.Г. Указ. соч. С. 176–177.

⁸ См.: Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. Курс лекций: Учебное пособие для вузов. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 402.

⁹ См.: Антонов М.В. О некоторых теоретических проблемах применения экономического анализа права в России // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2011. № 3. С. 20–21.

¹⁰ Модель И.М., Привалов Н.Г. Политическая партия в поле квазирынка // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН. 2003. № 4. С. 203.

¹¹ См.: Нуреев Р.М. Указ. соч. С. 87; Нежданов Д.В. Политический маркетинг: вчера, сегодня, завтра. СПб.: Питер, 2003. С. 15.

Особый интерес в функционировании политического рынка представляет политическая партия, занимающая доминирующее положение. В настоящем параграфе мы попытаемся рассмотреть институт политического доминирования не только через призму механизмов рыночной экономики, но и на основе антимонопольного законодательства.

Первое. Целью деятельности любой политической партии является производство конечного продукта – общественного блага (продукта политического действия¹², политического блага¹³). С экономической точки зрения – это особый продукт производства, представляющий собой, прежде всего, услуги по выполнению определённой политической задачи¹⁴. Таким образом, возникает некий политико-экономический кругооборот, во многом схожий по своим характеристикам с кругооборотом экономических благ. Только вместо домохозяйств и фирм в политико-экономическом кругообороте участвуют избиратели и политические партии, а вместо рынков потребительских товаров и услуг присутствует политический рынок, объектом которого выступают общественные блага¹⁵.

Анализ ч. 1 ст. 5 Федерального закона «О защите конкуренции»¹⁶ позволяет определить цель деятельности доминирующего хозяйствующего субъекта как *оказание решающего влияния на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке*. Отсюда, проведя параллель, определим цель политического доминирования как *оказание решающего влияния на условия обращения общественных благ на политическом рынке*. При этом под благами могут пониматься: политические обещания (программы партий), распределение руководящих постов по итогам выборов и в процессе производного представительства и т.д.

Второе. Как отмечалось ранее, одним из основных признаков политической партии, занимающей доминирующее положение, является её количественное преобладание над всеми остальными партиями. В антимонопольном законодательстве мы также увидим наличие количественной характеристики в определении доминирующего положения хозяйствующего субъекта. Для того чтобы хозяйствующий субъект был признан доминирующим, его доля на рынке определённого товара должна превышать 50% (п. 1, 2 ч. 1, ч. 2 ст. 5 Федерального закона «О защите конкуренции»).

Среди учёных, занимающихся проблематикой политического доминирования, нет единодушия в определении необходимого для институционализации доминирующей партии уровня электоральной поддержки. Так, по мнению одних, политическое доминирование достигается при наличии большинства мест в парламенте, что обеспечивает безусловное преобладание над всеми в совокупности взятыми другими парламентскими партиями¹⁷. Другие же исследователи отмечают возможность занятия партией доминирующего положения и при меньшей поддержке избирателями. Так, по мнению Е.Ю. Носковой, эффект доминирования присутствует при наличии электоральной под-

¹² См.: Модель И.М., Привалов Н.Г. Указ. соч. С. 204.

¹³ См.: Гельман В.Я. От «бесформенного плюрализма» – к «доминирующей власти»? (Трансформация российской партийной системы) // Общественные науки и современность. 2006. № 1. С. 50.

¹⁴ См.: Модель И.М., Привалов Н.Г. Указ. соч. С. 204.

¹⁵ См.: Нуреев Р.М. Указ. соч. С. 90–91.

¹⁶ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (в ред. от 06.12.2011) // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.

¹⁷ См.: Коргунюк Ю.Г. Указ. соч. С. 172; Трунтягин А.А. Процессы формирования доминирующей партии в постсоветской России // Вестник Томского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2011. № 3. С. 93.

держки не менее чем в 30%¹⁸. А тот же М. Дюверже указывает на возможность становления политической партии доминирующей и в том случае, «если она никогда не была мажоритарной и никогда ею не будет»¹⁹. Поэтому, понимая неоднозначность количественных оценок в данном случае, можно сказать, что доминирующая партия располагает большими электоральной поддержкой и числом мест в парламенте, чем другие партии.

Третье. Согласно ч. 1 ст. 5 Федерального закона «О защите конкуренции» доминирующее положение хозяйствующего субъекта, помимо рассмотренных выше признаков, может проявляться в способности такого субъекта устранять с товарного рынка других хозяйствующих субъектов, а также затруднять доступ на этот товарный рынок иным хозяйствующим субъектам.

В равной степени такой подход может быть применён и к доминирующей партии. Политическая партия, доминирующая на политическом рынке, занимает «уникальное» положение. Фактически она становится монополистом, владеющим ограниченным ресурсом власти. Это означает, что доминирующая партия получает возможность осуществлять свою волю независимо от мнения других политических партий. При удачном использовании своего положения доминирующая партия может увеличивать поддержку со стороны избирателей (или сохранять её на необходимом для политического доминирования уровне), тем самым устраняя с политического рынка другие партии. Но при этом возникает проблема злоупотребления партией доминирующим положением, что требует специального рассмотрения.

Глава 2. Ограничение доминирующего положения партии

2.1. Необходимость ограничения доминирующего положения

Рассмотрение политической системы в качестве рынка не является «изобретением» последних лет. Ещё в 50-е гг. прошлого века американская политическая наука для анализа политической конкуренции предложила модель «электорального рынка»²⁰.

Основными субъектами «электорального рынка», выступающими в качестве производителей и продавцов, являются политические партии. По аналогии с товарным рынком, на «электоральном рынке» партии создают предложение, тем самым ведя борьбу за голоса избирателей. Однако на пути становления полноценно функционирующего «электорального рынка» возникает промежуточный вид – «формирующийся электоральный рынок», на котором описанный механизм действует несколько иначе. Основное отличие «формирующегося электорального рынка» от «электорального рынка» заключается в следующем. Как правило, на развитых «электоральных рынках» существуют механизмы, препятствующие недобросовестной конкуренции. В то время как для «формирующегося рынка» присущи проявления недобросовестности в отношениях между политическими субъектами. Таким образом, результат борьбы на таком рынке зависит не от привлекательности политических благ, предлагаемых партиями избирателям, а от того, каковы условия конкуренции, в какой степени они соответствую-

¹⁸ См.: Носкова Е.Ю. От «партии власти» к «партии большинства»: этапы эволюции «партии власти» // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. Т. 14. 2008. № 4. С. 263.

¹⁹ Дюверже М. Указ. соч. С. 376.

²⁰ См.: Downs A. An Economic Theory of Democracy. N.Y., 1957.

ют стандартам свободных и справедливых выборов и насколько государство влияет на электоральный рынок²¹.

Если в условиях политического рынка, на котором доминирует одна партия, правовые и организационные механизмы участия политического меньшинства в принятии парламентом публично-властных решений либо отсутствуют либо минимально используются, то возникает вероятность злоупотребления доминирующей партией своим «уникальным» положением. Концентрация в одних руках правовых и организационных ресурсов приводит к ограничению политической конкуренции. Поэтому для демократической многопартийной системы жизненно необходимы механизмы, способные ограничить непропорциональное политическое доминирование одной партии и не допустить возможные злоупотребления им²². Но при этом разработка и правовое закрепление таких механизмов будут нецелесообразны, если не определить, что такое злоупотребление политической партией своим доминирующим положением и каковы его возможные пределы, то есть какие действия доминирующей партии можно квалифицировать как проявления злоупотребления положением.

2.2. Понятие злоупотребления доминирующим положением

Злоупотребление партией доминирующим положением представляет собой, на наш взгляд, одну из форм злоупотребления правом. Лицо может злоупотреблять лишь субъективным правом, под которым понимаются не только права и свободы, но и властные или должностные полномочия. Таким образом, политическая партия, являясь носителем конституционных прав и свобод, вполне может быть субъектом, злоупотребляющим своими правами²³.

Злоупотребление политической партией своим доминирующим положением (как форма злоупотребления правом) основывается на убеждении данного субъекта политического рынка в превосходстве своих прав и интересов над правами и интересами контрагентов – иных политических партий. Такое убеждение позволяет игнорировать интересы других субъектов, либо сознательно стремиться к не подпадающему под юридическую ответственность причинению вреда публичным или частным интересам, которые воспринимаются как чужие²⁴. Одной из причин такого злоупотребления является отношение доминирующей партии к праву только как к инструменту обеспечения её целей, вытекающих не из интереса общества, а из её субъективного интереса или из политической конъюнктуры²⁵.

Издаваемые нормативные правовые акты всегда в определённой мере затрагивают права и свободы человека. В этой связи появляется опасность злоупотребления правом в процессе правотворчества, в частности законотворчества. Поэтому властное злоупотребление правом, ввиду очевидности больших (по сравнению с злоупотреблением частным лицом своими правами) масштабов социальных деформаций при нормативно-правовом опосредовании, безусловно, недопустимо и должно предупреждаться и устраняться средствами правосудия, в том числе конституционного.

²¹ См.: Гельман В.Я. Указ. соч. С. 50.

²² См.: Васильева С.В. Конституционно-правовой статус политической оппозиции. М.: Институт права и публичной политики, 2010. С. 50.

²³ См.: Малиновский А.А. Злоупотребление правом: теоретические аспекты // Журнал российского права. 1998. № 7. С. 71.

²⁴ См.: Красс В.И. Теория конституционного правопользования. М.: Норма, 2007. С. 643.

²⁵ См.: Бертель Ж.-Л. Общая теория права / Пер. с франц. / Под общ. ред. В.И. Даниленко. М., 2000. С. 446. Цит. по: Красс В.И. Указ. соч. С. 659.

В экономике наиболее опасным посягательством на конкурентные начала рынка является злоупотребление хозяйствующим субъектом своим доминирующим положением. Так, ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции» устанавливает запрет на совершение доминирующим хозяйствующим субъектом действий (или его бездействие), результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц. Перечень таких действий является открытым, так как в ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции» речь идёт о (в том числе) следующих действиях (п. 1–10), что позволяет правоприменителю рассматривать в качестве злоупотребления доминирующим положением и иные действия (бездействие) хозяйствующего субъекта.

Злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением является формой злоупотребления правом, «под которым понимается использование субъективного права в противоречии с его назначением, влекущее за собой нарушение охраняемых законом общественных и государственных интересов и интересов другого лица»²⁶. Таким образом, это нарушение может носить как публично-правовой, так и частноправовой характер. Исследователи отмечают, что Федеральный закон «О защите конкуренции» содержит правовые нормы двух типов: первые направлены на защиту интересов экономически зависимой стороны, в то время как вторые – на сохранение рыночного равновесия. Так, в одном случае запреты, направленные на защиту экономически зависимой стороны, носят частноправовую окраску. В другом же случае действия хозяйствующего субъекта представляют собой злоупотребление доминирующим положением в связи с тем, что оно снижает уровень конкуренции на товарном рынке. Например, доминирующий хозяйствующий субъект способен усилить своё доминирование на рынке, вытеснив с него другие предприятия²⁷.

Злоупотребление политической партией своим доминирующим положением является, на наш взгляд, исключительно публично-правовым нарушением, вне зависимости от того, причиняется ли вред законным интересам кого-то из субъектов политического рынка. Наиболее ярким примером, иллюстрирующим публично-правовую природу злоупотребления доминирующим положением, является намеренное принятие представительным органом нормативного правового акта, усиливающего доминирующее положение партии.

Кроме этого, злоупотребление доминирующим положением проявляется в возможности доминирующей партии, используя свой политический потенциал, создать дискриминационные условия для конкурентов²⁸.

Таким образом, под злоупотреблением политической партией доминирующим положением следует понимать *формально законное деяние (действие или бездействие) политической партии, занимающей доминирующее положение, прямо либо косвенно направленное на недопущение, ограничение или устранение политической конкуренции, причиняющее вред правам и законным интересам иных субъектов политического рынка.*

Наиболее опасными для политической конкуренции являются положения законодательства, позволяющие закреплять и усиливать доминирующее положение одной партии. Применяя терминологию антимонопольного законодательства, это может вы-

²⁶ Галицкий А.Е. Злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке по законодательству России и Франции: сравнительно-правовой анализ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 19.

²⁷ См.: Галицкий А.Е. Указ. соч. С. 19–21.

²⁸ См.: Васильева С.В. Злоупотребление политической партией своим доминирующим положением // Российская Конституция: нормы и жизнь. Труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып. 6. М.: ТЕИС, 2011. С. 50.

разиться в создании: 1) дискриминационных условий; 2) препятствий доступа на рынок (см. п. 8, 9 ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции»). Рассмотрим конкретные примеры.

Дискриминационные условия политической конкуренции:

1. Лицам, замещающим публичные должности, как кандидатам в депутаты или на иные выборные должности от политической партии может быть разрешено проводить агитацию в средствах массовой информации, и при этом не требуется брать отпуск на период предвыборной кампании. В таком случае эти лица получают не только партийную, но и административную поддержку.

2. Возможность перенесения выборов на удобное для доминирующей партии время²⁹.

3. Безальтернативное доминирование в законодательном процессе. Партия, занимающая доминирующее положение в парламенте, пользуясь наличием большинства депутатских мандатов, может игнорировать инициативы других политических партий, всего лишь не голосуя ни «за», ни «против»³⁰.

Препятствия доступа на политический рынок:

1. Завышенные требования к регистрации новых политических партий. В мировой практике наиболее известным примером существования таких требований является Мексика, в которой для создания партии установлены планка на уровне 67 тыс. членов и обязательное наличие региональных отделений в большинстве штатов³¹.

2. Ещё одним инструментом, позволяющим «отсекать» от политического рынка мелкие субъекты (а значит, поощрять доминирование), является так называемый «заградительный барьер», преодоление которого позволяет партии участвовать по итогам выборов в распределении депутатских мандатов. Примером использования самого высокого «заградительного барьера» является Турция, в которой он установлен на уровне 10%³².

3. Реструктуризация политического рынка (введение только пропорциональной избирательной системы, способствующей укреплению позиций доминирующей партии).

4. Достаточность представления в парламенте двух политических партий (так называемое «условие валидности» деятельности законодательного органа)³³.

5. Введение императивного депутатского мандата, предусматривающего санкцию в виде лишения мандата депутата, вышедшего из партийной фракции в парламенте³⁴.

2.3. Механизмы ограничения доминирования партии

Как было показано выше, злоупотребление политической партией доминирующим положением представляет собой посягательство на конкурентные начала политического рынка. В этой связи логичным выглядит поиск механизмов, способных предотвращать и пресекать чрезмерное доминирование и злоупотребление доминирующей партией своим положением. На практике не существует единой формулы решения этих вопросов. Однако, на наш взгляд, общим направлением совершенствования правового регулирования является стимулирование политической конкурен-

²⁹ См.: Нуреев Р.М. Указ. соч. С. 403; Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М.: Институт права и публичной политики, 2008. С. 138.

³⁰ См.: Васильева С.В. Указ. соч. С. 52.

³¹ См.: Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Указ. соч. С. 136.

³² См.: Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Указ. соч. С. 137.

³³ См.: Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Указ. соч. С. 138.

³⁴ См.: Гельман В.Я. Указ. соч. С. 52.

ции. Для достижения этой цели на политическом рынке необходимо существование, используя понятийный аппарат антимонопольного законодательства, неких *регуляторов*, способных при помощи установленных для них Конституцией полномочий оказывать положительное влияние на политическую конкуренцию. Такими регуляторами, по нашему мнению, могут выступать: парламент как представительный орган народа, Президент как гарант Конституции и Конституционный Суд как орган конституционной юстиции, призванный охранять конституционный строй государства. Рассмотрим их более подробно.

Злоупотребления правом существуют именно там, где необходимые правила отсутствуют, либо, наоборот, многовариантность предписаний обуславливает формальную возможность неконституционного выбора, в том числе бездействия³⁵. Так как современное российское законодательство содержит недостаточно правил, обеспечивающих политическую конкуренцию, представляется, что восполнение данного пробела является задачей парламента как представительного и законодательного органа государственной власти.

Однако именно парламент становится ареной активных действий политической партии, занимающей доминирующее положение. В руках партии, злоупотребляющей своим доминирующим положением, законотворчество может осуществляться вопреки обеспечению политической конкуренции³⁶. Такие действия вряд ли можно квалифицировать как правонарушение или преступление, но их необходимо характеризовать как злоупотребление правом. Сомнительным представляется мнение, согласно которому ограничить политическое доминирование партии можно только конституционными запретами³⁷. Видится, что противостоять чрезмерному доминированию одной политической силы способны система «сдержек и противовесов» внутри государственного механизма, а также современные ресурсы институтов непосредственной демократии и гражданского общества.

Ещё одним властным субъектом, который может выступить в качестве регулятора, является глава государства. Так, в соответствии со ст. 80 Конституции Российской Федерации Президент является главой государства и гарантом Конституции. Современная российская конструкция власти (если опираться строго на конституционный текст) отводит Президенту роль нейтрального политического игрока, ставя его как бы над всей властной системой. Таким образом, у Президента как главы государства появляются реальные рычаги пресечения попыток доминирующей партии злоупотребить своим положением на политическом рынке. К ним относится, например, предусмотренная ч. 3 ст. 107 Конституции РФ возможность Президента отклонить принятый парламентом федеральный закон.

Однако реалии последних лет показывают, что действующая Конституция РФ создаёт весьма обманчивую картину политической природы института президентства в России. Современное законодательство фактически превращает Президента в одного из активных субъектов политического рынка, который неизбежно *сам* начинает регулировать условия политической конкуренции, а также «*вход*» иных субъектов на политический рынок³⁸. Таким образом, Президент может способствовать усилению до-

³⁵ См.: Крусс В.И. Указ. соч. С. 668.

³⁶ См.: Крусс В.И. Указ. соч. С. 677.

³⁷ Подобное предложение содержится в ч. 7 ст. 8 проекта новой Конституции России, подготовленного группой студентов факультета права НИУ ВШЭ под научным руководством д.ю.н., проф. М.А. Краснова и к.ю.н., доцента С.В. Васильевой // URL: <http://www.liberal.ru/articles/5619>

³⁸ См.: Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Указ. соч. С. 220.

минирования одной политической партии, а также может бездействовать при явном злоупотреблении этой партией своим положением (в этой связи довольно наглядным представляется пример Мексики, где до 2000 г. президентские выборы выигрывали кандидаты от Институционно-революционной партии, что отчасти обеспечивало устойчивость политического доминирования этой партии³⁹).

Наиболее действенным, по нашему мнению, институтом является Конституционный Суд Российской Федерации. Вследствие ограниченности нормативных возможностей обеспечения противодействия злоупотреблению политической партией доминирующим положением, исключительное значение получает интерпретационная практика высшего органа конституционной юстиции.

В соответствии со ст. 125 Конституции РФ Конституционный Суд может проверять законы на предмет соответствия положениям Конституции. Признание Конституционным Судом закона неконституционным обеспечивает искомое нормативное противодействие злоупотреблению партией доминирующим положением, так как, по мнению В.И. Крусса, любая нормативная ситуация, позволяющая кому-либо безответственно злоупотреблять своими правами, свидетельствует, что тем самым неизбежно нарушаются связанные с подобным неконституционным позиционированием права других лиц и конституционный порядок в целом, что недопустимо⁴⁰. В этой связи Конституционный Суд выступает политически незаинтересованным в фактической легализации злоупотребления доминирующей партией субъектом.

Видится, что, помимо рассмотренных властных институтов, в качестве регулятора политической конкуренции, способного предупреждать и пресекать злоупотребление доминирующей партией своим положением, может выступать Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

2.4. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации как регулятор политической конкуренции

В соответствии с п. 1, 2 ст. 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁴¹ Центральная избирательная комиссия РФ (далее – ЦИК России) постоянно действующий федеральный государственный орган, организующий подготовку и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации. Являясь одновременно государственным органом (то есть не входящим ни в одну из ветвей государственной власти, указанных в ст. 10 Конституции РФ) и избирательной комиссией (п. 8 ст. 21 указанного Федерального закона), ЦИК России в пределах своей компетенции независима от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Пункт 3 ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» возлагает на избирательные комиссии обязанность обеспечивать реализацию и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме российских граждан, а пп. «а» п. 9 ст. 21 данного Федерального закона обязывает при этом ЦИК России осуществлять контроль за соблюдением указанных прав. Таким образом, ЦИК России, помимо реализации чисто технических полномочий (организа-

³⁹ См.: Коргунюк Ю.Г. Указ. соч. С. 172–174; Гельман В.Я. Перспективы доминирующей партии в России // *Pro et Contra*. 2006. № 4. С. 63–65.

⁴⁰ См.: Красс В.И. Указ. соч. С. 710–711.

⁴¹ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 25.07.2011) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

ция выборов, подсчёт голосов и т.п.), призвана решать задачи по развитию избирательной системы, правовому просвещению, развитию политической культуры общества в целом.

В этой связи представляется, что ЦИК России может выступать в качестве института, проводящего политику по стимулированию демократических процессов в обществе, в том числе развитию политической конкуренции.

В большинстве современных государств наряду с избирателями главными субъектами избирательного процесса выступают политические партии. Одной из основных форм юридической институционализации политических партий является избирательное законодательство⁴². Поэтому закрепление в избирательном законодательстве, помимо прочего, положений о регулировании политического доминирования и контроля за ним видится логичным. В роли властного регулятора, призванного контролировать поведение доминирующей партии, может выступать ЦИК России.

В свете вышесказанного обозначим возможные направления совершенствования деятельности ЦИК России в этой сфере.

Первое. ЦИК России могла бы устанавливать доминирующее положение политической партии, которая обладала более 40% депутатских мандатов в парламенте в течение двух созывов подряд и на следующих выборах не утратила этой позиции. Доминирующее положение партии подтверждается выдачей свидетельства. С одной стороны, это будет формальной констатацией стабильной поддержки избирателями данной партии. С другой – документальное оформление политического доминирования позволит усилить контроль за доминирующей политической партией со стороны, в первую очередь, ЦИК России и Конституционного Суда РФ.

Второе. Представляется необходимым наделить ЦИК России полномочием проведения экспертизы проектов федеральных законов о выборах и партиях в связи с изменением (дополнением) порядка их участия в выборах, а также освещения предвыборной агитации через средства массовой информации. На наш взгляд, эта мера позволит в некоторой степени пресекать попытки доминирующей партии злоупотребить своим положением в законодательном процессе путём принятия законов, усиливающих её политический потенциал. По аналогии с Общественной палатой Российской Федерации заключения ЦИК России по результатам экспертизы должны обязательно рассматриваться на пленарных заседаниях Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (п. 2 ст. 19 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации»⁴³).

Третье. ЦИК России может быть наделена полномочием по выдаче обязательных для исполнения предписаний о недопущении действий доминирующей партии, которые могут являться препятствием для возникновения политической конкуренции либо могут привести к её ограничению, устранению. Такие действия возможны, например, в ходе предвыборной кампании, когда доминирующая партия непропорционально использует средства массовой информации и иные средства агитации, тем самым ограничивая политическую конкуренцию. В связи с этим, во-первых, необходимо распространить действие Федерального закона «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и

⁴² См.: Автономов А.С., Веденеев Ю.А., Луговой В.В. Сравнительное избирательное право: Учебное пособие. М.: Норма, 2003. С. 86.

⁴³ Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (в ред. от 06.12.2011) // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

радиоканалами»⁴⁴ и на непарламентские партии. Во-вторых, в ст. 5 этого Федерального закона важно было бы зафиксировать прямую возможность политических партий обжаловать в ЦИК России нарушения гарантий равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами как в выборный, так и в межвыборные периоды. При этом следовало бы установить и особенности процедуры рассмотрения таких жалоб.

Наделение Центральной избирательной комиссии РФ дополнительными полномочиями усилит её роль независимого регулятора политической конкуренции.

Заключение

Анализ антимонопольного законодательства и теоретических конструкций, используемых экономической наукой, позволяет утверждать о применимости к политическому доминированию критериев и механизмов, действующих на товарных рынках. Это и схожие цели деятельности доминирующего хозяйствующего субъекта и политической партии, и количественный критерий, и способность доминирующих субъектов устранять с рынков конкурентов и затруднять на него доступ.

В этой связи представляется целесообразным внести дополнения в законодательство, регулирующее деятельность политических партий в России. Так, ст. 3 Федерального закона «О политических партиях»⁴⁵ необходимо дополнить пунктом следующего содержания:

«6. Под доминирующим положением в настоящем Федеральном законе понимается положение политической партии, представленной в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, дающее ей возможность оказывать решающее влияние на принятие Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации федеральных законов, иных нормативных правовых актов, а также публично-властных решений. Доминирующим признаётся положение политической партии, обладающей не менее чем 180 депутатскими мандатами в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации в течение двух созывов подряд.».

«Уникальность» положения доминирующей партии таит в себе опасность подмены конституционных интересов интересами сугубо партийными. В такой ситуации возможно злоупотребление политической партией своим доминирующим положением, что обуславливает необходимость закрепления механизмов, как в ходе выборов, так и в межвыборные периоды, пресекающих и устраняющих непропорциональное доминирование и злоупотребления доминирующей партией.

В этой связи, на наш взгляд, ст. 9 Федерального закона «О политических партиях» следует дополнить пунктом, в соответствии с которым:

«5¹. Запрещаются действия (бездействие) занимающей доминирующее положение политической партии, результатом которых являются или могут явиться недопущение, ограничение, устранение политической конкуренции, причиняющие вред правам и за-

⁴⁴ Федеральный закон от 12.05.2009 № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2392.

⁴⁵ Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» (в ред. от 08.12.2011) // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

конным интересам других политических партий, представленных в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.».

Законодательное закрепление таких категорий, как «доминирующее положение политической партии» и «злоупотребление политической партией доминирующим положением» расширяет нормативные возможности обеспечения противодействия чрезмерному доминированию и злоупотреблению доминирующей партией своим положением. Вместе с тем, как было установлено, особое значение в этом вопросе имеет интерпретационная практика Конституционного Суда. Часть 4 ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁴⁶ устанавливает, что «Конституционный Суд Российской Федерации при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов», которую можно дополнить следующим положением:

«... Исключение составляет разрешение дел о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, принятых Федеральным Собранием Российской Федерации.».

Указание на обязательность установления и исследования Конституционным Судом РФ фактических обстоятельств принятия парламентом федеральных законов в совокупности с полномочием по признанию федеральных законов неконституционными позволит высшему органу конституционной юстиции противодействовать злоупотреблению политической партией доминирующим положением, которое противоречит общественно значимым интересам и заложенным в Конституции России принципам, в частности идеологического и политического многообразия (ст. 13).

Вовлечение Центральной избирательной комиссии РФ в регулирование политической конкуренции также требует внесения изменений в действующее законодательство. Так, ст. 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» следует дополнить следующими нормами:

«9. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации:

к¹) устанавливает доминирующее положение политической партии, определяемое Федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», путём выдачи свидетельства;

к²) выдаёт политической партии, занимающей доминирующее положение, обязательные для исполнения предписания о недопущении действий, которые могут являться препятствием для возникновения политической конкуренции и (или) могут привести к ограничению, устранению политической конкуренции и нарушению настоящего Федерального закона.»;

«13¹. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе давать заключения на проекты федеральных законов, затрагивающих избирательные права и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.».

На наш взгляд, полномочие Центральной избирательной комиссии РФ по выдаче доминирующей партии обязательных для исполнения предписаний о недопущении действий, препятствующих возникновению политической конкуренции либо ограничивающих, устранивающих её, а также полномочие Конституционного Суда РФ по опре-

⁴⁶ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 28.12.2010) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

делению доминирующей партии в качестве лица, злоупотребившего своими правами, могут надлежащим образом повлиять на волеизъявление избирателей, от поддержки которых зависят результаты доминирующей партии на следующих выборах в парламент.

Таким образом, в настоящее время субъектами, способными противостоять действиям политической партии, занимающей доминирующее положение, выступают сами избиратели, Центральная избирательная комиссия и Конституционный Суд Российской Федерации. Однако применительно к конкретным обстоятельствам этот перечень может и расширяться.

ВТОРАЯ ПРЕМИЯ

Федоров Владислав Иванович,

студент 5-го курса факультета политологии Академии гуманитарного и социального образования Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина

Научный руководитель:

Сельцер Дмитрий Григорьевич,

директор Академии гуманитарного и социального образования Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина, доктор педагогических наук, профессор



«Большие выборы» 2011–2012: Тамбовская область и Россия

Введение

Главными политическими событиями 2011–2012 гг., безусловно, являются выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и Президента Российской Федерации. В связи с этим особенно актуальной становится проблема изучения электорального поведения населения России. Ведь от того, за кого проголосует избиратель, зависит будущая расстановка политических сил и развитие общества.

Практика изучения эмпирического опыта российских выборов дает основания полагать, что на электоральные ориентации россиян оказывает влияние ряд факторов, в совокупности определяющих исход голосования. Наиболее значимыми факторами являются: возрастная структура населения, национальная ситуация в регионе, экономическое развитие региона, уровень образования и доля городского населения.

В настоящей работе рассматриваются вопросы электорального поведения населения Тамбовской области в электоральном цикле 2011–2012 гг. «Большие выборы» 2011–2012 гг. являются кульминацией политического процесса нулевых годов и началом нового этапа развития взаимоотношений государства и взрослеющего общества. Ввиду этого закономерности и факторы, формирующие электоральные ориентации населения, анализируются на материале не одной, а двух федеральных избирательных кампаний. При помощи инновационных исследовательских методик предпринимается попытка выявить и объяснить сформировавшиеся электоральные ориентации россиян и особенности «южной» политической культуры тамбовского избирателя.

Изучение электоральных процессов является сегодня актуальной темой исследований для специалистов общественных наук как в России, так и за рубежом. В частности,

в работах А.С. Ахременко, Ю.А. Веденева, П. Лазарсфельда, А. Лейпхарта, С. Липсета, Л.И. Селезнева, Р.Ф. Туровского, Ж.Л. Шабо, М. Хинича, Дж. Энеλου проанализированы результаты голосований и заложены теоретические основы изучения электоральных ориентаций населения¹.

В исследованиях электорального поля наиболее обеспечена методологическим инструментарием американская школа политической науки. Основное внимание в зарубежных исследованиях уделяется проблемам пространственного моделирования электоральных процессов математико-статистическими методами. В основе западной школы изучения развивающихся в геопространстве политических процессов лежит концепция рационального поведения избирателя, созданная на основе теории рационального выбора. Классической для политологии здесь считается работа американского политолога и экономиста Э. Даунса «Экономическая теория демократии»², в которой было введено понятие «лево-правого континуума».

На заре развития методики было создано пространственное измерение основных положений теории рационального выбора в электоральном поведении, определены критерии электорального выбора, сформировано представление о пользе, выраженное в формализованных математических примерах. Это направление политической науки исследует электоральное поле с помощью сравнения идеологических платформ и политического поведения кандидатов с идеологическими пристрастиями и политическим поведением избирателей. Характеристики объектов – кандидатов и избирателей производится при помощи количественного подхода, что позволяет определить количественные критерии сравнения объектов. Основателями данного направления исследований являются Д. Блэк, Р. МакКелви, К. Мэй, Ч. Плотт, К. Эрроу³.

Мы полагаем, что применение комплекса методов пространственного моделирования политических представлений граждан является перспективным для изучения политической культуры и электоральных ориентаций, прогнозирования результатов голосования избирателей Тамбовской области. Немаловажно, что результаты исследования будут иметь формализованный характер и могут быть верифицируемы.

Цель исследования

Опираясь на проанализированный теоретический материал, целью нашего исследования является изучение политических предпочтений избирателей, политической культуры и готовности к участию в «Больших выборах» 2011–2012 гг. избирателей Тамбовской области.

Объект исследования

Избиратели Тамбовской области (взрослое население от 18 лет и старше).

Предмет исследования

Политические предпочтения, особенности политико-правовой культуры избирателей Тамбовской области и факторы их формирования.

¹ Ахременко А.С. Электоральное пространство: теоретико-методологические проблемы. Дисс. ... докт. полит. наук. М., 2009; Гришин Н.В. Электоральные ориентации населения Юга России: концептуальный анализ // Автореф. Дисс. ... докт. полит. наук. Астрахань, 2010; Селезнев Л.И. Политические системы современности: сравнительный анализ. СПб., 1995; Степанищенко О.В. Политический инфантилизм как характеристика электорального поведения (на материалах Краснодарского края) // Автореф. Дисс. ... канд. полит. наук. Краснодар, 2006; Arrow K. Social Choice and Individual Values. N.Y.: Wiley, 1951. P.21–26.

² Downs A. An Economic Theory of Democracy. N.Y., Harper and Row, 1957. P.124–132.

³ McKelvey R. Intransitivities in Multidimensional Voting Models // Journal of Economic Theory, Vol. 12, 1976. P.30–32; Plott Ch. A Notion of Equilibrium and Its Possibility under Majority Rule // American Economic Review, 1967, Vol. 57. P.22–27.

Задачи

Выявить главные факторы формирования политических предпочтений и политико-правовой культуры у избирателей Тамбовской области.

Определить уровень информированности избирателей Тамбовской области о федеральных политиках.

Определить типичность голосования Тамбовской области на фоне общероссийского голосования.

Применить новые методы сбора информации для получения более полного знания об изучаемом объекте.

Методология

Основу методологического инструментария нашего исследования составил комплекс подходов социологии, электоральной географии и математической статистики. Значительная роль в исследовании принадлежит методу опроса. Особое значение в исследовании играет теория рационального выбора, на ее основе создан один из вопросов для респондентов – «шкала интересов». Методы пространственного моделирования, созданные в рамках электоральной географии, помогли нам визуализировать пространственное понимание феномена выборов глазами российского избирателя. Для определения типичности и прогнозирования электорального поведения населения Тамбовской области применялись методы математической статистики.

Гипотезы

Ориентиром политических пристрастий российского избирателя является не идеология, а психо-эмоциональные черты личности политического лидера.

Политики, олицетворяющие действующую российскую власть и являющиеся ее сакральными символами, ближе россиянам, нежели политические фигуры, представляющие оппозицию.

У россиян смена политической власти ассоциируется со значительными изменениями в социально-экономической ситуации и не всегда в лучшую сторону.

Избиратель проголосует за того кандидата, кто ему лучше всего знаком.

Электоральное поведение населения Тамбовской области является девиантным по отношению к поведению российского избирателя.

География исследования

Эмпирические возможности нашего исследования были ограничены, и поэтому мы сконцентрировались на изучении электоральных ориентаций жителей одного из регионов Центрально-Черноземного района России – Тамбовской области.

1. Электоральное поведение избирателей Тамбовской области в период проведения федеральной избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации-2012

В своем исследовании, наряду с математико-статистическими методами анализа политических предпочтений избирателей, традиционно применяющихся в политологии и социологии, особое внимание мы уделили методу шкалирования, который был создан на основе концепции рационального поведения избирателей, теоретико-методологических основ электоральной географии и социальной психологии. Данный метод основан на пространственном моделировании электоральных ориентаций населения.

Пространственное измерение политической сферы является важным способом понимания результатов расстановки политических сил. Впервые идею о возможности пространственного моделирования электоральных ориентаций населения сформулировал Э. Даунс в своей работе «Экономическая теория демократии»⁴. Он ввел понятие «лево-правого континуума» – разделение крайне левых и крайне правых политических взглядов. Тамбовская область стала одним из первых регионов России, где был удачно применен метод пространственного моделирования⁵. Графически эта модель основана на 100-бальной шкале, где располагаются идеологические позиции от радикально левых (0) до радикально правых (100). Главным критерием шкалообразования является доля участия частных и государственных структур в жизни общества. Для левых характерно стремление к расширению роли государства, правые сводят роль государства до «ночного сторожа».

На основании этой идеи мы решили включить в социологическое исследование вопрос, где бы можно было выяснить, как респондент воспринимает расстояние, отделяющее его от того или иного политика. Подробно мы опишем построение шкалы интересов, остальные вопросы традиционны и будут представлены в виде ответов.

Параметры социологического опроса

Генеральная совокупность – население Тамбовской области от 18 лет (по данным Избирательной комиссии Тамбовской области – 863 144 избирателя по состоянию на **01.07.2011 г.**)⁶.

Выборка – 384 респондента.

Погрешность – 5%.

Опрос проводился с **20 по 30 января 2012 г.**

Распределение по возрасту: 18–25 лет – 20%; 26–40 лет – 25%, 41–55 лет – 25%, 56–70 лет – 22%, старше 71 года – 8%. Опрошено 50% женатых/замужних респондентов, 32% – неженатых/незамужних, и 11% – вдов/вдовцов, 7% – разведенных жителей области. Разделение по образованию имеет следующий вид: среднее специальное – 40%, высшее – 30%, среднее – 30%.

Кратко охарактеризуем основные социально-демографические показатели региона. Результаты проведенной в 2010 г. Всероссийской переписи населения для Тамбовской области выглядят следующим образом: численность населения составляет 1092,4 тыс. человек, половое соотношение: мужчин – 45,9%, женщин – 54,1%. Подобные пропорции характерны для всей России. В структуре населения Тамбовской области преобладают жители городов – 58,7%, сельское население – 41,3%⁷.

Построение шкалы интересов

На горизонтальной прямой респонденту предлагается разместить известных ему политиков в соответствии с его (индивида) представлениями о близости к нему позиции того или иного политика. Важно отметить, что это открытый вопрос. Мы не предлагаем вариантов ответа (имен политиков) – респонденты должны самостоятельно вспомнить значимых персон и соотнести позиции политиков с собственной позицией.

⁴ Downs A. An Economic Theory of Democracy. N.Y., Harper and Row, 1957. P.124–132.

⁵ Федоров В.И. Особенности пространственно-политических ориентаций и электорального поведения избирателей накануне президентских выборов-2012 (на примере Тамбовской области) // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2012. № 2 (108). С. 93–109.

⁶ Данные Избирательной комиссии Тамбовской области // Избирательная комиссия Тамбовской области: [веб-сайт]. URL: <http://tambov.izbirkom.ru/way/935538.html>.

⁷ Предварительные итоги Всероссийской переписи населения 2010 года. Доклад Федеральной службы государственной статистики // Всероссийская перепись населения: [веб-сайт]. URL: <http://www.perepis-2010.ru>.

Так мы можем узнать, кто действительно важен для избирателей. Но при такой технике в ответах могут встречаться политики, не участвующие в президентской гонке. Таким образом, мы постарались преодолеть проблему искусственности условий выбора респондента и не предлагать готовых вариантов ответа, из которых нужно выбирать, наша цель – извлечь из памяти эти ответы. Эта модель может быть универсальной для любой исследуемой страны, так как теория не определяет условия выбора ответов.

Размещая политиков на «шкале интересов», мы подразумевали, что респондент отвечает себе на следующие вопросы: кто из политиков мне наиболее близок, кто наиболее симпатичен, взгляды кого я разделяю и одобряю, кого я знаю лучше других, какой политик работал наиболее продуктивно, кто будет действовать в моих интересах? Так выглядит «шкала интересов»:

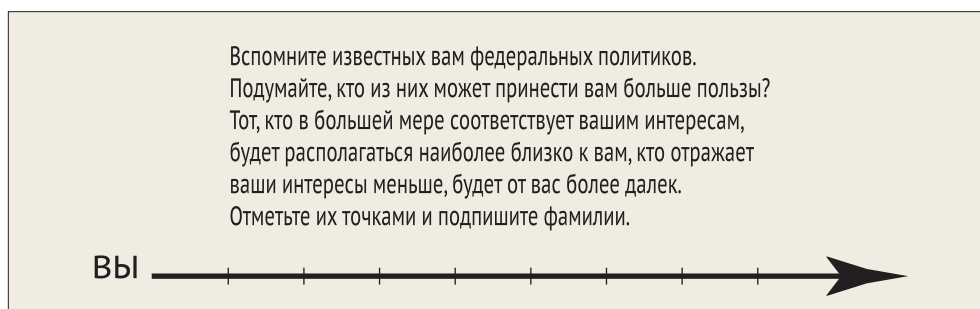


Рис. 1. Шкала интересов

Результаты:

Сколько политиков помещают на шкалу?

Минимум – 1. Максимум – 11. В среднем – 4.

Кто присутствует в ответах?

Лидерами рейтинга упоминания являются действующий премьер-министр и кандидат на пост Президента РФ В.В. Путин (92%) и действующий Президент РФ Д.А. Медведев (86%). Далее следуют политики, участвующие в президентской гонке: Г.А. Зюганов (79%), В.В. Жириновский (78%), С.М. Миронов (58%), М.Д. Прохоров (30%), Г.А. Явлинский (22%). Очевидно, что объяснение такой ситуации в «медийности» политиков. Для 80% россиян телевидение по-прежнему остается главным каналом получения информации⁸, а все эти политики на главных ролях в телеэфире уже много лет. Отдельно нужно прокомментировать позиции в рейтинге Явлинского и Прохорова. Если первый имеет богатое политическое прошлое и ясную позицию либерала-оппозиционера, то второй обозначил свои политические амбиции сравнительно недавно и его узнаваемость связана с «эффектом нового лица».

Лидеры радикальной оппозиции мало знакомы тамбовчанам. Такие деятели оппозиции как Б.Е. Немцов, В.А. Рыжков, А.А. Навальный, С.С. Удальцов получили менее 2% ответов. Другие политики встречались в единичных случаях. Подчеркнем, что это не распределение предпочтений участников опроса, а число упоминаний фамилии политика на шкале, выраженное в относительных величинах. Очевидно, что респондентам наиболее знакомы политические долгожители, находящиеся на политической сцене не

⁸ ВЦИОМ. Пресс-выпуск. № 1937// ВЦИОМ: [веб-сайт]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=112352>.

один десяток лет, либо новички, которые стремительно ворвались в политику, такие как олигарх М.Д. Прохоров.



Рис. 2. Частота упоминания политиков в ответах респондентов

Среднее расстояние близости политика – наиболее важный показатель нашего опроса, демонстрирующий, кто из политиков наиболее понятен и близок тамбовчанам. Проанализировав ответы респондентов, мы рассчитали среднее расстояние близости для каждого из часто упоминаемых политиков. Не стоит забывать: чем меньше расстояние до политика, тем он более популярен.

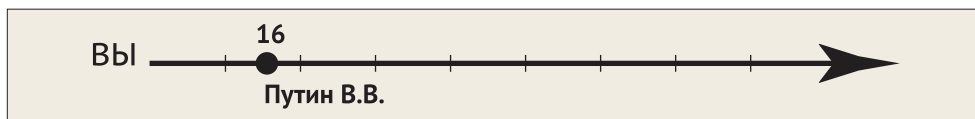


Рис. 3. Путин В.В.: 16 пунктов

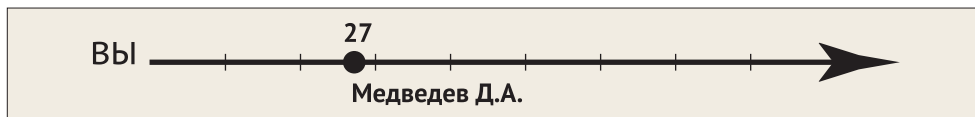


Рис. 4. Медведев Д.А.: 27 пунктов

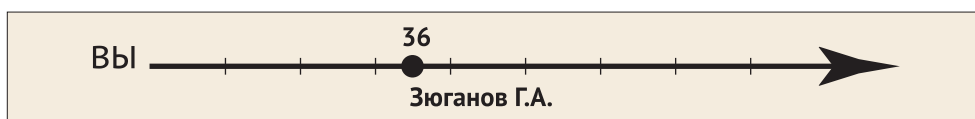


Рис. 5. Зюганов Г.А.: 36 пунктов

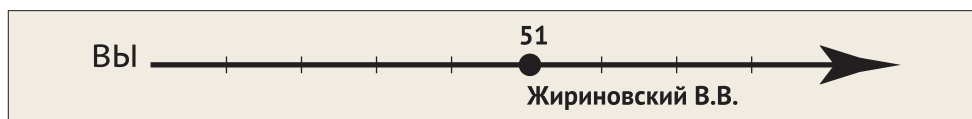


Рис. 6. Жириновский В.В.: 51 пункт

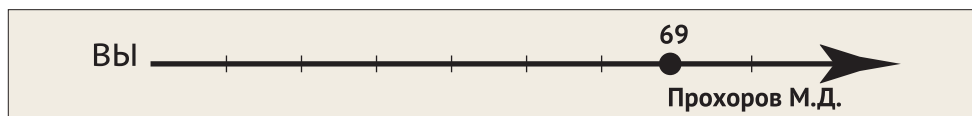


Рис. 7. Прохоров М.Д.: 69 пунктов

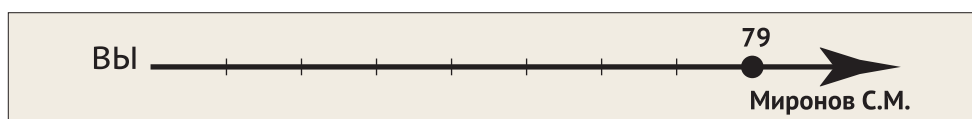


Рис. 8. Миронов С.М.: 79 пунктов

Экспресс-анализ ответов показал, что наиболее близки респондентам политики, олицетворяющие российскую власть, что сильно коррелирует с ценностями патриотизма, являющиеся, по данным ВЦИОМ, неоспоримыми для 24 % россиян⁹. Причем Путин находится на значительно более близком расстоянии (16), чем Медведев (27) пунктов. Вместе с тем позиции Зюганова (36) тоже очень сильны. Это можно объяснить спецификой традиционалистского электората, преобладающего в Тамбовской области. Регион в 1990-е гг. входил в так называемый «красный пояс» – группу регионов, активно поддерживающих коммунистов. Население медленно расстается со своими пристрастиями – отсюда довольно близкое расположение Зюганова (36). Кроме того, лидер коммунистов в массовом сознании по-прежнему воспринимается как главная оппозиция власти, и многие, кто питает ностальгические чувства по СССР, поддерживают именно его.

Минимальное расстояние до политика в ответах респондентов – 3 пункта. Также нужно отметить, что были респонденты, размещавшие «ближайшего» к себе политика на расстоянии 95 пунктов.

Этот вопрос мы задавали два раза: в начале и в конце опроса. Удалось выяснить, что респонденты четко представляют позиции 1–2 политиков, которые были определены при первом ответе. Когда этот вопрос повторялся, позиция наиболее близкого политика в 90 % случаев не менялась, и он оставался лидером для респондента. Что же касается второго по близости политика, то при повторном вопросе он сохранял свое место в 70% случаев, а в 30 % ответов его место мог занять третий и даже четвертый политик.

Также нельзя забывать, что избирателю импонирует внимание политиков. В 2011 г. Тамбовскую область посетили почти все главные фигуры российской политики: Г. Зюганов, В. Жириновский, Д. Медведев и В. Путин, что касается других политиков, то лидер эсеров С. Миронов последний раз был в регионе в 2008 г., когда занимал должность Председателя Совета Федерации и не примерял на себя роль ярого оппозиционера. Отсюда его не впечатляющие результаты. М. Прохоров был с визитом в 2010 г., в статусе бизнесмена, а не политика.

⁹ ВЦИОМ. Пресс-выпуск. № 1937// ВЦИОМ: [веб-сайт]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=112352>.

Далее следовали уточняющие вопросы:

Таблица 1

Информированность о наиболее «близком» политике, %

Насколько подробно вы знакомы с биографией политика, которого вы расположили на шкале ближе всех к себе?	
Знаю подробно, в деталях	9
Знаю основную информацию	31
Плохо знаком с его биографией	54
Совсем не знаком с биографией	6

Таблица 2

Информированность о других политиках, %

Вы знаете о ком-то из политиков больше информации, чем о наиболее близком к вам на шкале?	
Да	10
Нет	90

Таблица 3

Информированность об идеологической принадлежности наиболее «близкого» политика, %

Знаете ли вы, какой идеологии придерживается наиболее близкий на шкале к вам политик?	
Да, знаю	13
Догадываюсь	27
Нет, не знаю	60

Таким образом, удалось выяснить, что биографию даже самого близкого к себе политика знают менее половины его сторонников, а большинство (54%) плохо себе представляют даже основные этапы его жизненного пути. Абсолютное большинство опрошенных больше всего симпатизируют политику, с которым лучше всего знакомы. Всего лишь 10 % хорошо знают деятельность других политиков, по всей видимости, эти респонденты больше других интересуются политическим процессом и наблюдают за ним систематически. Эту группу избирателей трудно обмануть и, вероятнее всего, большинство из них голосует «не сердцем», а разумом. Примечательно, что знают об идеологии своего избранника 13% респондентов, есть основания полагать, что среди этого числа те 10% «экспертов», активно интересующихся политикой. При этом большинство опрошенных не знает, какой же идеологии придерживается политик, которого они выбрали.

Затем мы задавали вопросы, имеющие непосредственное отношение к президентским выборам.

Таблица 4

Электоральная активность в день голосования, %

Планируете ли вы принять участие в выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года?	
ДА, уверен(а)	46
Скорее, да	31
Скорее, нет	9
Точно НЕТ	7
Затрудняюсь ответить	7

Таблица 5

Ожидания от участия в выборах, %

Как вы думаете, ваше личное участие в выборах окажет влияние на будущее России?	
ДА, уверен(а)	42
Скорее, да	27
Скорее, нет	19
Точно НЕТ	12

Таблица 6

Важность участия в выборах, %

Для вас важны выборы Президента РФ 4 марта 2012 года?	
ДА, уверен(а)	51
Скорее, да	38
Скорее, нет	5
Точно НЕТ	6

Подавляющее большинство планирует принять участие в выборах. Однако менее половины респондентов уверено заявляют, что от их участия в выборах зависит будущее России, значительная доля населения не уверена в том, что их голос может повлиять на их исход. Это свидетельствует о том, что в широких слоях общества выборы по-прежнему воспринимаются как формальная процедура «соприкосновения» с властью, созданная для ее легитимации. Остается устойчивым мнение, основанное на опыте «альтернативных выборов» в СССР и активном использовании административного ресурса в новейшей истории России, дескать, «без нас уже всех выбрали».

По итогам нашего исследования стало возможным сформулировать факторы, влияющие на электоральные ориентации жителей городов и сельской местности, они представлены в таблице:

Таблица 7

Факторы электорального поведения россиян

Фактор	Город	Село
Ритм жизни	быстрый	медленный
Политическая культура	смешанная	подданническая
Уровень образования	более высокий	более низкий
Информированность	более высокая	более низкая
Быстрота смены политических предпочтений	более высокая	более низкая
Средний возраст	более молодой	пожилые люди
Этнический состав	неоднородный	однородный
Конфессиональный состав	неоднородный	однородный
Половой состав	преобладают женщины	значительно преобладают женщины
Количество чиновников	высокое	низкое
Количество военных	высокое	низкое

Эти различия помогают понять, почему жители городов в целом голосуют более либерально и протестно, а жители сельской местности более консервативно. При создании политических программ кандидатов и партий в значительной степени должны учитываться сочетания этих факторов, оказывающих решающее воздействие на вероятный исход голосования в городе и на селе.

Выводы

Ключевым расколом, определяющим политические предпочтения российских избирателей, является *причастность/непричастность* или *обладание/не обладание* властью. Большинство не рассуждает в утилитарных категориях извлечения личной пользы от поддержки «кандидата власти» – это удел тех немногих, кто близок к политической и бизнес-элите и может связывать с конкретным политиком свои планы. Для остального населения, не причастного к каналам влияния, выбор в пользу «кандидата власти» обусловлен представлениями о сакральности власти и ее носителе.

По аналогии с западным опытом изучения поведения избирателей мы предполагали, если искушенный западный избиратель далек от мышления в категориях рационального выбора, то его российский «коллега» даже не приблизился к политической целесообразности. И эта гипотеза подтвердилась. Мы установили, что индивид при выборе наиболее близкого политика руководствуется не подробными знаниями о его политической программе, идеологических убеждениях и профессиональной деятельности, а отдельными элементами имиджа политика.

Любые перемены прежде всего ассоциируется с изменениями к худшему, а не к лучшему. Немаловажно и то, что в возрастной структуре населения Тамбовской области значительное место занимают люди предпенсионного и пенсионного возраста (40%), а эта возрастная группа особенно консервативна.

Избиратель, принимая решение за кого проголосовать, выберет того кандидата, который ему больше знаком. Иными словами, успех победы заключается в максимально подробном, но не навязчивом освещении деятельности политика.

При помощи шкалы интересов можно с большой долей уверенности получить ответ на вопрос, в каком порядке после подведения итогов голосования будут стоять кандидаты. На основании полученных нами данных участники займут следующие места: 1-й – В.В. Путин, 2-й – Г.А. Зюганов, 3-й – В.В. Жириновский, 4-й – М.Д. Прохоров, 5-й – С.М. Миронов. Такое расположение кандидатов на пост Президента РФ характерно для Тамбовской области. Вместе с тем мы полагаем, что эти данные можно экстраполировать на большую часть русских областей, похожих по структуре населения на Тамбовскую область. Таких регионов около пятидесяти, и в них проживает большая часть российских избирателей. В выборах Президента РФ планируют принять участие более половины опрошенных.

На парламентских выборах 2011 г. значительно усилились межрегиональные различия в голосовании. Если в 2007 г. в целом большинство регионов голосовало на уровне общероссийских результатов выборов, то в 2011 г. расслоение на лояльные власти и оппозиционные регионы значительно усилилось. В связи с этим представляется важным рассмотреть частный случай электорального поведения избирателей Тамбовской области, которое как мы выяснили, является девиантным.

2. Определение типичности голосования Тамбовской области на фоне общероссийских результатов парламентских выборов 2007 и 2011 гг.

Чтобы выявить тенденции электоральной динамики, нужно сопоставить статистические переменные на протяжении нескольких электоральных циклов. Для обработки массивов электоральной статистики существует корпус специализированных математических методов, позволяющих перевести «язык цифр» на язык суждений.

Теоретико-методологические основы изучения политических процессов математико-статистическим методом заложены в трудах западных ученых: Д. Блэка, Э. Даунса Р. МакКелви, К. Мэя, Ч. Плотта, К. Эрроу¹⁰. Для современной западной политологии характерна сильная «математизация» науки. Сегодня более 90% исследований в США основаны на использовании математического инструментария. В России значительных успехов в изучении электорального поведения математическим методом добился А.С. Ахременко¹¹.

Для определения типичности голосования региона на фоне общероссийских результатов выборов эффективным методом является расчет среднего квадратичного отклонения. Этот метод определяет поляризацию электората и отвечает на вопрос, велики ли различия в голосовании на территории. Применяя его, можно выяснить: насколько голосование в конкретном регионе отличается от среднероссийского; насколько он важен для определения тенденций электорального поведения населения региона

¹⁰ Black D. The Theory of Committees and Elections. Cambridge Univ. Press, 1958; Downs A. An Economic Theory of Democracy. N.Y., Harper and Row, 1957; McKelvey R. Intransitivities in Multidimensional Voting Models // Journal of Economic Theory. 1976. № 12. P. 72–78; May K. A Set of Independent Necessary and Sufficient Conditions for Simple Majority Decision // Econometrica. 1952. № 20; Plott Ch. A Notion of Equilibrium and Its Possibility under Majority Rule // American Economic Review. 1967. № 57; Arrow K. Social Choice and Individual Values. N.Y.: Wiley, 1951.

¹¹ Ахременко А.С. Указ. соч.

на фоне общероссийских показателей; как формализованный способ «среднее квадратичное» демонстрирует свободные от субъективного влияния исследователя уникальные черты региона.

Формула расчета среднего квадратичного отклонения выглядит так:

$$\left(\sigma = \sqrt{\frac{\sum (x_i - \bar{x})^2}{N}} \right),$$

где σ – среднеквадратичное отклонение, \sum – сумма квадратов разностей величин, N – число переменных.

Подробно рассмотрим алгоритм действий на упрощенном примере. Допустим, что есть результаты выборов депутатов областной Думы в разрезе УИК одного избирательного округа. Видно, что результаты кандидатов в каждой из УИК неодинаковы. Чтобы сформулировать суждение о вариативности голосования за кандидата на территории, нужно рассчитать значение среднего квадратичного отклонения.

Наша исследовательская задача – выяснить типичность голосования за кандидата на территории, определить насколько консолидированно голосуют избиратели.

Так, в округе № 1, разделенном на 20 УИК, в выборах принимали участие три кандидата: X, Y, Z. Рассмотрим типичность голосования за каждого из кандидатов. Так, кандидат X получил 40% в 18 УИК, а в двух – 39%, значит, среднее квадратичное отклонение будет незначительно (0,3), потому что везде голосовали одинаково. За кандидата Y в 15 УИК проголосовало 18% избирателей, а в 5 – 16%, значит среднее квадратичное отклонение – 0,87. В 6 УИК кандидат Z получил 25%, в 3 – 11%, в 8 – 6%, в 3 – 5%, таким образом, отклонение в результатах голосования – 8,51.

Последний кандидат имеет самую большую вариацию электоральной поддержки, у кандидата Z есть территории, где его активно поддерживают, а есть районы, где он явный аутсайдер. У двух других кандидатов примерно равная доля сторонников рассеяна по всей территории.

Для компаративного исследования «электоральной типичности» Тамбовской области на фоне общероссийских результатов парламентских выборов 2011 г. мы использовали метод среднего квадратичного отклонения. Для выявления тенденций типичности электорального поведения и факторов, оказывающих на него воздействие, мы сравнили вариации результатов парламентских выборов 2007 и 2011 гг. в Тамбовской области и в России.

Для определения среднего квадратичного отклонения используются сравнимые величины. Ими являются количественные результаты голосования в регионе за партии, представленные в процентах. Использование относительных, а не абсолютных величин продиктовано необходимостью в сопоставимости данных исследования. Мы сравнивали 7 переменных (7 партий) по 32 параметрам (32 ТИК) для Тамбовской области и по 85 – для России. Всего мы сравнили 819 переменных (результатов партий), из которых 224 приходится на Тамбовскую область, а 519 – на Российскую Федерацию.

Особо отметим, что расчеты мы производили на основании итогов голосования в субъектах Российской Федерации, территории за пределами РФ и специального округа «Байконур». Это адекватно цели расчетов – показать типичность голосования региона на фоне других регионов РФ. Наилучшим образом результаты наших расчетов можно представить в виде таблицы (табл.8) сравнения типичности голосования частного и общего – Тамбовской области и РФ.

Таблица 8

Различия в типичности голосования Тамбовской области и России на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва

Среднее квадратичное отклонение ГД 2011		
Партия	Тамбовская область	РФ
ЕДИНАЯ РОССИЯ	7,13	16,68
КПРФ	3,30	6,22
СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ	1,83	6,16
ЛДПР	2,50	5,30
ЯБЛОКО	0,94	1,80
ПАТРИОТЫ РОССИИ	0,17	0,44
ПРАВОЕ ДЕЛО	0,11	0,30

Характеризуя данные таблицы, можно сделать некоторые выводы. Показатели среднего квадратичного отклонения для Тамбовской области в сравнении с общероссийскими результатами менее вариативны. Регион голосует более монолитно и консервативно. В силу огромных размеров «политического поля» электоральная карта РФ более контрастна, чем карта голосования в Тамбовской области. Очевидно, что различия в электоральном поведении напрямую зависят от размеров региона, чем меньше размеры и численность электората, тем меньше различия в электоральных ориентациях внутри региона.

Как видно из таблицы, наиболее экстремальные результаты голосования характерны для «партии власти». При этом Тамбовская область голосует более единодушно, чем Россия, если максимум электоральной поддержки отмечен в Гавриловском районе (78,48%), то минимум в Советском районе г. Тамбова – 51,61%. Между максимумом и минимумом разница 26,87%. В России расстояние между крайними значениями огромное – более 70%. Так, в Ярославской области «партия власти» получила наиболее низкий результат по стране – 29,04%, а самый высокий в Чеченской Республике – 99,49%. Вариации показателей голосования в Тамбовской области за «ЕДИНУЮ РОССИЮ» ниже общероссийских более чем в два раза. Для визуализации распределения электоральной поддержки партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» на территории Тамбовской области мы создали электоральную картограмму (рис. 9).

Как можно объяснить монолитность голосования Тамбовской области в сравнении с общероссийским голосованием за партию власти? Среднее отклонение голосования в Тамбовской области (7,13) более чем в два раза меньше общероссийского (16,68).

Во-первых, регион по своей социальной структуре однороден, и главные объяснительные возможности лежат в русле традиционного для России раскола город – село. Согласно подходу С. Липсета и С. Роккана¹² на электоральное поведение избирателей оказывают значительное влияние социальные конфликты. Главные внутрирегиональные различия в голосовании проявляются между жителями городов и сельских районов. Также в Тамбовской области нет города-миллионника, который мог бы от-

¹² Lipset S.M., Rokkan S. Cleavage Structures, Party System, and Voter Alignments // The West European Party System. Oxford, 1990.

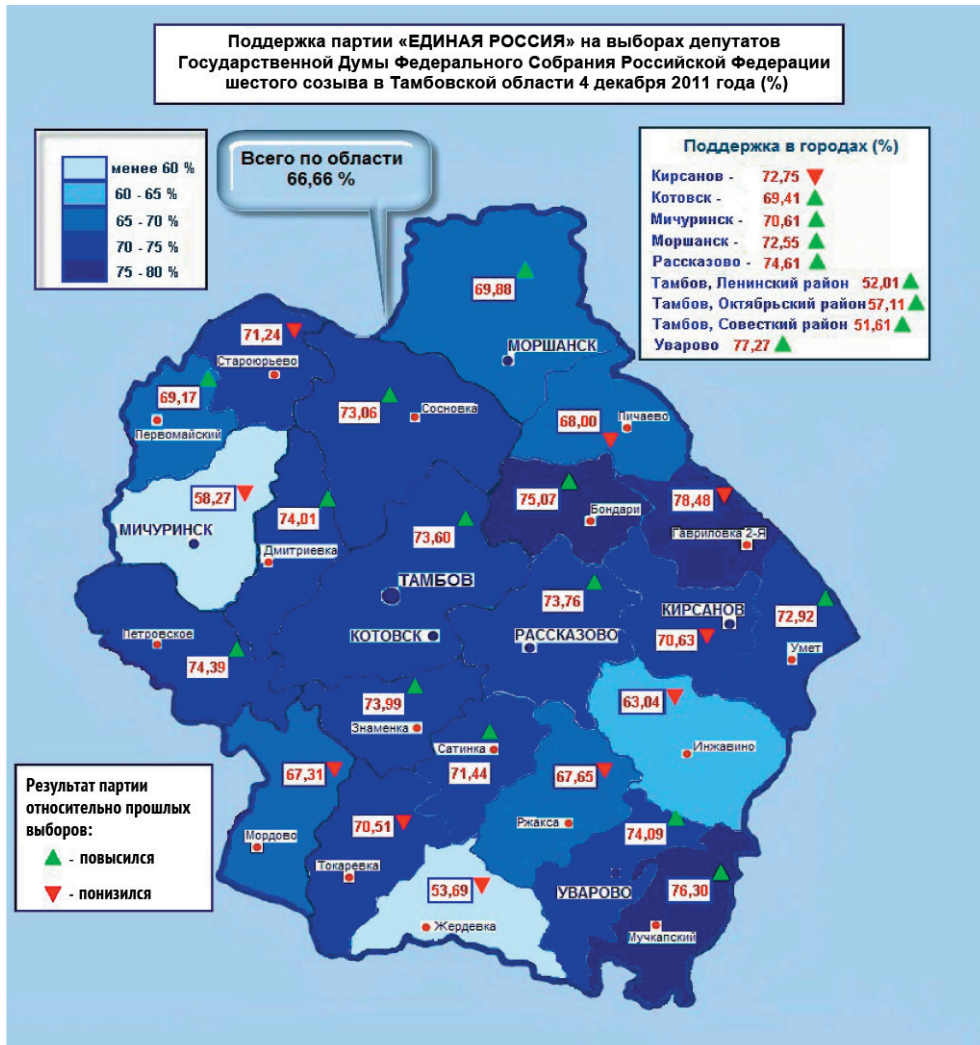


Рис. 9. Голосование за партию «ЕДИНАЯ РОССИЯ» в Тамбовской области

личаться либеральным и оппозиционным голосованием на фоне консервативно-государствинического голосования сельской периферии и небольших городов.

Во-вторых, высокая электоральная управляемость, обеспеченная сильной местной администрацией, неизменно благоприятствует на выборах партии власти. Администрации области удалось «приглушить» внутриэлитные противоречия и рекрутировать на должности глав муниципалитетов только тех людей, которые будут связаны взаимными обязательствами, от выполнения которых зависит их политическое будущее.

В-третьих, политическую культуру тамбовского избирателя отличает консерватизм и осторожность в смене политических предпочтений. В соответствии с теорией диффузии политических инноваций, предложенной шведским географом Т. Хагерстрнадом¹⁵,

¹⁵ Hägerstrand T. Innovation Diffusion as a Spatial Process. Chicago: University of Chicago Press, 1967, P. 127.

всякое политическое нововведение возникает в крупнейших городских агломерациях, а затем посредством горизонтальных связей распространяется по территории, достигая периферийных районов, когда инновация перестает быть таковой в центре, где она возникла. Иными словами, если рассматривать Тамбовскую область как периферийную территорию, то нет ничего удивительного в том, что электорат региона медленно расстается с политическими ориентирами. Так было в 1990-е гг., когда регион был настроен оппозиционно к либерально-реформаторским силам и активно голосовал за коммунистов, так будет и в 10-е гг. XXI века, когда тамбовский избиратель одним из последних перестанет активно поддерживать Центр.

В-четвертых, осторожный политический курс удовлетворяет тамбовский электорат, потому что сильное консервативное начало политической элиты совпадает с политическими ценностями тамбовчан.

Распределение электоральной поддержки КПрФ по территории Тамбовской области, которая в 1990-х гг. была одним из форпостов «красного пояса», более равномерное. Значение среднего квадратичного отклонения в сравнении с «ЕДИНОЙ РОССИЕЙ» ниже более чем в два раза (3,30). Это означает, что весомая доля электората представлена во всех населенных пунктах. Расстояние между экстремальными точками максимальной и минимальной поддержки – 13,33%. Расстояние между крайними значениями в целом по России – более 30%. За исключением Сампурского района, во всех субрегионах КПрФ имеет минимум 10% поддержки. Это связано с развитой сетью активно действующих первичных партийных организаций, которые работают на всей территории региона, и широкой социальной базой партии. В районах минимальной поддержки «партии власти» КПрФ как главная оппозиция пользуется самой высокой поддержкой. Наиболее ярко это видно в Жердевском районе, где у «партии власти» худшие результаты среди всех сельских районов области, а у коммунистов лучшие. Дисперсия результатов КПрФ на территории области небольшая. На картограмме (рис. 10) хорошо видно распределение голосования за коммунистов по территории региона.

Другие участники выборов в Тамбовской области выглядят статистами. Как правило, голосование за партии, пользующиеся минимальной популярностью, отличается равномерным распределением по территории. При среднем отклонении (2,50) ЛДПР получила более 10% в Тамбове и в четырех сельских районах, а на остальной территории результат колебался в пределах 5–7%. Партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» и «ЯБЛОКО» имели успех в городах области, но «провалились» в сельских районах, где нет «яблочного» либерально-реформаторского электората, а потенциальный избиратель эсеров старше 45 лет предпочел «СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ» «ЕДИНУЮ РОССИЮ». Среднее отклонение в голосовании за партии «ПАТРИОТЫ РОССИИ» – 0,17, «ПРАВОЕ ДЕЛО» – 0,11. При таком отклонении в результатах голосования их поддержка нигде не превысила 1%. Иначе говоря, сторонников у этих партий везде мало.

Таким образом, можно прийти к выводу, что результаты выборов депутатов в Государственную Думу в 2011 г. в Тамбовской области серьезно отличаются от характерного для России «рисунка голосования», а следовательно, являются девиантным примером электорального поведения. Это подтверждает тенденцию нетипичного электорального поведения тамбовского избирателя, которая начала прослеживаться в 1990-е гг., когда регион был настроен оппозиционно к либерально-реформаторским силам и активно голосовал за коммунистов.

Показатели электоральной типичности являются важным индикатором поляризации настроений общества. В периоды нарастания социальной напряженности и

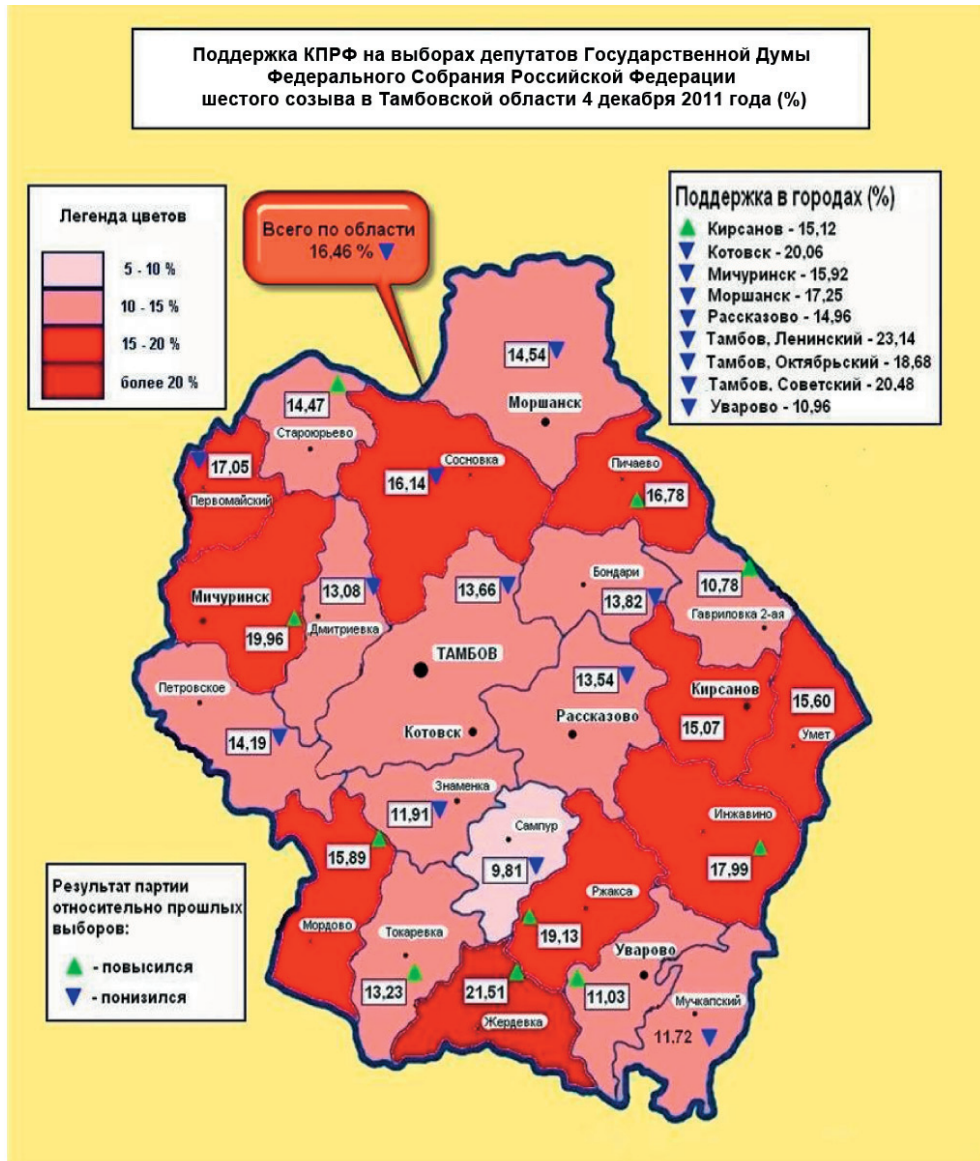


Рис. 10. Голосование за КПРФ в Тамбовской области

экономических трудностей отклонения от средних значений будут особенно высоки. Чтобы доказать, что среднее квадратичное отклонение голосования изменяется вместе с уровнем экономического и социального благополучия, приведем пример парламентских выборов 2007 г., когда интенсивное развитие экономики и политическая стабильность привели к улучшению уровня жизни значительной части российского общества. Рассчитаем среднее квадратичное отклонение на выборах депутатов Государственной Думы в 2007 г. (табл. 9), сравнивать мы будем только партии, которые принимали участие в двух электоральных циклах.

Таблица 9

Различия в типичности голосования Тамбовской области и России на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва

Среднее квадратичное отклонение ГД 2007		
Партия	Тамбовская область	РФ
ЕДИНАЯ РОССИЯ	8,43	10,76
КПРФ	4,75	3,95
СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ	1,61	3,46
ЛДПР	1,44	3,47
ЯБЛОКО	0,83	1,50
ПАТРИОТЫ РОССИИ	0,26	1,10

Данные таблицы подтверждают наше предположение. Вариации результатов голосования в целом по России в 2007 г. ниже по всем партиям. Очевидно, когда общество уверенно развивается, то интерес к политике ослабевает, и избиратели голосуют более консолидированно по всей территории страны. На 2007–2008 гг. пришелся экономический бум второго президентства Путина и, как следствие, деполитизация общества. Из таблицы видно, что показатели типичности голосования Тамбовской области и России по двум крупнейшим партиям похожи.

Сравнивая типичность голосования в 2007 и 2011 г., можно отметить, что поляризация результатов голосования в целом по России растет, а в Тамбовской области, наоборот, снижается. Значительно возросли вариации голосования за «партию власти» и коммунистов. Это означает, что в регионах России усиливаются различия в политических предпочтениях избирателей. В свою очередь, тамбовский избиратель «застыл» и не отреагировал на изменение магистрального запроса общества на либерализацию политической сферы.

В электоральном цикле 2011–2012 гг. проявились значительные изменения в поведении российского избирателя. Прежде всего это выразилось в росте оппозиционных настроений и массовых требований либерализации политической системы. В 2007 г. было 22 региона, где поддержка «партии власти» превышала 70%, и не было ни одного, где бы «ЕДИНАЯ РОССИЯ» набрала менее 40%. Спустя четыре года только в 11 регионах «партии власти» удалось получить более 70%. В 31 регионе «ЕДИНАЯ РОССИЯ» набрала менее 40%. Налицо резкое сокращение электоральной поддержки. Обратная ситуация в Тамбовской области. Так, в 2007 г. было 7 территорий, где «ЕДИНАЯ РОССИЯ» набрала более 70%, а в 2011 г. таких территорий – 21. Надо полагать, что рост поддержки «партии власти» в регионе прежде всего вызван не впечатляющими экономическими успехами, а укреплением административного ресурса и, как следствие, повышением электоральной управляемости.

Заключение

Замысел данной работы состоял в том, чтобы продемонстрировать, как на материалах одного региона можно сравнивать и выявлять общие тенденции электорального поведения и особенности политической культуры, присущие как частному, так и общему. Наше исследование выполнено в компаративистском духе, мы рассматривали про-

блему электорального поведения и особенностей политической культуры населения Тамбовской области в трех измерениях: кросс-темпоральном, кросс-региональном и кросс-субрегиональном. Чтобы анализ проблемы был всесторонним, мы провели опрос общественного мнения, обработали данные электоральной статистики математическими методами и обобщили полученные результаты.

Проанализировав данные репрезентативного социологического исследования, мы пришли к следующим выводам. Ключевым расколом, определяющим политические предпочтения российских избирателей, является *причастность/непричастность* или *обладание/не обладание* властью кандидата на выборную должность. Большинство граждан не рассуждает в утилитарных категориях извлечения личной пользы от поддержки «кандидата власти». Для большинства населения, не причастного к каналам влияния, выбор в пользу «кандидата власти» обусловлен представлениями о сакральности власти и ее носителе.

По аналогии с западным опытом изучения поведения избирателей мы предполагали, что если искушенный западный избиратель далек от мышления в категориях рационального выбора, то его российский «коллега» даже не приблизился к политической целесообразности. И эта гипотеза подтвердилась. Мы установили, что индивид при выборе наиболее близкого политика руководствуется не подробными знаниями о его политической программе, идеологических убеждениях и профессиональной деятельности, а отдельными элементами имиджа политика.

В российском обществе любые перемены прежде всего ассоциируются с изменениями к худшему, а не к лучшему. Преобладание консервативного начала у россиян определяет их взгляды на жизнь, социальное поведение, степень гражданского (не) участия, электоральные ориентации. Избиратель, принимая решения за кого проголосовать, выберет того кандидата, который ему будет больше знаком.

Таким образом, электоральные предпочтения тамбовчан определяет комплекс факторов, среди которых главными являются: информированность о деятельности политика, сакральное понимание и поддержка действующей власти, осторожность в сфере политических предпочтений, особенности региональной политической культуры.

Жители Тамбовской области являются преимущественно носителями консервативной политической культуры. Тамбовский избиратель медленнее ориентируется в изменениях политической конъюнктуры и более активно, чем в среднем по России, поддерживает действующую власть, если она выполняет его социальные запросы.

При сравнении типичности голосования в 2007 и 2011 гг. можно отметить, что поляризация результатов голосования в целом по России растет, а в Тамбовской области наоборот снижается. Значительно возросли вариации голосования за «партию власти» и коммунистов. Это означает, что в регионах России усиливаются различия в политических предпочтениях избирателей. В свою очередь, тамбовский избиратель «застыл» и не отреагировал на изменение магистрального запроса общества на либерализацию политической сферы.

В российском обществе существует убеждение, что «наверху не так как внизу», когда избиратель голосует на федеральных выборах за «кандидата власти», то он уверен, что тот «самый главный» будет работать на развитие общества и государства, сможет наказать своекорыстных чиновников на местах. Российское общество в целом уверено, что местная власть работает не в ее интересах. Пока уверенность, что «наверху не так как внизу» сохраняется, избиратель поддерживает власть, когда эта вера пропадает, наступает кризис доверия.

Необходимо знать, как «работают» выборы, из чего складывается избирательный процесс, о чем «говорят» результаты голосования и на что они влияют. С этой точки зрения данная работа важна, потому что она раскрывает механизмы изучения феномена выборов.

ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ

**Гончарова Виктория Геннадьевна,
Липаева Елена Евгеньевна,**
студентки 2-го курса Национального
исследовательского университета, филиала
Московского энергетического института
(технического университета) в г. Смоленске

Научный руководитель:

Слепченкова Светлана Викторовна,
старший преподаватель кафедры гуманитарных
наук Национального исследовательского
университета, филиала Московского
энергетического института (технического
университета) в г. Смоленске



Использование возможности сети Интернет в избирательном процессе

Введение

Применение информационных и коммуникационных технологий является необратимой тенденцией мирового развития. Особая роль в этом процессе принадлежит глобальной сети Интернет.

Сегодня Интернет является специфическим интерактивным средством массовой коммуникации. Он активно используется в политическом процессе, бросая вызовы его традиционным институтам и механизмам. Например, на выборах в Государственную Думу в декабре 2011 г. представители всех партий активно использовали страницы своих блогов и страницы в Twitter, Facebook и ВКонтакте для ведения предвыборных кампаний и освещения хода голосования.

Сеть Интернет не признает условностей государственного суверенитета, форм политического участия, иерархических структур, политических партий и других институциональных субъектов политики.

Политические последствия использования сети противоречивы и неоднозначны. Это выражается в том, что, с одной стороны, Интернет позволяет снимать географические и структурные ограничения прямого политического участия, коллективного действия, устранять дистанцию между гражданами и лицами, принимающими решения. С другой стороны, необходимо учитывать, что современные информационные технологии, по мере расширения их сферы применения в повседневной жизни, делают общество более уязвимым перед политическим контролем, создают потенциальную возможность манипулятивного воздействия на личность.

Развитие новых информационных технологий сегодня бросает вызов интересам общественной и государственной безопасности. Многогранная проблема регулирования этих процессов имеет технические, политические, нравственные, экономические и правовые (в т.ч. международно-правовые) аспекты.

В связи с этим существует необходимость проведения исследования особенностей существования и функционирования политики в условиях развития технологий информационного общества.

Объектом работы являются возможности сети Интернет.

Предметом настоящей работы является использование сети Интернет в избирательном процессе в РФ.

Цель нашей работы заключается в выявлении и обосновании возможностей сети Интернет, которые используются в избирательном процессе в РФ.

Для достижения данной цели нами будут решаться следующие исследовательские задачи:

- рассмотреть правовое положение сети Интернет в России;
- выявить возможности применения сети Интернет в избирательном процессе;
- рассмотреть особенности применения сети Интернет в избирательном процессе.

Кроме традиционных источников информации, в работе активно привлекались данные с web-сайтов сети Интернет, в частности новостные ленты агентства «romir.ru», электронные журналы «internet.ru», «polit.ru», «politstudies.ru», «viberirussia.ru». Дополнительным материалом также явились результаты социологических исследований аудитории сети Интернет, проведенные в России «Социальное интернет-голосование «Честные выборы».

1. Правовая природа сети Интернет

Сегодня сеть Интернет как средство массовой коммуникации достигла такого уровня развития и воздействия на общественную жизнь, которая требует государственного вмешательства в виде принятия законов, регулирующих деятельность, связанную с распространением новых технологий.

В современном обществе под Интернетом (англ. Internet) понимают глобальную компьютерную сеть, дающую доступ к емким специализированным информационным серверам и обеспечивающую электронную почту. В состав Интернета входят и обеспечивают его функционирование множество провайдеров (компаний, обеспечивающих за плату техническую возможность доступа в Интернет), владельцев серверов (компьютеров, на которых размещаются запасы информации), пользователи услугами Интернета и потребители информации.

Интернет берет свое начало от компьютерной сети ARPANET, объединившей в 1969 г. компьютеры нескольких американских университетов и компаний, работавших по заказу Агентства по развитию передовых технологий Министерства обороны США. В настоящее время сети ARPANET уже не существует, вместо нее развились и функционируют множество гражданских сетей, объединенных между собой и позволяющих десяткам миллионов людей общаться друг с другом и получать доступ к огромным массивам информации. Таким образом, Интернет – уникальное и совершенно новое средство всемирной коммуникации.

В настоящее время число пользователей сети Интернет стремительно растет. Согласно сведениям, приведенным в проекте Концепции развития рынка телекоммуникационных услуг в Российской Федерации (одобрен на заседании Правительства РФ 21 декабря 2000 г.), количество пользователей Интернета в России насчитывало в тот период около 2,5 млн. человек. В 2011 г., по данным Минкомсвязи России, в Российской Федерации насчитывалось уже 70 млн. пользователей Интернета. Ожидается, что к 2013 г. количество пользователей вырастет до 90 млн. человек.

Правовое положение сети Интернет имеет свои особенности. Это связано, прежде всего, с тем, что все используемое в Интернете имеет своих владельцев: каналы связи принадлежат телекоммуникационным компаниям, компьютерное оборудование и циркулирующая информация – их собственникам. Кроме того, Интернет не может иметь какие-то самостоятельные права и нести обязанности; за каждым возникающим в процессе работы в Интернете правоотношением стоит конкретный правоспособный субъект: при подключении к сети – провайдер, при покупке через сеть товара – организация-продавец, при платеже по сделке через сеть – специализированная финансовая фирма (виртуальный банк). Поэтому Интернет не является ни зарегистрированной организацией, ни юридическим лицом.

Интернет не является также и физическим объектом, обладающим материальными характеристиками. Это самостоятельно действующий набор протоколов передачи данных (правила, которым следуют компьютеры и программы при обмене информацией), принятый многими телекоммуникационными сетями. Он позволяет собирать, хранить, передавать и обрабатывать информацию. Глава корпорации «Майкрософт» Билл Гейтс говорит об Интернете как о «хаотичном наборе взаимосвязанных коммерческих и некоммерческих компьютерных сетей, включая оперативные информационные службы, услуги которых доступны по подписке».

Все правоотношения в сети Интернет можно свести к двум основным видам: распространению информации с использованием сети Интернет и предоставлению доступа к информации с использованием данной сети. Поэтому отношения, возникающие в связи с функционированием Интернета как сети компьютеров, относятся больше к сфере технических стандартов и практически не носят правового характера.

Основополагающими принципами правового регулирования отношений с использованием сети Интернет являются свобода информации и равенство субъектов данных отношений, достоверность, полнота и своевременность информации, соблюдение требований законности и правопорядка, информационная безопасность и защита информации, ограничение доступа к отдельным видам информационных ресурсов.

В рамках данной работы важно то, что применение информационных технологий приводит к появлению совершенно новых экономических отношений, которые должны регулироваться соответствующим законодательством.

С целью определения направления такого регулирования в ряде стран проведены специальные исследования, созданы общественные объединения, разрабатываются кодексы поведения в Интернете, принимаются законы.

В России также существует обоснованная необходимость вмешательства государства в регулирование сети Интернет. Это обусловлено отсутствием понимания места и роли Интернета в обществе с недостаточностью правового регулирования, а также концептуальной сложностью обеспечения доказательств в сети.

Основные проблемы, с которыми приходится иметь дело государству в сфере регулирования интернет-технологий, это:

- защита частной сферы (до сих пор никто не может гарантировать, что информация частного характера, предоставляемая гражданами online структурам, будет недоступна для какой-либо третьей заинтересованной стороны);
- защита интеллектуальной собственности (речь идет о разработке программ, с помощью которых можно распространять аудио- и видеозаписи через сеть таким образом, что дальнейшая их передача пользователям, не заплатившим владельцу, будет заблокирована);
- налогообложение (смысл этой проблемы в том, как обеспечить условия честной конкуренции торговли в сети и в реальном мире путем выработки механизмов, которые позволят подчинить виртуальные супермаркеты нормам федерального и местного налогового законодательства).

Разрешению перечисленных проблем помогают законы, регулирующие сферу Интернет. К ним можно отнести ФЗ от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», где даются определения понятий информационной сферы, ФЗ от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», который защищает права граждан при использовании информации о частной жизни, что актуально при регистрации во всевозможных интернет-сервисах и социальных сетях. ФЗ от 6 апреля 2011 г. № 63 «Об электронной подписи» определяет порядок использования электронной подписи при заключении сделок в сети Интернет.

Для распространения материалов в Интернете большое значение имеет принятый еще в 1991 г. Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации», который создает возможности для квалификации периодического распространения информации в Интернете в качестве деятельности СМИ. В ФЗ от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» включена статья о рекламе в сетях электросвязи, которая частично запрещает спам в России. Все услуги по обеспечению доступа в сеть Интернет регулируются ФЗ от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи», а отношения сторон оформляются посредством договора на возмездное оказание интернет-услуг связи. К числу таких договоров можно отнести: договоры на подключение пользователя к сети Интернет, договоры на оказание услуг электронной почты, договоры на размещение информационного сайта в сети Интернет – услуги хостинга.

В настоящее время широко распространены в сфере интернет-услуг такие виды договоров, как:

- получение информации с различных баз данных;
- реклама на сайтах и в электронных изданиях, распространяемых через Интернет;
- маркетинговые исследования с использованием средств сбора статистической информации о потребительском поведении в сети, опросы и дистанционные электронные дискуссии в целевых фокус-группах потребителей;

- консультирование (например, передача письменных консультаций и заключений по электронной почте) и др.

Все эти договоры можно считать разновидностью договора на возмездное оказание информационных услуг, регулируемых гл. 39 ГК РФ.

Таким образом, Интернет представляет собой совокупность информационных общественных отношений в виртуальной среде, где содержанием правоотношения являются отношения между сторонами, в которых предметом выступают информационные услуги.

К проблемам государственного регулирования Интернета существуют три подхода:

1. Первоначально политики и ученые придерживались мнения, согласно которому Интернет должен оставаться сферой, свободной от регулирования. Сеть рассматривалась как идеальный образец беспланового, частного, инновационного сегмента экономики, польза от которого может быть уничтожена незрелым и неподготовленным государственным вмешательством;

2. Второй подход опирается на тезис о том, что Интернет имеет слишком большое значение, чтобы остаться вне сферы регулирования. Аргументы здесь таковы: правила в Интернете устанавливаются не законодателями, а составители программ («кодов»); «коды» накладывают на пользователей больше ограничений, чем политика в реальном мире и, если государство не будет вмешиваться, оно выпустит Интернет из-под контроля и будет вынуждено капитулировать в борьбе с составителями «кодов»;

3. Наконец, третий подход можно обозначить как прагматический. Он предполагает, что проблемы должны решаться с помощью рыночных и технологических механизмов в комбинации с государственным вмешательством, сущность которого должна зависеть от природы конкретной политической проблемы.

Учитывая тот факт, что содержимое сети Интернет есть явление социальное, то регулировать его или нет – общество либо решает само (и тогда это почти наверняка «нет»), либо позволяет правительству решить это за себя (и тогда это почти наверняка «да»).

В настоящее время неразрешённой проблемой остаётся правовое регулирование сайтов отдельных кандидатов и политических партий, на которых ведётся предвыборная агитация в пользу того или иного кандидата или политической партии. Первым политическим движением, осознавшим силу РуНета, стало «ЯБЛОКО» (www.yabloko.ru), создавшее свою «домашнюю страницу» еще в 1996 г. Вслед за ней появились сайты других политических партий и отдельных кандидатов. В современном российском законодательстве нет норм, которые бы регулировали предвыборную агитацию в сетевых СМИ. Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ст. 57 и 59) предусматривает наличие на политической рекламе, появляющейся в СМИ, указание источника оплаты. Если же этот материал подпадает под определение «рекламная продукция», то в таком случае необходимо наличие на ней обязательной маркировки: наименование и юридический адрес изготовителя, наименование организации-заказчика, а также информация о тираже и дата выпуска. С технической точки зрения как таковой рекламы на самом сайте нет, имеется только программный код, вызывающий ее в браузер пользователя из некоего удалённого компьютера. В такой ситуации неясно, кого считать издателем, – эта ситуация невозможна в среде «нормальных» СМИ.

Проявлением неразрешённости проблемы отсутствия правовых регуляторов Интернета во время парламентских выборов 2011 г. стало опубликование в день думских выборов Фондом эффективной политики на нескольких своих сайтах результатов

опроса проголосовавших граждан (exit polls). ЦИК России сочла это нарушением ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Согласно ст. 53 указанного ФЗ «в течение пяти дней, предшествующих дню голосования, а также в день голосования запрещается опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов депутатов Государственной Думы, иных исследований, связанных с указанными выборами...».

Следует отметить, что попытки урегулировать некоторые отношения, возникающие по поводу применения Интернета в избирательном процессе, принимались Правительством РФ, которое выступило с проектами двух нормативных актов: Положения о государственной регистрации средств массовой информации, использующих для распространения информации глобальные информационные сети («Сетевых СМИ») и Положения о порядке государственной регистрации средств массовой информации, использующих для распространения информации глобальные информационные сети («Сетевых СМИ»). Но подобные попытки урегулировать лишь некоторые аспекты проблемы правового регулирования сети Интернет вряд ли можно считать обоснованными. Представляется, что необходимо не только принятие нескольких нормативных актов по урегулированию применения сети Интернет в избирательном процессе, серьёзная законотворческая работа, результатом которой бы явилось определение места и статуса Интернета в правовой системе РФ.

Таким образом, рассмотрев правовую природу сети Интернет и возможности по государственному регулированию сети, можно отметить, что Интернет – это сложная техническая система, где практически отсутствует формальное правовое регулирование, нет всеобъемлющего (кодифицированного) законодательства, а существующие нормативные акты регулируют частные аспекты функционирования сети.

2. Возможности применения сети Интернет в избирательном процессе в Российской Федерации

Несмотря на особенности правового регулирования сети Интернет, следует отметить её положительное влияние на избирательный процесс. Сеть Интернет способствует преодолению негативной тенденции к снижению уровня политического участия (особенно это относится к молодому поколению, которое в основном не проявляет интереса к политике). Упростив прямой контакт граждан и политических партий, снижаются затраты на согласование возможных путей политического действия между индивидами, придерживающимися схожих взглядов, но не взаимодействующих непосредственно в реальном мире.

В демократическом обществе выборы – один из способов взаимодействия общества с различными ветвями власти.

Выборы – отработанный механизм получения нужного количества голосов за определенную партию/ кандидата.

Выборы только тогда играют серьезную роль в обществе, когда:

- кандидаты выдвигаются свободно;
- кандидаты имеют возможность донести свою платформу до избирателей;
- избиратели (общество) имеют возможность свободно обсудить кандидатуру;
- выборы проходят демократично (свободно);
- процесс выборов и подведения итогов полностью подконтролен обществу;

- общество (избиратели) имеет возможность обсуждать действия избранной кандидатуры и возможность ее переизбрания;

- общество выделяет часть своих средств для обеспечения прозрачности выборов (доступности информации для потенциальных пользователей).

Совокупность перечисленных признаков способствует прозрачности выборного процесса.

Важная роль в обеспечении прозрачности выборов принадлежит сети Интернет. Благодаря коммуникации в режиме online и ее невысокой стоимости можно создавать виртуальные, так называемые «недифференцированные сообщества». Они могут объединять единомышленников, обмениваясь информацией, разрабатывая или реализуя на деле стратегию действий, превращая при этом рассеянных по миру одиночек в мощную коалицию. Сеть Интернет облегчает достижение сплоченности и тем самым способствует созданию глобального мирового гражданского общества.

Проникновение веб-технологий в политику это сложный и противоречивый процесс. Условно его можно разделить на два этапа.

Первый этап – информационный. Сущность его состоит в проникновении в сеть политической информации. В основном это сайты политических партий и общественных организаций, отдельных политических лидеров, сайты газет и журналов, а также чисто электронные издания аналитических и исследовательских организаций.

Второй этап связан с медиатизацией политики и попыткой использования сети Интернет в качестве инструмента политической коммуникации и политтехнологии.

По отношению к выборам участников избирательного процесса (как имеющих доступ в Интернет, так и не имеющих) можно разбить на несколько групп, в зависимости от того, какое место они занимают в выборном процессе, какую информацию получают из свободных источников:

- избирателей интересует информация о кандидатах, их платформах, мнение других избирателей о кандидатах, результаты подсчета голосов;

- потенциальных кандидатов и политические партии интересует очень многое: политическая ситуация в обществе, расклад сил, конкуренты, календарь выборов, правила регистрации, финансирования, агитации, отчетности, результаты, судебные решения. Стать выборным лицом, не имея подробной информации о выборах, очень сложно;

- законодателей интересует состояние законодательства за рубежом, в своей стране, в регионах, судебная практика, сложившаяся по спорным вопросам;

- журналистов интересует информация о кандидатах (финансовое положение, рейтинги, программы, поддерживающие финансовые группы, мнение общества), свежие новости, правила освещения избирательных кампаний, правила проведения агитации;

- избирательные комиссии интересует законодательство, календарь выборов, конкретные процедуры проведения выборов и подсчета голосов, права и обязанности кандидатов, наблюдателей, журналистов и избирателей;

- наблюдателей интересует законодательство о выборах, процедуры проведения выборов и подсчета голосов, способы влияния на итоги выборов и способы искажения результатов выборов;

- судей интересует практическое применение законодательства, судебная практика, спорные вопросы выборов;

- общественные и некоммерческие организации интересует общее состояние процесса, избирательные платформы кандидатов, любая информация, позволяющая оценить полезность того или иного кандидата для будущего страны и общества.

Большое влияние на развитие сети Интернет в России оказали парламентские и президентские выборы 1999–2000 гг. Это выражалось в применении политических инвестиций в сетевые СМИ, широком распространении интернет-представительств субъектов политического процесса, использовании Интернета для осуществления информационных и пропагандистских операций. Все это способствовало развитию российского Интернета как средства политической коммуникации.

С 1996 г. началась разработка и опытная эксплуатация системы ГАС «Выборы», все мероприятия по которой осуществлялись в соответствии с Федеральной целевой программой развития ГАС «Выборы» на 1996–2000 гг. В постоянную эксплуатацию система принята в июне 2000 г. после проведения государственных испытаний и подписания акта Государственной комиссией.

За прошедшее время ГАС «Выборы» эффективно использовалась при проведении не только выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, но и региональных кампаний, местных выборов и референдумов.

Комплексы средств автоматизации ГАС «Выборы» организованы в виде четырехуровневой иерархической структуры. Верхний (первый) уровень системы представляет собой комплекс средств ЦИК России, второй уровень системы – комплексы средств автоматизации избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, третий уровень – комплексы средств автоматизации окружных избирательных комиссий, четвертый уровень – комплексы средств автоматизации территориальных избирательных комиссий. Развитие системы предусматривает в дальнейшем автоматизацию участковых избирательных комиссий и создание комплексов средств автоматизации пятого уровня – комплексы средств автоматизации участковых избирательных комиссий.

Комплексы средств автоматизации всех уровней состоят из технического, программного и информационного обеспечения, объединенных в информационно-коммуникационную сеть передачи данных.

Состав и правовой режим информационных ресурсов системы, требования к обеспечению безопасности информации, сертификации системы и ее средств, а также ответственность достаточно детально урегулированы в Федеральном законе «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы». Однако процедура использования ГАС «Выборы» описана лишь в общих чертах, что создает определенные проблемы при ее исследовании.

Таким образом, система ГАС «Выборы» стала неотъемлемым элементом демократического избирательного процесса, важным инструментом в развитии политических и социальных процессов в нашем обществе. ГАС «Выборы» зарекомендовала себя как уникальная система, обеспечивающая высокую степень надежности и работоспособности, беспристрастно и объективно отражающая ход каждой избирательной кампании, ее итоги.

Следует отметить, что каждая информация о выборах необходима в открытом доступе для обеспечения прозрачности выборов. Главные условия при этом – точность, оперативность и открытость информации. Среди преимуществ виртуальных структур называются следующие: непосредственный учет мнения каждого члена организации (или партии) по любому вопросу; оперативный обмен информацией; возможность проведения традиционных мероприятий (например, съездов) в виртуальном режиме и т.д.

В составе Российской Федерации находятся 83 субъекта Российской Федерации. На постоянной основе выборами занимаются Центральная избирательная Комиссия РФ, избирательные комиссии субъектов РФ, и территориальные комиссии. Участковые комиссии создаются для выборов и прекращают свою работу через 10 дней после официального опубликования общих результатов выборов. Территориальные комиссии не имеют технических возможностей освещать свою работу. Поэтому в России действуют 84 комиссии (83 комиссии субъектов РФ и одна Центральная Избирательная Комиссия РФ), которые могут давать информацию о выборах в сети Интернет.

Они могли бы стать основным источником информации о выборах. К сожалению, эта возможность почти не реализована или реализована в незначительной мере. Это объясняется отсутствием у избирательных комиссий необходимых средств и технических возможностей (специалистов, навыков, компьютерной сети, возможностей постоянного выхода в Интернет).

При рассмотрении Интернета как инструмента политического манипулирования отмечено, что распространение и доступность информационно-коммуникативных технологий является необходимым условием демократизации современного общества, развития гражданских инициатив, самоорганизации людей. Интернет-технологии сказываются на политическом процессе, и приходится признать, что это они содержат в себе потенциал, способный в корне изменить многие представления о демократическом управлении.

Однако все чаще Интернет используется в целях эффективного информационного протеста, который представляет собой новый эффективный инструмент, содержащий глобальный потенциал. Этот потенциал с учетом поставленной проблемы и характера коалиции позволяет путем давления на мировую общественность и на правительства по возможности большего количества стран блокировать или, наоборот, помогать проводить ту или иную политику.

Повышенное внимание сегодня уделяется проблемам голосования с использованием интернет-технологий. Первый эксперимент в этом направлении уже был проведен в рамках федеральной Программы содействия выборам (Federal Voting Assistance Program) в ноябре 2000 г., когда online проголосовали 84 избирателя, находившихся за границей.

В последнее время в России и в других странах подведение итогов выборов нередко заканчивалось громкими скандалами, связанными с фальсификацией итогов голосования. В связи с этим резко возрос интерес к новым технологиям тайного голосования.

Обобщение опыта использования сети Интернет в России позволяет выделить основные способы информирования общества посредством сети:

- демонстрация в масс-медиа приобщения политика (политической структуры) к сети Интернет как к символу прогресса;
- предъявление средствам массовой информации позиции политика в сети Интернет, адекватной его положению в политической жизни;
- конструирование (имитация) в Интернете действующего политического субъекта;
- создание видимости поддержки политика интернет-аудиторией;
- использование Интернета как канала коммуникации, не имеющего жестких содержательных, стилистических, форматных и иных ограничений традиционных СМИ;
- легитимация информации посредством ее публикации в сети Интернет и ретрансляции в традиционных СМИ;

- удовлетворение информационных запросов различных аудиторий о политике (политической кампании, структуре) посредством сети Интернет.

Одной из главных тенденций выборной кампании в 2011 г. стала беспрецедентно высокая степень влияния Интернета на умы избирателей. Избирательные кампании уже сейчас в значительной степени переместились в интернет-СМИ и социальные сети. Как показала практика, Facebook, twitter, vkontakte способны влиять на политические диспозиции намного эффективнее рекламных растяжек и щитов. Поэтому те, кто игнорировал этот ресурс или использовал его не в полную силу, автоматически лишились поддержки значительной части своего потенциального электората.

Рассмотрев применение сети Интернет в избирательном процессе в РФ, можно отметить: несмотря на то, что Интернет в избирательном процессе имеет множество положительных сторон, имеются и нюансы, которые не позволяют осуществить полный переход к избирательному процессу, основанному на интернет-технологиях.

3. Особенности применения интернет-технологий в избирательном процессе

В последнее время в России и других странах подведение итогов выборов нередко заканчивалось громкими скандалами, связанными с фальсификацией итогов голосования. В связи с этим резко возрос интерес к новым технологиям тайного голосования.

Среди используемых в настоящее время мировым сообществом технологий тайного голосования известны технологии с использованием технических средств для подсчета голосов, в том числе программно-технических комплексов обработки бюллетеней, или систем прямого электронного голосования. В первом случае такого рода комплексы создаются на базе компьютеризированных и автоматизированных систем с применением оптических сканеров, устройств ввода перфокарт или разного рода смарт-карт (магнитных, радиоизлучающих и т.д.) и специального программного обеспечения, используемого для обработки бумажного бюллетеня. Во втором случае реализуется принцип сенсорного программируемого экрана (touchscreen) и используется виртуальная экранная форма бюллетеня. Этап предварительной фиксации выбранного варианта голосования на бумажном носителе (бюллетене) отсутствует.

Во время парламентских и президентских выборов 2011–2012 гг. перед государственными органами Российской Федерации стояла серьезная задача обеспечения законности избирательного процесса. Одна из проблем, с которой столкнулись государственные органы – это привнесение новых технологий, что, в частности, выразилось в использовании сети Интернет на разных стадиях выборов.

Важно, чтобы данные об участии избирателей, участников референдума в выборах, референдуме, о предварительных и об окончательных итогах голосования были оперативно доступны абонентам информационно-коммуникационной сети общего пользования Интернет. Однако такой доступ допускается исключительно в режиме «только чтение». Это означает, что абонентам неподвластно каким-либо образом изменять предоставляемые им для чтения данные. Они остаются пассивными участниками информационного обмена.

Правом получения любой информации, содержащейся в ГАС «Выборы», наделены лишь члены группы контроля за работой системы, члены соответствующих комиссий

и наблюдатели. В соответствии с Федеральным законом РФ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Федеральным законом РФ «О выборах Президента Российской Федерации» введенные в государственную автоматизированную информационную систему данные об участии избирателей в выборах депутатов Государственной Думы, Президента РФ, о предварительных и об окончательных итогах голосования должны быть оперативно доступны (в режиме «только чтение») абонентам информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования (в том числе сети Интернет) в порядке, устанавливаемом ЦИК России. Вместе с тем подсистема «Интернет-портал ГАС «Выборы» позволяет широко информировать общественность (через средства массовой информации), всех граждан о ходе голосования и результатах избирательных кампаний. В рамках подсистемы «Интернет-портал ГАС «Выборы» разработан комплекс электронных отчетных форм для публикации в сети Интернет на сайтах ЦИК России и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации данных о проведении избирательных кампаний. В период проведения последних выборов федерального уровня было организовано также информационное наполнение ресурса интернет-портала сведениями, поступающими от избирательных участков, развернутых за рубежом.

Главным сайтом интернет-портала является сайт ЦИК России, который существует с мая 1998 г. Его создание было вызвано необходимостью получения гражданами страны объективной, официальной и своевременной информации о деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, этапах подготовки и проведения выборов всех уровней и референдумов в Российской Федерации.

Главный эффект от внедрения электронного голосования состоит в возможности подключения к голосованию людей, участие которых в нём затруднено: инвалидов, избирателей, находящихся далеко от «своих» участков, за рубежом, и т.п. Задействовать их можно только с помощью Интернета.

Электронное голосование, по мнению ряда исследователей, через сеть Интернет позволяет выявить ряд несомненных достоинств.

В частности, удобство голосования и минимальные затраты времени на голосование. Для голосования нет необходимости идти на избирательный участок. При внедрении этой технологии можно ожидать повышения процента голосующих граждан и повышения доверия граждан к лицам, избранным в результате выборов.

Другим преимуществом такого способа голосования являются низкие затраты на проведение выборов. Интернет-провайдеры и владельцы телекоммуникационных сетей с готовностью предоставят свое уже существующее оборудование для проведения голосования. Никаких новых значительных затрат технологии голосования через Интернет практически не требуют.

Однако при более тщательном анализе этой технологии голосования, несмотря на применение самых современных программно-аппаратных средств и высоких технологий, нельзя не заметить следующие сложности и проблемы.

Интернет-технологии фактически не обеспечивают анонимность голосования. Эта проблема остается даже при многоступенчатом доступе на сервер для голосования и использовании динамической адресации. При этом под сервером понимается не столько мощный компьютер, сколько аналог «виртуального избирательного участка».

Также не решена проблема аутентификации (установление подлинности избирателя при регистрации) и связанная с ней проблема надежности ключей для доступа на сервер для голосования.

Следует отметить, что пока не разработан надежный механизм защиты от попыток неоднократного доступа на сервер для голосования одного и того же избирателя. Также открытым остается вопрос, как действовать, если избиратель зарегистрировался, но не успел выбрать конкретный вариант голосования из-за аварийного прекращения сеанса связи. Учитывая низкое качество линий связи в России, эта проблема является очень актуальной.

Существует также проблема фальшивого (виртуального) сервера для голосования. Технически создание такого сервера вполне возможно. Если есть физическая возможность подключения к сети Интернет, то, используя похищенное программное обеспечение (пароли, ключи и т.д.), можно создать фальшивый сервер для голосования.

Необходимо также предусмотреть защиту промежуточных результатов голосования от несанкционированного доступа. Промежуточные результаты голосования помещаются в базы данных на серверы избирательных комиссий всех уровней. Они должны быть надежно защищены от несанкционированного доступа посторонних лиц или преждевременного доступа членов избирательных комиссий.

Весьма актуальным представляется вопрос о том, кто будет являться оператором сети для голосования, кто будет отвечать за создание сети, ее модернизацию, ремонт, эксплуатацию и самое главное – за честное установление итогов голосования с помощью этой сети. Необходимо законодательное закрепление персональной ответственности за внедрение новых избирательных систем и выборных технологий и их нормальное функционирование.

Проанализировав вопрос об использовании сети Интернет при голосовании на выборах в Российской Федерации, мы пришли к следующим выводам:

1. В настоящее время ни одно из государств не готово полностью перейти на вариант проведения голосования через Интернет. В связи с тем, что Интернет – добровольное сообщество и его общедоступные каналы и технологии могут быть использованы как кибертеррористами, так и специальными службами различных государств, голосование через Интернет требует повышенного и гарантированного уровня безопасности.

2. Интернет-голосование в настоящее время не позволяет обеспечить анонимность электората, что является серьезным препятствием и противоречит существующим нормам проведения выборов. Возможность проведения интернет-голосования напрямую связана с уровнем развития всего общества. Вместе с тем электронное голосование через сеть Интернет позволяет выявить ряд несомненных достоинств, среди которых основными можно считать удобство голосования и минимальные затраты времени на голосование, а также низкие затраты на проведение выборов.

3. Представляется целесообразным внести изменения в действующее законодательство путем внесения дополнений и поправок и принятия новых нормативных актов с учетом специфики общественных отношений, складывающихся в Интернете. В этой связи актуальным представляется принятие следующих мер:

- закрепить единую терминологию путем выработки и правового закрепления в законодательстве РФ основных понятий, используемых в интернет-отношениях (например, информационный посредник, сетевой информационный ресурс, пользователь сети, сайт, хостинг и др.);

- принять нормативный акт, регулирующий регистрацию пользователей сети и процесс распространения информации в сети Интернет; ввести институт ответственности провайдеров за качество информации, размещаемой на принадлежащих им серверах;

- внести дополнения и поправки в соответствующее процессуальное законодательство РФ с целью закрепления процедуры сбора, фиксации и предоставления доказательств в суде и определения критериев их достоверности и допустимости;

- раскрыть в действующем законодательстве РФ те или иные понятия применительно к интернет-отношениям, скорректировать и приспособить положения действующих законов (например, критерии отнесения сайта к средствам массовой информации).

4. Целесообразным представляется принятие рамочного закона Российской Федерации о сети Интернет. Он должен быть комплексным (содержать нормы различных отраслей права) и включать положения, устанавливающие:

- структуру законодательства и основы государственной политики в отношении сети Интернет;

- принципы применения законодательства Российской Федерации (в первую очередь – гражданского) к интернет-отношениям;

- принципы регулирования общественных отношений, складывающихся в Интернете, с учетом их специфики.

5. Эффективность международного правового регулирования сети Интернет будет заключаться в гармоничном унифицированном законодательстве заинтересованных государств, в частности в заимствовании прогрессивного опыта друга у друга в сфере электронного голосования через Интернет. Представляется, что международное законодательство также должно строиться на рамочном нормативном акте, который:

- определит основные принципы международного правового регулирования интернет-отношений: предмет, методы, пределы правового регулирования, вопросы самостоятельного правового регулирования национальных законодательств;

- определит основные понятия, применяемые к интернет-отношениям для устранения возможных на этой почве разночтений в законодательстве различных государств;

- решит принципиальные и первой необходимости вопросы, такие как: юрисдикция государств, ответственность провайдеров и др.;

- определит основные направления международной борьбы с правонарушениями и преступлениями в сети Интернет, а также безопасности сети.

Заключение

Интернет сам по себе не является ни зарегистрированной организацией, ни юридическим лицом, так как он не имеет организационного единства, не представляет ни одну из стран мира и не создан как международная организация. Используемые в Интернете материальные и информационные ресурсы принадлежат на праве собственности субъектам. Не способен Интернет иметь какие-либо самостоятельные права и обязанности, так как за каждым возникающим при работе в Интернете правоотношением стоит конкретный правоспособный субъект.

Процесс распространения информационных технологий ещё не стал всеобъемлющим, но он уже сегодня коренным образом изменяет нашу жизнь. Это движение идет быстрее, чем кто-либо мог себе представить. Из технического изобретения Интернет превратился в абсолютный феномен, влияющий на все стороны жизни человечества. Не вызывает никаких сомнений тот факт, что развитие интернет-технологий открывает перед обществом множество перспектив и дает надежду на качественный прорыв в

самых разных сферах. Феномен Интернета сегодня невозможно не учитывать и в политике. На сегодняшний день интернет-технологии предоставляют политической сфере грандиозные возможности, которые, однако, требуют от последней не менее грандиозной перестройки.

Эти возможности связаны, главным образом, с изменением характера самой политической коммуникации.

При проведении выборов различного уровня следует учитывать, что Интернет, по мере расширения сферы его использования в повседневной жизни, создает потенциальную угрозу манипулятивного воздействия на личность, в том числе со стороны субъектов политического процесса.

Теснейшим образом с этой проблемой связан вопрос о государственном регулировании сети, который выражается в определении дозволенных границ и пределов вмешательства власти в Интернет. Парадоксальным противоречием здесь является то, что при либеральном подходе государственных структур к развитию Интернета возникает серьезная угроза того, что система будет использована дезинтегрирующими силами. В то же время, если сеть берется под полный государственный контроль, в руках власти оказывается реальный ключ к созданию общества тотальной управляемости.

Проблема гарантий избирательных прав является стержневой в процессе организации выборов и формирования представительных органов власти. Не случайно именно так называется основной рамочный Закон по проведению выборов в России, устанавливающий и обеспечивающий механизм гарантий прав граждан на всех этапах проведения выборов, а в других законах о выборах закрепляются нормы, обеспечивающие реализацию избирательных прав применительно к конкретным избирательным процессам или функционированию систем, обеспечивающих эти выборы.

Гарантии реализации избирательных прав граждан Российской Федерации основаны на таких принципах, как гласность, достоверность, оперативность и полнота информации о выборах и референдуме.

Анализ гарантий обеспечения избирательных прав граждан в Российской Федерации при проведении выборов с использованием ГАС «Выборы» позволяет сделать вывод о том, что использование Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» при подготовке и проведении выборов и референдума является важной гарантией реализации прав граждан Российской Федерации.

Кроме того, следует заметить, что существующее законодательство недостаточно действенно для эффективного регулирования связанных с Интернетом общественных отношений. В этой связи желательно интенсифицировать правовую законодательную деятельность, направленную на принятие таких федеральных законов, как: «О правовом регулировании в сфере оказания интернет-услуг», «Основы законодательства Российской Федерации по развитию и использованию сети Интернет», «О праве на достоверную информацию» и др.

Рассмотрев вопрос об использовании сети Интернет при голосовании на выборах в Российской Федерации, мы пришли к следующим выводам:

1. В настоящее время ни одно из государств не готово полностью перейти на вариант проведения голосования через Интернет. В связи с тем, что Интернет – добровольное сообщество и его общедоступные каналы и технологии могут быть использованы как кибертеррористами, так и специальными службами различных государств, голосование через Интернет требует повышенного и гарантированного уровня безопасности.

2. Интернет-голосование в настоящее время не позволяет обеспечить анонимность электората, что является серьезным препятствием и противоречит существующим нормам проведения выборов. Возможность проведения интернет-голосования напрямую связана с уровнем развития всего общества. Вместе с тем электронное голосование через сеть Интернет позволяет выявить ряд несомненных достоинств, среди которых основными можно считать удобство голосования и минимальные затраты времени на голосование, а также низкие затраты на проведение выборов.

3. Эффективность международного правового регулирования сети Интернет будет заключаться в гармоничном унифицированном законодательстве заинтересованных государств, в частности в заимствовании прогрессивного опыта друга у друга в сфере электронного голосования через Интернет. Представляется, что международное законодательство также должно строиться на рамочном нормативном акте, который:

- определит основные принципы международного правового регулирования интернет-отношений: предмет, методы, пределы правового регулирования, вопросы самостоятельного правового регулирования национальных законодательств;
- определит основные понятия, применяемые к интернет-отношениям для устранения возможных на этой почве разночтений в законодательстве различных государств;
- решит принципиальные и первой необходимости вопросы, такие как: юрисдикция государств, ответственность провайдеров и др.;
- определит основные направления международной борьбы с правонарушениями и преступлениями в сети Интернет, а также безопасности сети.

Проанализировав особенности и практику применения интернет-технологий в избирательном процессе, мы предлагаем следующие меры:

- закрепить единую терминологию путем выработки и правового закрепления в законодательстве РФ основных понятий, используемых в интернет-отношениях (например, информационный посредник, сетевой информационный ресурс, пользователь сети, сайт, хостинг и др.);
- принять нормативный акт, регулирующий регистрацию пользователей сети и процесс распространения информации в сети Интернет; ввести институт ответственности провайдеров за качество информации, размещаемой на принадлежащих им серверах;
- внести дополнения и поправки в соответствующее процессуальное законодательство РФ с целью закрепления процедуры сбора, фиксации и представления доказательств в суде и определения критериев их достоверности и допустимости;
- раскрыть в действующем законодательстве РФ те или иные понятия применительно к интернет-отношениям, скорректировать и приспособить положения действующих законов (например, критерии отнесения сайта к средствам массовой информации).

Целесообразным представляется принятие рамочного закона Российской Федерации о сети Интернет. Он должен быть комплексным (содержать нормы различных отраслей права) и включать положения, устанавливающие:

- структуру законодательства и основы государственной политики в отношении сети Интернет;
- принципы применения законодательства Российской Федерации (в первую очередь – гражданского) к интернет-отношениям;
- принципы регулирования общественных отношений, складывающихся в Интернете, с учетом их специфики.

ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ

Фоканова Мария Викторовна,
студентка 2-го курса юридического факультета
Санкт-Петербургского государственного
политехнического университета

Научный руководитель:

Муру Рубен Николаевич,
заместитель заведующего кафедрой
конституционного и муниципального права
юридического факультета Санкт-Петербургского
государственного политехнического университета,
кандидат юридических наук, профессор



Технологии манипулирования электоратом в избирательных кампаниях современной России: анализ явления и методы противодействия

Введение

Актуальность темы данной работы обусловлена, прежде всего, значением института выборов для построения демократии в России. В связи с этим повышенный интерес представляют негативные явления, которые, систематически проявляясь на выборах, способны серьезно деформировать систему народовластия. Анализ технологий политического манипулирования необходим для того, чтобы определить пути противодействия таким деструктивным явлениям в избирательном процессе.

Усилия государства и общественных институтов, направленные на противодействие технологиям манипулирования, эффективны, если борьба осуществляется комплексно и с учетом специфики доступных политико-правовых средств, но полному искоренению манипулятивных приемов в избирательном процессе препятствует их постоянное совершенствование, значительно опережающее процесс повышения эффективности возможностей противодействия им, что требует целенаправленной работы по выработке действенных мер борьбы с подобными явлениями.

В связи с этим объектом данного научного исследования является политическое манипулирование в избирательном процессе современной России.

Предметом исследования выступают существующие технологии манипулирования электоратом и политико-правовые средства противодействия таким технологиям, состояние их эффективности, пути и возможности их дальнейшего совершенствования.

Целью работы является анализ явления политического манипулирования общественным мнением, рассмотрение наиболее распространенных технологий воз-

действия на электорат, а также рассмотрение политико-правовых средств противодействия технологиям политического манипулирования в избирательном процессе, исследование их применимости и эффективности в борьбе с подобными технологиями и выработка предложений по совершенствованию названных средств.

§ 1. Содержание и специфика политического манипулирования как средства воздействия на электорат

В основу современного избирательного права заложено несколько принципов, обеспечивающих демократичность выборов. Соблюдение этих принципов является гарантией прав граждан России на всех этапах этой сложной, важной процедуры.

Однако в современном избирательном пространстве соблюдение этих основополагающих начал носит зачастую лишь условный характер. Для большинства кандидатов власть является столь желанной и значимой целью, что они забывают о правомерности и этичности своих избирательных действий, что в дальнейшем влечет за собой неблагоприятные последствия и искажает политическое сознание избирателей.

Основной причиной успеха общественного движения, партии или конкретного кандидата на выборах является их рейтинг, то есть популярность. Поэтому особенное значение приобретает формирование претендентами на власть нужного им общественного мнения. Зачастую способы влияния на него не входят в рамки действующего правового поля. Именно поэтому возникает необходимость анализа и понимания механизмов технологий политического манипулирования в России.

Политическое манипулирование – это скрытое управление политическим сознанием и поведением людей с целью принудить их действовать или бездействовать в интересах манипуляторов, навязывание воли манипулятора манипулируемому в форме скрытого воздействия¹. Это понятие, объемлющее рекламу, пиар (Public Relation – связи с общественностью) и в целом все средства, вырабатывающие у человека устойчивые политические взгляды, социально-политические представления и побуждающие его к той или иной политической деятельности (в основном – к поддержке одних фигур и неприятию других).

Технологии политического манипулирования являются разновидностью избирательных технологий и характеризуются искажением воли избирателей путем введения их в заблуждение и использования методов, запрещенных законом или не соответствующих целям и принципам демократического избирательного процесса. Таким образом, рассматривая политическую манипуляцию как скрытое воздействие на общество, посредством внушения, пропаганды и других приемов и имеющее своей целью заставить массы мыслить и действовать в интересах манипулятора, необходимо рассмотреть непосредственную связку «приёмы политического манипулирования – избирательная кампания».

Избирательная кампания – это система агитационных мероприятий, которые проводят политические партии и независимые кандидаты с целью обеспечить себе максимальную поддержку избирателей на предстоящих выборах².

¹ Доценко Е.Л. Манипуляция: психологическое определение понятия // Психологический журнал. 1993. № 14. С. 8.

² Рогачев С.В. Российский электорат: проблемы выбора и участия / С.В. Рогачев. М.: Аврора, 2004. С. 208.

Ж. Сегела указывает, что, как правило, политическое манипулирование в избирательных кампаниях предполагает следующие операции:

- 1) внедрение в общественное сознание под видом объективной информации желательного для некоторой группы содержания;
- 2) воздействие на болевые точки общественного сознания, возбуждающие страх, тревогу, сопереживание и т. д.;
- 3) реализация декларируемых и скрытых замыслов, достижение которых манипулятор связывает с поддержкой электората своей позиции³.

Следует отметить, что первый пункт относится к задачам, второй – к методам, третий пункт составляет цели политического манипулирования. Для успешного решения задач и достижения целей существуют приемы и средства манипулирования электоратом, которые называются политическими технологиями (их ядро – избирательные методики, реализуемые во время проведения предвыборных кампаний). Такие средства можно классифицировать по различным критериям. По соответствию действующему законодательству они делятся на регламентируемые законом и выходящие за пределы норм права, по методу воздействия – на прямые и скрытые, по функциям – на PR (поддержание связи с общественностью), агитацию (призыв к действию) и др., по форме они подразделяется на агитационные, экономические, административные и провокационные, по содержанию – на рекламу и антирекламу, по кругу воздействия – на межличностные, групповые и массовые, по информационным носителям – на печатные, электронные, наружные и т. д.

Все технологии политического манипулирования основываются на разработке и внедрении в общественное сознание социальных мифов, то есть идей, составляющих интересы манипуляторов и принимаемых большинством за истину, без серьёзного осмысления. Э. Фромм доказывал, что политическое манипулирование лишает человека способности составить целостную картину мира, подменяет её абстрактной мозаикой из умышленно связанных между собой фактов⁴.

Стоит отметить, что технологии политического манипулирования служат не только для получения поддержки народа в период выборов или социальных катаклизмов, но и для повседневного управления стабильным обществом и, несмотря на то что подобные технологии в связи с этим весьма развиты, чёткого понятийного аппарата, ясно разграничивающего близкие понятия агитации, пропаганды, PR и политической рекламы, в России пока не существует. Федеральный закон «О рекламе» определяет понятие рекламы следующим образом: «реклама – информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему и его продвижение на рынке»⁵.

Федеральный закон «О рекламе» на политическую рекламу не распространяется. Тем не менее в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» упоминается политическая реклама как одна из форм предвыборной агитации, а агитация является важнейшим элементом предвыборной кампании. С другой стороны, реклама может быть осуществляема

³ Сегела Ж. Национальные особенности охоты за голосами / Ж.Сегела. М.: Европа, 1999. С.100.

⁴ Фромм Э. Бегство от свободы / Э. Фромм. Минск: Нестор, 2004. С. 248.

⁵ Российская Федерация. Законы. О рекламе: [Федер. закон от 13 марта 2006 г. № 38: по состоянию на 25 марта 2012 г.]. М.: Юрист, 2009. С. 22.

не только в период проведения избирательной кампании и в этом смысле агитацией являться не будет.

По мнению автора, политическая реклама – это не только печатные статьи или телевизионные ролики, а все действия, направленные на популяризацию имиджа нужного кандидата (программы) и разрушение имиджа товаров-конкурентов, внедрение в сознание людей определённой положительной или негативной информации – тогда политическая реклама выступает понятием, объединяющим и агитацию, и PR, и другие элементы политического маркетинга. При этом необходимо отметить, что по мере развития и распространения информационных технологий – Интернета, мультимедийных сервисов, сотовой связи – происходит усовершенствование технологий манипулирования политическим сознанием в сторону повышения их эффективности при одновременном снижении затрат на их реализацию.

§ 2. Виды технологий политического манипулирования в современной России

В.П. Пугачев приводит модель технологии манипулирования общественным мнением в ходе проведения избирательных кампаний⁶.

Модель включает два основных этапа. На первом этапе разрабатывается общее направление или сценарий манипуляции:

1) определяется цель манипуляции, а также общие направления действий адресата, обеспечивающих ее достижение;

2) происходит сбор наиболее полной информации об объекте (электорате в целом, категории избирателей);

3) определяются мишени, то есть точки приложения воздействия, обладающие мотивационной силой (потребности, ценности, убеждения, привычки, стереотипы, слабости и т.д.);

4) выбираются стимулы и приманки (помогают привлечь внимание к стимулам), способные воздействовать на мишени. При этом необходим подсчет вероятности манипулятора поразить выбранные мишени (проверка собственных ресурсов и возможностей).

Второй этап предусматривает реализацию выбранной модели, проведение комплекса соответствующих мероприятий:

1) подготовка к осуществлению манипуляционных действий (подготовка специалистов, налаживание связей со СМИ, составление сметы расходов и т.д.);

2) необходимо установить контакт с адресатом, подстроиться к нему, создать доверительные отношения;

3) подготовка объекта к восприятию стимула (желательны состояния, притупляющие рациональное мышление: сопереживание, эмоциональное возбуждение и т.д.);

4) применение стимулов и приманки, побуждение адресата к действию с их помощью.

Автору представляется закономерным выделение третьего этапа в модели технологии манипулирования электоратом. Данный этап заключается в использовании выигрыша, полученного от манипуляции (высокий рейтинг кандидата и др.), на этом

⁶ Пугачев В.П. Управление свободой / В.П. Пугачев. М.: КомКнига, 2005. С. 117–118.

этапе манипулятор, как правило, действует скрытно, так как ему необходимо создать у объекта иллюзию свободно сделанного выбора.

В рамках политической манипуляции существует широкий круг средств, приемов и способов, применимых для достижения задач и целей, стоящих перед манипуляторами. Среди подобных технологий наиболее популярными являются: технологии программирования психики избирателей, технологии информационного обмана, некорректная политическая реклама, методы административного манипулирования.

Наиболее полное определение технологий программирования психики приводит С.Фаер. Согласно его взглядам, технологии программирования психики представляют собой ее сознательное изменение с целью формирования определенных потребностей, ценностей, убеждений и установок, а также способов восприятия действительности и поведенческих реакций⁷. Автору представляется, что наибольшую роль в формировании массового сознания играют СМИ, которые в современном обществе часто контролируются теми или иными политическими силами. Посредством СМИ технологии политической манипуляции могут осуществляться, например, следующим образом: зрители вводятся в состояние транса с помощью монотонной речи, диктор несколько раз повторяет одну и ту же мысль, подчеркивает ее особой интонацией, последовательность банальных фраз настраивает телезрителя на согласие, он соглашается и с выводами, следующими за этими фразами, даже если они не отражают его интересы⁸.

Сам язык, на котором ведется трансляция передачи или общение кандидата с избирателями, также может служить средством программирования психики и, как следствие, манипуляции. С.Г. Кара-Мурза утверждает, что в России сейчас создается новый язык путем засорения русского языка терминами, иностранными словами, жаргонизмами, «словами-амебами», которые не несут семантической нагрузки, собственной исконным словам. Смысл слов размывается, содержание практически сводится к нулю. Например, слово «война» заменяется на слово «операция», «наемный убийца – киллер», «руководитель – лидер» и т.д.⁹ Знания и умения в области использования речи и воздействия ее на человека дают большие преимущества в политике. К технологиям НЛП, гипноза, психолингвистики (особенности восприятия речи) часто обращаются специалисты в области рекламы, политического консультирования, избирательных технологий.

Под технологиями информационного обмана обычно понимается подача ложной информации, дезинформация.

В современном обществе истинность политической информации не может быть проверена на индивидуальном опыте, поэтому человек вынужден полагаться на суждения и оценки, которые преподносят ему средства массовой информации. В.П. Пугачев уверен, что при сегодняшнем уровне развития СМИ «с помощью телевидения, радио и рекламы можно внушить людям идеи и ценности, весьма далекие от реальности и их интересов»¹⁰. Можно согласиться с мнением Пугачева и добавить, что грамотно и профессионально проведенная рекламная кампания, в сочетании с другими способами воздействия, способна повлиять на психику людей и заставить их сделать нужным манипулятору выбор. Кроме того, при этом становится излишним применение физического воздействия на политических оппонентов. Неслучайно в России в постсовет-

⁷ Фаер С. А. Приемы стратегии и тактики предвыборной борьбы / С.А. Фаер. М.: Юрайт, 2001. 276 с.

⁸ Борецкий Р.А. В бермудском треугольнике ТВ / Р.А. Борецкий. М.: Ниола-пресс, 2005. С. 59.

⁹ Кара-Мурза С.Г. Манипуляция сознанием / С.Г. Кара-Мурза. М.: Текст, 2007. С. 301.

¹⁰ Пугачев В.П. Указ. соч. С. 99.

ский период широкое распространение получил пиар (особенно черный). Власть имеет административные и финансовые ресурсы для контроля над СМИ: «тот, кто контролирует информацию, обладает широкими возможностями для влияния на общественное мнение и политическое поведение в своих интересах. Обнародуется, как правило, та информация, которая выгодна имиджу власти, и потому здесь тоже возникает источник манипулирования мнением общества»¹¹.

Автор считает, что технологии политического манипулирования наиболее эффективно могут осуществляться через процесс создания новостей, в который входит сбор фактов, их фильтрация, интерпретация, и представления их общественности.

В странах, где широко распространена цензура, существует дефицит новостей и информации. К примеру, во Вьетнаме создан специальный государственный орган, осуществляющий мониторинг работы граждан и различных организаций в Интернете. Зачастую там блокируются сайты крупных новостных агентств, особенно при публикации политического и социологического содержания, затрагивающего права человека. В Северной Корее доступ граждан к информации также существенно ограничен и вся информационная сфера проверяется соответствующими службами безопасности¹². В демократических же странах информационное поле открыто и происходит перенасыщение информацией, поэтому возникают критерии отбора информации – ее общественная значимость и рыночный потенциал. В зависимости от значимости информация попадает в эфир, поступает на страницы различных изданий, таким образом, политическая манипуляция может происходить путем концентрации внимания в центре информационного поля, а темы, признанные не важными, сознательно отодвигаются при представлении информации на второй план.

В соответствии с исследованием Ю.А. Дмитриева и В.В. Комарова политическое манипулирование при интерпретации фактов может происходить следующим образом:

- фальсифицирование информации, включение в сообщение заведомо ложных фактов, которые при этом выдаются за истинные;
- редактирование сообщения, включение в его состав вместе с подлинными фактами различных домыслов, слухов, непроверенных гипотез;
- интерпретирование фактов в выгодном для манипулятора свете¹³.

По мнению автора, вышеприведенный список является неполным. Зачастую манипуляторами используются и такие приемы искажения информации в избирательных кампаниях, как:

- присоединение к материалу заголовка, который не соответствует его содержанию;
- опубликование правдивой информации, когда она уже не актуальна;
- использование приема неточного цитирования, приводя часть фразы или выступления, которая в отрыве от контекста приобретает другой смысл;
- создание информационной перегрузки, когда в куче информационного «мусора» теряется основное сообщение и внимание аудитории уводится в сторону и т.д.

Манипулирование эффективно применяется и в процессе подачи информации. Так, для успешного преподнесения информации и усиления ее воздействия необходимо вызвать у воспринимающего доверие к источнику информации (для этого пригла-

¹¹ Левада Ю.А. «Человек политический»: сцена и роли переходного периода. Президентские выборы 1996 года и общественное мнение / Ю.А. Левада. М.: Сомбра, 1996. С. 26.

¹² Рубанов И.Д. За пределами стандартной модели / И.Д. Рубанов // Междисциплинарный научный сервер. URL <http://scientific.ru> (дата обращения 24.03.2012).

¹³ Дмитриев Ю.А., Комаров В.В. Народные голосования в Российской Федерации / Ю.А. Дмитриев, В.В. Комаров // Государство и право. 2011. № 4. С.117–119.

шаются любимые ведущие, известные люди, эксперты), а также привлечь его внимание путем создания зрелищности, занимательности в процессе подачи информации. Необходим также мощный эмоциональный заряд, чтобы информация воздействовала на мнение или поведение аудитории. Для этого часто применяется прием сенсационности и срочности информации, что создает нервозность и требуемый эмоциональный фон восприятия.

А.М. Цуладзе выделяет следующие технологии манипулирования аудиторией:

- «*определение*»: идеи, личности, объекты сопрягаются с положительными или отрицательными характеристиками, которые принимаются людьми без осмысления;
- «*блестящая всеобщность*»: при описании событий, которые должны получить поддержку аудитории, используются торжественные, возвышенные слова с положительной семантикой;
- «*рекомендация*» или «*свидетельство*»: если к предмету нужно вызвать положительное отношение, сообщение о нем вкладывается в уста ведущего, известного человека, который пользуется популярностью у зрителей, и наоборот;
- «*подтасовка карт*»: односторонний взгляд на проблему, когда в зависимости от требуемого эффекта, приводятся только достоинства или только недостатки;
- «*наклеивание ярлыков*» или «*присвоение кличек*»: с помощью оскорбительных выражений, метафор, формируется негативное восприятие личности, причем на основе эмоций, а не логики;
- «*перенос*»: авторитет известной личности, исторической фигуры переносится на человека, которому необходима популярность;
- «*вместе со всеми*» или «*общая платформа*»: акцент на том, что социальная группа, к которой принадлежит человек, либо все общество поступает именно таким образом, и воспринимаящий не должен выходить за рамки общего поведения¹⁴.

К часто встречающимся способам манипулирования электоратом также следует отнести метод «*клонирования*» конкурента – элемент тактики «растаскивания голосов». Число кандидатов увеличивается за счёт подбора лиц, имеющих сходные с кандидатом конкурентом характеристики или пересекающийся круг. С правовой точки зрения этот метод совершенно законен. Тем не менее за «клонированием кандидатов» закрепилась «грязная» репутация. По одному округу выдвигается новый кандидат с той же фамилией (или незначительно отличающейся), иногда и с тем же именем и отчеством, что носит конкурент. Дезориентация электората вызывается тем, что агитация идёт в поддержку фамилии. Целью «клонирования» является не победа двойников, а отбор голосов у «оригинала». Наиболее выгодно такое размещение имён кандидатов в бюллетене, чтобы имя двойника стояло на первом месте.

К примеру, во время выборов 2009 г. в Пушкинском районе Московской области, когда согласно Федеральному закону № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» проходили выборы глав городских и сельских поселений, некоторые кандидаты отнюдь не пренебрегали использованием таких технологий манипуляции, как чёрный пиар, а в одном поселении привлекался лжекандидат, используемый с целью отобрать определенное количество голосов избирателей.

Среди некорректных технологий встречаются и те, которые направлены не на дискредитацию противника, а, напротив, на увеличение популярности своего кандидата.

¹⁴ Цуладзе А.М. Политические манипуляции, или покорение толпы / А.М. Цуладзе. М.: Российское время, 2005. С. 144.

С этой целью имитируются покушения, распространяются ложные сведения об угрозах кандидату, установке прослушивающих устройств в офисе, квартире кандидата, поддержке кандидата популярным у избирателей округа лицом. Тиражируются заведомо нелепые сообщения, обвинения в адрес кандидата и т. д.

Особое место в технологиях воздействия на избирателей занимает политическая реклама. Р.А. Борецкий утверждает, что систематическая профессионально составленная реклама способна внести в подсознание человека даже те идеи, к которым у него существует негативное отношение. Оказывая давление на психику людей, она заставляет не только покупать ненужные им товары, но и избирать чуждых чаяниям и ожиданиям граждан партии и политиков¹⁵.

Следует согласиться с данным убеждением, поскольку в основе эффективности политической рекламы лежит то, что побеждает в итоге не всегда самый достойный претендент, а тот, кто сумел вызвать симпатии избирателей, победил в борьбе имиджа. Автор считает, что реклама в значительной степени способствует этой победе: она делает кандидата узнаваемым, привлекает к нему внимание, закрепляет в сознании людей необходимые образы и т.д. Для лучшего воздействия часто ставка в рекламе делается на эмоции.

М.А. Гранат приводит ряд приемов создания негативного имиджа соперника:

- «вы – свой злейший враг»: в политической рекламе делается акцент на промахах и ошибках конкурента;

- «люди против вас»: слово получают избиратели, бывшие политические соратники, люди, знавшие кандидата, которые в нем разочаровались;

- «перенос»: на кандидата переносятся негативные черты других представителей его партии, политических лидеров. Особенно активно этот прием используется для дискредитации партий и политиков, бывших у власти. Все неудачи политического режима преподносятся как ошибки конкурента;

- «пренебрежительный юмор» и т.д.¹⁶.

Часто в рекламе используются и приемы НЛП, например, так называемое манипулирование противоречивым зрительным рядом, когда на фоне рассказа о кандидате идут зрительные образы нищих, проституток, наркоманов. Запоминается и воздействует на избирателей именно негативный зрительный ряд. Многократное повторение политического рейтинга кандидата (как и повторение вообще любой информации) также можно считать методом манипулирования сознанием электората.

Наконец, многие исследователи феномена политической манипуляции говорят о том, что манипуляционные технологии активно применяются на административном уровне. Методы административного манипулирования часто называют методами косвенного влияния на политическое поведение избирателя, однако они не менее действенны и эффективны и включают в себя широкий список приемов: от фальсификации результатов выборов до концентрации всех финансовых и технических ресурсов в руках партии власти.

Согласно мнению Р.И. Малюшко наиболее часто встречаются следующие технологии политического манипулирования на административном уровне:

- мобилизация организационных и материальных ресурсов в регионах, где создаются «партии власти». При этом помещения, транспорт оплачиваются из государ-

¹⁵ Борецкий Р.А. Указ. соч. С. 77.

¹⁶ Гранат М.А. Распространенные случаи нарушения избирательных прав граждан / М.А. Гранат // Евразийский юридический журнал. 2009. № 6.

ственного бюджета и на проведение различных акций мобилизуются государственные служащие;

- избирательное применение закона: поддержка своих кандидатов и подрыв деятельности противников;
- манипуляции с избирательным законодательством;
- доминирование в информационном пространстве (многие издания находятся под контролем властей);
- фальсификация результатов голосования¹⁷;

Данные виды манипулятивных приемов на административном уровне указывает и Г.Б. Лесницкий, относя к этому перечню также прямое силовое воздействие (рейды спецподразделений, закрытие оппозиционных газет) и перераспределение бюджетных средств (увеличение пенсий, введение льгот, выплата задержек по зарплате накануне выборов)¹⁸. Автор считает, что к распространенным приемам такой манипуляции можно также отнести кадровые перестановки – часто встречающееся явление накануне выборов.

На сегодняшний день всю совокупность технологий политического манипулирования принято условно подразделять на «грязные», «чистые», «деструктивные», что не является в полной мере обоснованным, поскольку не существует четкого критерия подобной классификации. Более целесообразным автору видится использование политико-правового критерия, разделяя при этом технологии манипулирования по соответствию базовым принципам демократии и правового государства на правомерные (законные и цивилизованные методы), неправомерные (прямо нарушающие закон, антидемократические приемы) и некорректные (могут не нарушать нормы закона, но противоречат целям, принципам права, общепризнанным правилам цивилизованной политической борьбы). Тем не менее отличительными чертами технологий манипулирования по сравнению с другими избирательными технологиями являются: искажение реальной воли избирателей путем обмана и использование средств и методов, запрещенных законом.

§ 3. Правовые основы регулирования избирательной кампании и политического манипулирования в России

На данный момент допустимые рамки применения технологий политического манипулирования в той или иной степени определяют Конституция Российской Федерации, федеральные законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», «О средствах массовой информации», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и некоторые другие. Многие нюансы (особенно технические и организационные) детализируются в инструкциях, постановлениях и протоколах специализированного государственного органа – Центральной избирательной

¹⁷ Малюшко Р.И. Общественное мнение и голос народа / Малюшко Р.И. // Государство и право. 2010. № 9.

¹⁸ Лесницкий Г.Б. Основные проблемы избирательного процесса новой России/ Г.Б. Лесницкий // Юрист. 2008. № 11.

комиссии Российской Федерации (ЦИК России), например, в докладе «О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» (постановление ЦИК России от 06.10.2000 г. № 111/1170-3). Существует и ряд других документов.

«В Российской Федерации сложилась стройная система законодательного регулирования предвыборной агитации, в том числе политической рекламы в ходе избирательных кампаний, выработан механизм нормативного регулирования её проведения избирательными комиссиями», – утверждает С. Большаков, заместитель председателя избирательной комиссии Свердловской области¹⁹. Однако многие праведы с ним не соглашаются, и автор также не разделяет позицию С. Большакова, поскольку в существующем российском законодательстве много пробелов, что не может не дать дополнительные возможности для использования недобросовестного политического манипулирования. Трудности связаны, прежде всего, с нечеткостью и «размытостью» формулировок действующего законодательства. Также С. Большаков признаёт, что «белых пятен» в законах огромное количество. Например, действующие нормативные правовые акты не предусматривают возможности членов избирательных комиссий обращаться непосредственно в суды с заявлениями о привлечении к ответственности лиц, допустивших злоупотребления правом на проведение предвыборной агитации. Так, например, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях содержится только четыре состава правонарушений, напрямую связанных с агитацией, за которые наступает ответственность в виде штрафа в размере от одной до ста тысяч рублей (максимальный размер предусмотрен за нарушение юридическими лицами)²⁰. Не предусмотрена, например, ответственность за проведение предвыборной агитации для органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц при исполнении своих служебных обязанностей. Также в полном объеме это относится и к воинским частям, военным учреждениям и организациям, благотворительным организациям и религиозным объединениям, а также членам избирательных комиссий – ведь все перечисленные субъекты не имеют права осуществлять предвыборную агитацию.

Термин «политическая реклама» в законах не определяется – данное словосочетание присутствует в таких подзаконных актах, как инструкции, положения и т.п. В. Самойлов считает, что «политик – это товар, поэтому регулировать политическую рекламу необходимо теми же методами, что и товарную»²¹. Бывший член Судебной палаты по информационным спорам при Президенте Российской Федерации Александр Копейка утверждает, что необходимости в принятии закона о политической рекламе нет, так как он будет полностью копировать «Закон о рекламе». По мнению А. Копейки, эффективнее было бы внести дополнения в законодательство о выборах²². Сопредседатель Национального движения «За честные и достойные выборы» Михаил Краевский высказался в том духе, что «политическая реклама – это «вершина айсберга» полити-

¹⁹ Васильева О. Коммуникационный рейтинг как инструмент оценки федерального образа региона. Интервью / О. Васильева // Вопросы к власти [М., 2011]. URL <http://Zavtra.ru> (дата обращения 26.03.2012).

²⁰ Российская Федерация. Законы. Кодекс об административных правонарушениях: [Федер. закон № 195 от 30 дек. 2001 г.: по состоянию на 25 марта 2012 г.]. М.: Эксмо, 2011. С. 30.

²¹ Авченко В. Тактика проведения избирательной кампании и формирование имиджа/ В. Авченко//Теория политического манипулирования в современной России [М. 2011]. URL <http://psyfactor.org/polman2.htm> (дата обращения 26.03.2012).

²² Федосеев Ю. Интервью. Акции и фикции/ Ю. Федосеев/Красная строка [М. 2011]. URL <http://Zavtra.ru> (дата обращения 26.03.2012).

ческой пропаганды, поэтому необходимо регулировать весь комплекс агитации, а не только рекламу»²³.

Л. Каткова и Ю. Климова считают, что закон о политической рекламе необходим. Он должен содержать характерные признаки политической рекламы, отличающие её от любой другой рекламы, запрет рекламы, заведомо не соответствующей действительности, разрешение на использование в политической рекламе лишь с согласия граждан их имени, облика, голоса или сведений, составляющих тайну частной жизни, недопустимость распространения рекламы запрещённых политических партий, политических акций, опасных и вредных для человека и общества, что следует из ст. 29 Конституции Российской Федерации и ст. 4 Закона РФ «О средствах массовой информации», порядок финансирования рекламы, а также ответственность за ненадлежащую рекламу (последняя может выражаться в нескольких формах: анонимная реклама, ложная, опасная, использующая в содержании без согласия чужое имя, облик, голос, сведения частной жизни, наименование, товарный знак, скрытая реклама и др.)²⁴.

Если бы политическая реклама являлась лишь формой предвыборной агитации, она и регулировалась бы нормами избирательного законодательства. Но известно, что политическая реклама может распространяться не только во время проведения избирательной кампании. В этом смысле определение политической рекламы в качестве одной из форм предвыборной агитации явно недостаточно: как рассматривать рекламу того или иного политика, распространяемую задолго до начала избирательной кампании и, следовательно, не являющуюся агитацией?

Очевидно, что правовой вакуум, окружающий политическую рекламу и предвыборную агитацию – основные понятия в системе политического манипулирования, – должен быть устранён. Необходимо также урегулировать вопросы, связанные с контррекламой и скрытой политической рекламой. Под контррекламой понимается распространение данных, составляющих критику, неблагоприятных, но достоверных сведений. К скрытой политической рекламе следует относить факты частого появления на телевидении лиц, являющихся кандидатами, зачастую без отношения к сюжету соответствующей программы. Также автор находит необходимым отнести к скрытой политической рекламе предоставление этим лицам приоритетной возможности высказываться по различным вопросам политической и культурной жизни страны.

Также «отсутствует нормативное регулирование порядка использования художественных произведений в целях предвыборной агитации как в самостоятельном, законченном виде (песня, стихотворение, частушка и т.д.), так и в виде составной части политической рекламы (к примеру, музыкальное сопровождение)»²⁵.

Допустимость тех или иных агитационных приёмов определяет только «Этический кодекс политической рекламы», принятый в сентябре 1999 г. Общественным советом по рекламе, и иные подобные документы, не обязательные к исполнению.

Таким образом, в сфере законодательства, регулирующего использование различных технологий политического манипулирования, главным образом агитации и рекламы, необходимы уточнения важнейших понятий, установление ответственности за некоторые виды недобросовестной агитационной деятельности, конкретное регламен-

²³ Гуров Ф. Три большие разницы // Советник. 2010. № 4. URL <http://www.sovetnik.ru/journal/archive/4-2011.html> (дата обращения 26.03.2012).

²⁴ Каткова Л. Виды юридической ответственности за нарушения прав участников предвыборной агитации, осуществляемой через СМИ / Л. Каткова, Ю. Климова // Правозащитник. 2011. № 7.

²⁵ Герасимов А.А. Некоторые проблемы правового регулирования предвыборных кампаний / А.А. Герасимов // Государство и право. 2011. № 2.

тирование порядка создания и распространения политической рекламы, закрепление гарантий недопущения психологического воздействия, лишаящего избирателя права осмысленного выбора.

§ 4. Пути повышения эффективности правовых средств противодействия технологиям манипулирования в избирательных кампаниях

Как было отмечено ранее, методы ведения предвыборной кампании и использования неправомερных технологий манипулирования электоратом постоянно адаптируются к изменяющимся условиям, в том числе и правовым.

Противодействие подобным технологиям воздействия должно быть связано с обеспечением демократического характера и законности избирательного процесса, что достигается установлением и реализацией гарантий (условий, правил и процедур), необходимых и достаточных для признания выборов свободными, честными, цивилизованными – подлинным выражением воли народа.

Такие гарантии могут быть как императивными, то есть безусловными и обязательными для исполнения, так и диспозитивными, применимыми в зависимости от инициативы участников выборов, с предоставлением им при наличии определенных условий необходимых средств для достижения политических целей.

Существующие на сегодняшний день политико-правовые средства противодействия неправомερным политическим технологиям имеют общий характер обеспечения законности на выборах. Они неэффективны в борьбе с некоторыми из распространенных некорректных технологий, в частности технологиями «клонирования» кандидатов, что обуславливается отсутствием результативных средств противодействия, а также постоянным совершенствованием приемов и методов реализации подобных технологий, которые значительно опережают появление надлежащих правовых норм и соответствующих политико-правовых средств противодействия.

Исходя из критериев соответствия периоду выборов, по мнению автора, стадии реализации технологий манипулирования и задачам противодействия, политико-правовые средства противодействия можно разделить на три вида:

- 1) превентивные (реализуются вне выборов, для предотвращения технологий манипулирования во время проведения избирательной кампании в целом);
- 2) непосредственные (применяются на выборах против конкретных технологий политического манипулирования электоратом);
- 3) опосредованные (применяются после окончания голосования и зафиксированного в ходе избирательной кампании факта применения технологий манипулирования, и если манипулятивный эффект исказил волю избирателей и это влечет отмену итогов выборов).

Предложенная автором систематизация косвенно согласуется с моделью, предложенной О.Ю. Захаровым. Он выделяет предупредительные (общие средства, распространяемые на потенциальные манипулятивные технологии) и прямые (реализуются против конкретных технологий) средства противодействия технологиям политического манипулирования²⁶.

²⁶ Захаров О.Ю. Технологии политического манипулирования и их место в общей системе классификации избирательных технологий / О.Ю. Захаров // Сборник межвузовской научной конференции. 2006. № 20.

Кроме того, возможно провести классификацию средств внутри видов: превентивные средства включают в себя постоянные и подготовительные средства, непосредственные – пресекательные, реактивные и реактивно-пресекательные, опосредованные – средства полной и частичной отмены итогов выборов.

Постоянные превентивные средства противодействия определяются автором как применяемые вне рамок и взаимосвязи с конкретной избирательной кампанией и имеющие основополагающее значение для общих условий проведения выборов и правил поведения их участников. Они предназначаются для противодействия как известным, так и потенциально возможным технологиям политического манипулирования.

К подобным средствам можно отнести нормотворчество (законотворчество, подзаконное нормотворчество); судебную и административную практику; повышение правовой и политической (электоральной) культуры избирателей, организаторов и участников выборов; этические самоограничения и стандарты внутренней самоорганизации потенциальных кандидатов и политических консультантов.

Подготовительные превентивные средства противодействия являются набором инструментов, которые могут быть использованы в преддверии конкретной избирательной кампании в целях предотвращения применения в ней технологий манипулирования. Такие средства фиксируют готовность участников выборов к противодействию подобным технологиям. В качестве таковых автор рассматривает предвыборные инициативы, подготовительные действия потенциальных участников выборов по предотвращению использования технологий манипулирования в конкретной избирательной кампании, а также подготовительную работу избирательных комиссий, правоохранительных и иных органов государственной власти и местного самоуправления.

Для повышения эффективности постоянных и подготовительных превентивных средств противодействия представляется необходимым:

- обобщить решения высших судебных инстанций, касающиеся выборов для выявления основных, наиболее часто встречающихся злоупотреблений;
- расширить перечень сведений, о которых избирательные комиссии обязаны информировать избирателей, увеличив их компетенцию в части вынесения предупреждений за нарушение закона на выборах;
- ввести обязательную сертификацию услуг в области политического консалтинга (сфера консультационных услуг в области отношений между властью и обществом, внутрипартийных и межпартийных отношений, а также в области партийного строительства и организации выборов)²⁷;
- наделить Общественную палату Российской Федерации полномочиями по контролю за СМИ, партиями и кандидатами;
- установить закрепление сотрудников прокуратуры, полиции и судей за делами, касающимися выборов.

Опосредованные средства противодействия технологиям политического манипулирования в зависимости от процедуры, целей и результата их применения классифицируются на средства полной и частичной отмены итогов выборов. Первые из них влекут отмену итогов состоявшихся выборов и назначение новых, вторые – изменяют итоги состоявшихся выборов в случае существенных нарушений требований норм права.

²⁷ Чадаев А. Политический словарь / А. Чадаев, К. Логинов [М., 2011]. URL <http://www.politslovar.ru> (дата обращения 26.03.2012).

Специфика отмены итогов выборов на избирательном участке, территории, не влекущая отмены итогов выборов в целом по избирательному округу, заключается в том, что данное средство эффективно лишь в отношении тех технологий, которые в силу своей природы или географического положения избирательного округа имеют ограниченную территорию своего применения. Невозможность выявления действительной воли избирателей определяется, прежде всего, малым разрывом в голосах между победившим кандидатом и его соперниками, при этом должны быть доказаны конкретные факты нарушений, которые свидетельствуют о невозможности достоверно определить волю (волеизъявление) избирателей.

Для повышения эффективности этих средств автору видятся целесообразными такие меры, как:

- лишение избирательных комиссий права признавать выборы недействительными на основании допущенных на выборах нарушений, и сделать это исключительной прерогативой суда;

- унификация оснований признания выборов недействительными, отмены итогов выборов. Необходимо сделать такой перечень исчерпывающим и поставить эти основания в зависимость от существенности допущенных нарушений.

Пресекательные непосредственные средства – это средства, применяемые для воспрепятствования реализации готовящихся технологий манипулирования в период выборов, позволяющие остановить их на этапе подготовки. Важно отметить, что они не связаны с наложением ответственности, носят инициативный характер, как правило, на основе самостоятельного мониторинга технологий манипулирования и имеют свойство немедленного, оперативного, непосредственного реагирования на факт их применения.

К таким средствам, по мнению автора, можно отнести деятельность избирательных комиссий, правоохранительных и иных государственных органов, органов местного самоуправления, не связанную с привлечением к ответственности, применением санкций; недопущение обнародования в СМИ сведений, способных нанести ущерб чести и достоинству кандидатов; самостоятельную инициативную деятельность кандидатов и их представителей, СМИ, избирателей в борьбе с технологиями манипулирования; пресечение таких технологий в день выборов.

Для повышения эффективности указанных средств автору видится обоснованным:

- предоставление членам избирательных комиссий с совещательным голосом права фиксировать нарушения закона в актах;

- уточнение и детализирование в законе процедуры рассмотрения жалоб в комиссиях, поскольку действующее законодательство не содержит четкого регулирования данной процедуры;

- обязать комиссии в случае распространения в день выборов ложной информации своими решениями признавать подобную информацию недостоверной, о чем информировать избирателей в СМИ и непосредственно на участках.

Реактивными непосредственными средствами противодействия являются средства, имеющие в своей основе санкции, применяемые к виновным лицам за правонарушения, совершенные в рамках реализации технологий манипулирования, являющиеся публичной реакцией государства на совершенное в рамках этих технологий правонарушение. Они направлены против завершившихся или еще продолжающихся нарушений – могут быть эффективны в борьбе с акциями, которые предполагают совершение правонарушений. Указанные средства включают в себя административную и

уголовную ответственность за нарушения, связанные с реализацией технологий манипулирования, судебную защиту чести, достоинства и деловой репутации, обжалование незаконных действий (бездействия), решений и актов, нарушающих избирательные права и способствующих применению технологий манипулирования.

Для повышения их эффективности автор предлагает:

- расширить существующую компетенцию избирательных комиссий по наложению административной ответственности за нарушения закона на выборах;

- распространить на требования о защите чести, достоинства и деловой репутации, касающиеся агитационных материалов, упрощенную процедуру и сокращенные сроки судебного рассмотрения;

- расширить возможности судебной защиты прав кандидатов и партий.

Реактивно-пресекательные непосредственные средства противодействия являются формой публично-правовой ответственности за незаконные приемы технологий манипулирования или невыполнение кандидатом или его представителями требований, связанных с обретением и реализацией статуса кандидата. Они предусмотрены как основания отмены или отказа в регистрации кандидата и выражаются в лишении этого статуса как незаконного результата, к которому он стремится. Для повышения их эффективности видится целесообразным уточнить содержание соответствующих правовых норм во избежание неоднозначного понимания этих оснований.

Кроме всех вышеперечисленных мер, в целях повышения эффективности противодействия технологиям манипулирования следует подвергнуть корректировке полномочия избирательных комиссий, правоохранительных и судебных органов, проведя более детальное разграничение их компетенции; конкретизировать направления и формы их деятельности в период избирательной кампании; расширить возможности субъектов избирательного процесса по защите своих конституционных прав; обеспечить участие институтов гражданского общества, включая Общественную палату Российской Федерации, региональные общественные палаты в субъектах РФ, в контроле над проведением выборов и деятельностью их участников. Также необходим пересмотр избирательных норм, допускающих неоднозначное или расширительное их толкование (например, в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации» указано, что «наблюдатель не в праве совершать действия, препятствующие работе избирательной комиссии»²⁸, что дает право членам избирательной комиссии удалять с избирательного участка наблюдателей бесосновательно, по их личному усмотрению).

Также, в целях предотвращения нарушений норм избирательного права и искажения общего смысла избирательного законодательства, представляется целесообразным:

- ограничить предвыборные расходы (величину избирательных фондов) тем минимумом, который действительно необходим, при обязательном контроле финансирования кандидатов со стороны избирательных комиссий;

- ввести безусловный запрет на выдвижение лиц с криминальным прошлым в качестве кандидатов на выборные государственные должности;

- создать условия для повышения политической грамотности избирателей, а также их осведомленности о распространенных приемах политического манипулирования общественным мнением.

²⁸ Российская Федерация. Законы. О выборах Президента Российской Федерации: [Федер. закон от 10 янв. 2003 г., № 19: по состоянию на 23 марта 2012 г.]. М.: Юрист, 2011. С. 12.

Следует также отметить, что немаловажной причиной совершения избирательных правонарушений и развития незаконных технологий манипулирования электоратом является неоднородность и фрагментарность законодательной нормы, когда положения, регулирующие избирательный процесс, разбросаны по различным законодательным и подзаконным актам (постановлениям Правительства РФ, инструкциям ЦИК России и т.п.). В связи с этим систематизация избирательного законодательства является одним из средств предупреждения развития новых незаконных технологий политического манипулирования электоратом.

Вместе с тем все вышеназванные средства противодействия технологиям манипулирования общественным мнением в избирательном процессе следует рассматривать в единой системе, применяя их с учетом конкретной специфики средства противодействия, во взаимной связи, взаимодополняемости, адекватности в борьбе с конкретными технологиями манипулирования и с учетом необходимости дифференцированного их применения.

ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ

Ахмайзянова Лилия Ильгизовна,
студентка 5-го курса Оренбургского института
(филиала) Московской государственной
юридической академии им. О.Е. Кутафина

Научный руководитель:

Архирейская Татьяна Юрьевна,
доцент кафедры конституционного и
международного права Оренбургского института
(филиала) Московской государственной
юридической академии им. О.Е. Кутафина,
кандидат юридических наук



Электронное голосование как форма реализации электронной демократии

Введение

Актуальность темы исследования обусловлена использованием во всех сферах общественной жизни информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), обеспечивающих участие граждан в общественной и политической жизни страны. Данный процесс получил название «электронная демократия». ИКТ внедряются и в избирательный процесс в России, в котором развивается относительно новый институт избирательного права – электронное голосование. Актуальность исследования связана и с прошедшими федеральными избирательными кампаниями, которые проводились с применением различных технических новшеств.

Практическая значимость исследования состоит в том, что техническое переоснащение избирательной системы, внедрение надежных и оперативных технологий помогает политической системе соответствовать требованиям информационного общества. Использование новых технических устройств способно решить проблему политического равнодушия граждан, повысить их активность за счет повышения доверия к избирательной системе, увеличить эффективность деятельности избирательных комиссий всех уровней.

Глава 1. Основные положения электронной демократии и электронного голосования

§ 1. Сущность, принципы, цель, основные составляющие электронной демократии

В переводе с древнегреческого «демократия» означает «демос» – народ и «кратос» – власть, таким образом, демократия – это народовластие¹. И в целом демократию можно охарактеризовать как метод коллективного принятия решений с равным воздействием участников на исход процесса или на его существенные стадии. В теории государства и права под демократией понимают политический режим, то есть форму политической организации общества, основанную на признании народа в качестве источника власти, на его праве участвовать в решении государственных дел и наделении граждан широким кругом прав и свобод².

Основными институтами демократии являются: выборные государственные должности как основной элемент представительной демократии; наличие прямой и обратной связи между обществом и государством; наличие института свободных, регулярно проводимых выборов; доступ к независимым источникам информации; автономия общественных организаций.

Демократия может принимать различные формы в разных странах в зависимости от политических и конституционных традиций, правовой культуры каждого государства.

Электронная демократия означает процесс участия граждан в общественной и политической жизни страны с помощью информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), которые облегчают распространение информации о политических вопросах и их обсуждение, обеспечивают широкое участие граждан, более высокую прозрачность и подотчетность демократических институтов и процессов.

При внедрении и реализации электронной демократии необходимо обеспечить соблюдение прав и свобод человека; повышение эффективности демократических институтов; нахождение электронной демократии во взаимосвязи с традиционными демократическими процессами (выборами, народной инициативой и др.) и с традиционными методами управления; поддержание доверия граждан к демократическим институтам; поддержку образования, включая обучение электронной грамотности; сопоставимость стадии развития гражданского общества, общего уровня коммуникации между представителями власти и гражданами, а также стадии развития информационного общества³.

Целью электронной демократии является вовлечение граждан к решению общественно значимых, в том числе и политических, вопросов при соблюдении прозрачности данных процессов⁴.

Электронная демократия является возможностью облегчения обеспечения информацией, повышения активности граждан, уровня качества и законности политических решений. Она способна объединить должностных лиц и граждан в новых формах во-

¹ Кутафин О.Е. Основы государства и права: Учеб. пособие. М.: Юристъ, 2006. С. 25.

² Головистикова А.Н., Дмитриева Ю.А. Теория государства и права. М.: Эксмо, 2007. С. 75.

³ Рекомендации CM\Rec (2009) Комитета министров Совета Европы государствам – участникам по электронной демократии от 18 февраля 2009 г. // Официальный сайт Комитета министров Совета Европы // <http://www.coe.int>

⁴ Вершинин М.С. Электронная демократия: российские перспективы. СПб., 2007. С. 4.

влечения и разработки политики. С одной стороны, это может привести к лучшему пониманию должностными лицами общественного мнения и потребностей народа, с другой – к лучшему пониманию общественностью задач и сложностей, с которыми сталкивается государство.

Основной целью нормативной базы в сфере электронной демократии должно быть расширение прав и предоставление гарантий в различных сферах, в том числе и в тех, где применяются информационно-коммуникационные технологии.

Электронная демократия должна основываться на следующих принципах:

- на демократических, человеческих, этических и культурных ценностях общества, в котором она внедряется;

- предоставления информации, призванной помочь общественности понимать проблемы и возможности их решения;

- гражданского участия – то есть вовлечения граждан и их объединений в общественные дела для улучшения качества и приемлемости результатов демократических процессов;

- предоставления полномочий участникам демократических процессов ввиду принятия значимых решений;

- включения – то есть политического и технологического вооружения граждан независимо от возраста, пола, образования, социально-экономического положения и т. д.;

- дискуссии – рациональные дебаты, где люди публично обсуждают, одобряют и критикуют точки зрения друг друга в ходе содержательного, вежливого обсуждения вопроса, действий, необходимых для его разрешения.

Основными формами электронной демократии являются: электронный парламент, электронное законодательство, электронное правосудие, электронное посредничество, электронная инициатива, электронное голосование, электронные консультации, электронные ходатайства, электронная агитация, электронные опросы⁵. Как мы видим, информационные технологии используются во всех сферах управления, улучшая при этом его качество, увеличивая эффективность деятельности различных государственных органов, расширяя возможности граждан.

Внедрение и реализация электронной демократии и сопровождающие её меры требуют опыта в широком спектре областей. Кроме того, их лучше принимать постепенно, с качественными механизмами методологии и отчетности, мониторинга и анализа. Это требует обучения, подготовки населения. При её внедрении возможно возникновение сложностей, которые могут носить различный характер. Потенциальные барьеры заключаются в разнице понимания демократии, в недостатке ресурсов, организационных ограничениях, различии интересов, технических и политических злоупотреблениях.

Демократия может посредством использования новых технологий привлекать молодых людей в процесс принятия общественно значимых решений. Электронная демократия должна предоставлять специальные возможности тем, кто физически не может участвовать в различных политических процессах, например, тем, кто проживает в труднодоступных районах страны, у кого пониженная мобильность и др.

Требование гласности, открытости данного процесса должно быть уравновешено с учетом необходимости обеспечения конфиденциальности в интересах граждан и го-

⁵ Рекомендации CM\Rec (2009) 1 Комитета министров Совета Европы государствам – участникам по электронной демократии от 18 февраля 2009 г. // Официальный сайт Комитета министров Совета Европы // <http://www.coe.int>

сударства. При разработке методов и средств электронной демократии особый акцент должен быть сделан на электронной безопасности, включая информационную безопасность.

Как мы видим, процесс демократизации затрагивает все сферы жизни общества, в том числе и избирательный процесс. Электронное голосование как форма реализации электронной демократии имеет своей целью вовлечение граждан к решению общественно значимых, политических вопросов. Активное использование информационных технологий в практике государственного управления, в том числе и при проведении выборов, является неотъемлемым атрибутом современного общества. Одним из направлений развития избирательных систем многих государств является техническая модернизация избирательного процесса путём использования технических средств на всех его этапах, прежде всего – это электронное голосование в различных его проявлениях. Далее подробнее остановимся на понятии электронного голосования, его сущности, принципах и видах, на тех технических новшествах, которые внедряются в избирательный процесс в Российской Федерации, а также на соотношении электронной демократии и электронного голосования.

§ 2. Сущность, цели, принципы и виды электронного голосования.

Электронное голосование как составляющая электронной демократии

Сущность электронного голосования заключается в использовании электронных устройств на любой стадии избирательного процесса, посредством чего заменяется традиционное голосование с помощью бумажного бюллетеня и ручной подсчет голосов.

Термин «электронное голосование» (Electronic voting) следует рассматривать в широком и узком смысле. В широком смысле электронное голосование можно понимать как применение технологии получения и подсчета голосов избирателей, подведения итогов голосования с помощью любых электронных средств. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закрепляет правовое понятие электронного голосования в узком смысле и определяет, что электронное голосование – голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием комплекса средств автоматизации ГАС «Выборы»⁶. Таким образом, законодатель к электронному голосованию относит лишь голосование с использованием комплекса электронного голосования (КЭГ)⁷. ЦИК России предлагает внести изменения в правовое определение электронного голосования, дополнив его возможностью использования внешнего технического средства голосования⁸, то есть включив в понятие и дистанционное голосование.

Комитет министров Совета Европы в Рекомендациях по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования от 30 сентября 2004 г. указывает, что электронное голосование – это электронные выборы или электронный рефе-

⁶ СЗ РФ. 2011. № 43. Ст. 5975.

⁷ Комарова В.В. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». М., 2009. С. 25.

⁸ Иванченко А.В. Правовая база электронного голосования в Российской Федерации. Современное состояние и перспективы развития // Семинар ОБСЕ по проблемам электронного голосования. Выступление руководителя Российского центра обучения избирательным технологиям при ЦИК России (Вена, Хофбург, 16–17 сентября 2010 г.) // <http://www.cikrf.ru> (дата обращения: 03.02.2012 г.).

рендум, включающие использование электронных средств на одной или более стадиях как минимум при подаче голосов⁹.

Рассмотрим точки зрения зарубежных учёных относительно термина «электронное голосование». По мнению австрийского учёного Томаса М. Бухсбаума, термин «электронное голосование» следует отличать от необязательных электронных опросов (онлайн-опросов). Бухсбаум считает, что термин «электронное голосование» должен применяться исключительно для обозначения использования электронных средств на политических выборах и референдумах. Электронное голосование относится к методам, используемым гражданами для регистрации своих голосов на выборах, и к методам, используемым органами власти для сбора, хранения и управления данными, связанными с выборами¹⁰.

Эксперт по электронному голосованию БДИПЧ ОБСЕ Роберт Криммер определяет электронное голосование как голосование с использованием электронных средств и технологий на избирательном участке в присутствии избирательной комиссии или в ином месте, хотя бы в одном из трех процессов: идентификация избирателя, подача голоса, подсчет голосов¹¹.

На наш взгляд, под электронным голосованием следует понимать применение технологии получения и подсчета голосов избирателей, подведения итогов голосования с помощью любых электронных средств.

Электронное голосование предполагает автоматизацию всего избирательного процесса, а именно идентификацию избирателя, автоматическую регистрацию голосов, их подсчет, подведение результатов голосования и печать протокола итогов голосования на данном избирательном участке с помощью электронного устройства.

Среди целей, которые ставят перед собой государства, использующие или рассматривающие возможность использования электронного голосования, можно выделить следующие:

- предоставление избирателям возможности голосовать не только на избирательном участке своего избирательного округа, но и в ином месте;
- обеспечение участия в выборах всех, имеющих право голосовать, в особенности граждан, находящихся за рубежом, инвалидов и тех, кто по иным причинам не может присутствовать на избирательном участке;
- повышение явки избирателей путем предоставления дополнительных каналов для голосования;
- проведение процесса голосования в соответствии с новыми общественными реалиями и повышение использования новых технологий;
- сокращение со временем общих расходов на проведение выборов;
- повышение оперативности и надежности при подсчете голосов и передаче результатов голосования¹².

⁹ Рекомендации R (2004) 11 Комитета министров Совета Европы по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования от 30 сентября 2004 г. // официальный сайт Комитета министров Совета Европы // <http://www.coe.int> (дата обращения: 15.12.2011 г.).

¹⁰ Thomas M. Buchsbaum. Is E-Voting Relevant for the OSCE? // OSCE Yearbook 2004. P. 490. // http://www.core-hamburg.de/CORE_English/pub_osce_inh_04.htm (дата обращения: 08.01.2012 г.).

¹¹ Krimmer R. Elektronische Demokratie am Beispiel der österreichischen Hochschülerschaftswahlen. P. 11. // http://www.robert.krimmer.at/static/rkrimmer/files/diploma_thesis_robert_krimmer.pdf (дата обращения: 08.01.2012 г.).

¹² Рекомендации R (2004) 11 Комитета министров Совета Европы по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования от 30 сентября 2004 г. // Официальный сайт Комитета министров Совета Европы // <http://www.coe.int>

При проведении выборов посредством электронного голосования должны соблюдаться основные принципы избирательного права: всеобщее равное и прямое избирательное право, тайное голосование, гласность и независимость избирательных комиссий. Однако при проведении электронного голосования данные принципы имеют свои особенности.

Принцип всеобщего избирательного права выступает первоосновой избирательного права, определяет потенциальных субъектов избирательного процесса¹³. Относительно электронного голосования он заключается в том, что голосование с помощью электронных устройств должно быть понятным каждому избирателю, интерфейс должен быть удобным и возможные регистрационные требования не должны создавать препятствия для участия избирателя в голосовании. При разработке устройств должна учитываться возможность голосования пожилых людей и граждан с ограниченными физическими возможностями, например, оснащение электронных устройств специальными наушниками для слабослышащих. При введении дистанционного голосования должен учитываться такой критерий, как повсеместное наличие у граждан доступа к сети Интернет, а при его отсутствии дистанционное голосование должно использоваться лишь по усмотрению избирателя как дополнительное средство голосования. По мнению австрийского эксперта в области электронного голосования Патриции Хайндл, данный принцип нарушается, так как, несмотря на то что все граждане имеют право участвовать в выборах, не все могут и умеют голосовать посредством электронных устройств. С введением электронного голосования появляется возможность голосовать в отдалённых районах, увеличивается явка молодых и технологически подкованных избирателей, но появляется риск исключения других групп населения (старших возрастных групп). Поэтому П. Хайндл предлагает учитывать доступность к технической системе и способность справляться с ней для всех групп населения, следовательно, электронное голосование необходимо использовать в качестве альтернативы традиционной форме голосования¹⁴.

Принцип равного избирательного права воплощается в предупреждении возможности подачи одним избирателем более одного голоса; избиратель может проголосовать только после того, как будет установлено, что он ещё не голосовал. Должна отсутствовать возможность подачи голоса по нескольким каналам связи (например, на избирательном участке и дистанционно).

Относительно принципа прямого избирательного права в рамках электронного голосования в науке существуют споры. В соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» данный принцип состоит в непосредственном участии избирателя в голосовании, в том, что он самостоятельно делает свой выбор, голосуя за или против кандидата. Это позволяет установить прямую связь между избирателями и избранными должностными лицами, обеспечить адекватность результатов выборов волеизъявлению его участников. По мнению ирландских ученых М. Макгэлей и П. Гибсона, бюллетени (бумажные или электронные), поданные избирателями, должны непосредственно определять избранное лицо или партию¹⁵. При прямом

¹³ Архирейская Т.Ю. Всеобщее избирательное право в системе принципов электоральной демократии // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. Вып. 12. Оренбург, 2010. С. 9.

¹⁴ Patricia Heindl. E-Voting und e-Democracy aus verfassungsrechtlicher Sicht. P. 24. // <http://krasinskiy.ru/evoting.pdf> (дата обращения: 11.01.2012 г.).

¹⁵ Margaret McGaley and J. Paul Gibson. A Critical Analysis of the Council of Europe Recommendations on e-voting. P. 8. // http://www.usenix.org/event/evt06/tech/full_papers/mcgaley/mcgaley.pdf (дата обращения: 08.01.2012 г.).

избирательном праве предполагается отсутствие многоступенчатых или косвенных выборов, когда гражданами избираются выборщики, а они непосредственно избирают кандидатов на выборную должность. Считаем, что именно так необходимо понимать прямое избирательное право. Отдельные ученые считают, что голосование по почте или дистанционное голосование, существующее в некоторых зарубежных странах, не является прямым, поскольку избиратель не приходит на избирательный участок (место голосования)¹⁶. В частности, П. Хайндл выделяет принцип личного голосования, требующий физического присутствия избирателя перед избирательной комиссией, потому что только так может быть доказано, что выбор избиратель делает самостоятельно¹⁷. Поэтому ставится под сомнение соблюдение данного принципа при дистанционном голосовании. Однако, на наш взгляд, такое голосование следует считать заочным, но не опосредованным, а традиционное голосование и электронное голосование на избирательном участке – очным.

Принцип свободного избирательного права заключается в том, что никто не вправе оказывать манипулирующее воздействие на волеизъявление граждан. Решение граждан не должно быть поспешным или необдуманным; избиратель должен иметь возможность изменить свой выбор до момента подачи своего голоса или прервать саму процедуру без занесения в память системы голосования. Система электронного голосования должна четко указать избирателю на то, что его голос был успешно принят и процедура голосования завершена, гарантировать по окончании голосования невозможность изменения содержания поданного голоса.

При проведении электронного голосования должна быть обеспечена тайна голосования, что означает исключение возможности какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина. Система голосования должна гарантировать, что голоса, находящиеся в ящике для электронного голосования, будут подсчитаны и останутся анонимными, исключить возможность установления какой-либо связи между поданным голосом и конкретным избирателем. Необходимо принять особые меры по недопущению использования информации во время электронной обработки, чтобы не нарушалась тайна голосования. В свою очередь, М. Макгэлей и П. Гибсон допускают разделение анонимности на абсолютную, когда невозможно установить связь между избирателем и поданным голосом, и условную, когда можно установить такую связь, но с разрешения соответствующего органа¹⁸.

Принцип гласности избирательных комиссий при проведении электронного голосования состоит в том, что избирателей необходимо информировать о проведении голосования с помощью электронных устройств, а также предварительно обучать их работе с ними. Граждане должны получить возможность попрактиковаться в использовании любого нового способа электронного голосования до, и отдельно от момента его проведения. Деятельность избирательных комиссий, других участников избирательного процесса должна быть максимально прозрачной с момента разработки электронного устройства для голосования, его внедрения на выборах до получения результатов голосования и возможности их пересчета.

При проведении электронного голосования должно учитываться требование безопасности. Необходимо принять технические и организационные меры для недопущения

¹⁶ Комарова В.В. Указ. соч. С. 36.

¹⁷ Patricia Heindl. Указ. соч. Р. 25.

¹⁸ Margaret McGaley and J. Paul Gibson. Указ. соч.

ния потери данных в случае сбоя или ошибки¹⁹; вся информация, содержащая решение избирателя (его экранное отображение), должна быть уничтожена сразу после того, как избиратель проголосовал. В ситуации дистанционного голосования избиратель должен быть проинформирован о порядке удаления результатов голосования из устройства, использовавшегося для голосования.

Согласимся с мнением Т. Бухсбаума, что электронное голосование должно соответствовать всем принципам избирательного права, так же как и выборы, которые проводятся традиционным способом. Его введение не должно повлечь за собой никаких новых требований и ограничений, воздействующих на осуществление права избирать и быть избранным.

Исходя из анализа мировой практики, можно сказать, что на выборах применяются различные электронные средства. Выделяют следующие виды электронного голосования:

I. В зависимости от юридической силы электронного голосования:

- 1) осуществление электронного голосования на конкретных выборах;
- 2) юридически обязательная тест-реализация электронного голосования («пилотный» проект);
- 3) не имеющие юридически обязательной силы тест-реализации («тесты»)²⁰.

II. В зависимости от удаленности от избирательного участка:

- 1) дистанционное голосование, с использованием сети Интернет, других каналов связи (стационарный, мобильный телефон);
- 2) голосование с помощью терминалов, установленных на избирательных участках, автоматизирующих процесс путём сканирования информации с бумажного бюллетеня, либо терминалы с сенсорным экраном или кнопочные терминалы.

III. В зависимости от возможности контроля со стороны должностных лиц избирательных органов:

- 1) голосование на избирательном участке под контролем должностных лиц;
- 2) голосование из других источников, неподконтрольное должностным лицам²¹.

IV. С точки зрения безопасности и проверки результатов голосования устройства для голосования принято делить на:

- 1) программно-зависимые (Software Dependent, SD) – корректность подсчета голосов основывается только на декларациях разработчиков электронных машин;
- 2) программно-независимые (Software Independent, SI) – предусматривают проверку голосующим правильности учета поданного голоса, обеспечивают, даже в случае сбоя, ошибки, возможность корректного подсчета голосов и открытой процедуры пересчета²².

Затрагивая вопрос соотношения электронной демократии и электронного голосования, следует отметить, что эти понятия взаимосвязаны. Единство состоит в схожих целях, принципах, значении данных институтов для развития государственного управления, влиянии на процессы модернизации государственного устройства. Отли-

¹⁹ Рекомендации R (2004) 11 Комитета министров Совета Европы по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования от 30 сентября 2004 г. // Официальный сайт Комитета министров Совета Европы // <http://www.coe.int>

²⁰ Thomas M. Buchsbaum. Is E-Voting Relevant for the OSCE? // OSCE Yearbook 2004. P. 491. // http://www.core-hamburg.de/CORE_English/pub_osce_inh_04.htm

²¹ Thomas M. Buchsbaum. E-Voting: International Developments and Lessons Learnt. P. 32. // http://www.e-voting.cc/static/evoting/files/buchsbaum_p31-42.pdf

²² Сулов А. Машины для голосования в России // «Компьютерра». 2007. № 42. С. 8.

чие электронного голосования от электронной демократии состоит в том, что первое является частным случаем, проявлением второго в сфере избирательного процесса. Как уже отмечалось выше, помимо электронного голосования, существует множество элементов электронной демократии. И каждый элемент электронной демократии характеризует процесс участия граждан в общественной и политической жизни страны с помощью информационно-коммуникационных технологий в определенной сфере. Таким образом, развитие электронного голосования в Российской Федерации способствует совершенствованию института электронной демократии в целом, тем самым обеспечивает вовлечение граждан в решение общественно значимых, в том числе и политических, вопросов, модернизирует процесс государственного управления.

Глава 2. Электронное голосование на выборах в Российской Федерации

§ 1. Основные положения электронного голосования в России

В России автоматизация выборов началась с подписания Указа Президента РФ от 23 августа 1994 г. № 1723 «О разработке и создании Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы»²³. Роль первых систем автоматизации выборов была вспомогательной, бюллетени пересчитывались вручную. Необходимо было создать средства, автоматизирующие не только подсчет голосов, но и другие стадии избирательного процесса²⁴.

Модернизация осуществлялась по следующим направлениям: повышение уровня автоматизации избирательных процессов; правовое обеспечение системы, расширение функциональных возможностей программных и технических средств; совершенствование информационной безопасности; использование интернет-технологий; повышение устойчивости функционирования ГАС «Выборы».

Правовые основы использования электронного голосования в России заложены в Федеральном Законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изм. от 20 октября 2011 г.) (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ)²⁵, в Федеральном законе от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» (с изм. от 11 июля 2011 г.)²⁶, других законах.

В соответствии с подпунктами «б», «в», «е» п. 9 ст. 21 Федерального закона №67-ФЗ Центральная избирательная комиссия Российской Федерации наделена полномочиями по конкретизации отдельных моментов автоматизации избирательного процесса не урегулированных Федеральным законом. Таким образом, законодатель наделяет ЦИК России как главный правоприменительный орган, ответственный за проведение выборов, полномочиями по организационно-правовому сопровождению всех случаев применения технических средств голосования, что дает возможность принимать документы, регулирующие автоматизацию выборов, централизованно на федеральном уровне²⁷.

²³ СЗ РФ. 1994. № 18. Ст. 2067.

²⁴ Рудычева Н., Шалманов С. ГАС «Выборы»: как автоматизированы избирательные процессы // Cnews. // http://www.cnews.ru/reviews/index.shtml?2007/07/19/259499_1

²⁵ СЗ РФ. 2011. № 43. Ст. 5975.

²⁶ СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4291.

²⁷ Чуров В.Е., Конкин Н.Е., Райков Г.И., Иванченко А.В. Российский опыт использования технических средств в ходе региональных и муниципальных выборов 2008–2011 годов. М., 2011. С. 60.

Нормативные акты ЦИК России можно классифицировать на: 1) общие инструкции о порядке использования технических средств на выборах в РФ; 2) технические требования к ним; 3) решения об использовании технических средств в ходе конкретных избирательных кампаний.

Президент России в Послании Федеральному Собранию РФ в 2009 г. поставил задачу по подготовке программы ускоренного технического переоснащения избирательной системы²⁸. В РФ автоматизированы (оснащены комплексом средств автоматизации ГАС «Выборы») три уровня избирательной системы из четырех: ЦИК России, комиссии субъектов РФ и ТИК (около 3 тыс.). Основные работы по техническому переоснащению проводятся на уровне УИК²⁹.

На сегодняшний день на выборах в России используются электронные устройства двух типов: комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) – система оптического сканирования, автоматически считывающая информацию с бумажного бюллетеня; комплексы электронного голосования (КЭГ) – система прямой записи через сенсорный экран (без использования бумажного бюллетеня).

§ 2. Комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ)

В 2001 г. в России были созданы сканеры обработки избирательных бюллетеней, а в 2003 г. – комплексы обработки избирательных бюллетеней. КОИБ прошли необходимые испытания, использовались в режиме опытной эксплуатации при проведении выборов в субъектах РФ³⁰. По её итогам было рекомендовано приступить с 2004 г. к серийному выпуску КОИБ³¹.

Комплекс обработки избирательных бюллетеней является техническим средством подсчета голосов, предназначенным для автоматизированного подсчета голосов избирателей, накопления бюллетеней, составления и печати итогового протокола УИК, приема исходных данных, записи результатов голосования и передачи итогового протокола по каналам телекоммуникаций в вышестоящую комиссию. В настоящее время КОИБ используется как составная часть комплексов средств автоматизации ГАС «Выборы» для УИК.

Комплекс является оптическим сканером бюллетеней, расположенным над урной для голосования и интегрированный с компьютером³². На участке КОИБ объединены в локальную сеть, к нему подсоединяются принтер, модем. Перед началом голосования операторы КОИБ в присутствии членов комиссии и наблюдателей распечатывают исходные данные и проводят тестирование КОИБ для проверки их работоспособности. Проводится осмотр с целью фиксирования пустых урн. Затем КОИБ печатывается и переводится в режим «Стационарный».

Избиратели обычным образом заполняют бюллетени, опускают их в комплекс. Работа КОИБ основана на принципе сканирования отметки с бюллетеня, преобразования в цифровые данные и их суммирования. Инструкцией предусмотрены правила ввода бюллетеней. В частности, бюллетени вводятся только при горящем зеленом индикато-

²⁸ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2009. № 5038.

²⁹ Конкин Н.Е. Модернизация избирательной системы. Технический аспект // Журнал о выборах. 2011. № 5. С. 12.

³⁰ Псковская лента новостей от 26.09.2011 г. // <http://lenta.pskov.ru>

³¹ Еремин В.М. О комплексах обработки избирательных бюллетеней: Интервью, 2006 г. // <http://www.cikrf.ru/> (дата обращения: 17.01.12 г.)

³² Петров В. Голос со скоростью света // Российская газета. 2009. № 4995. С. 15.

ре; помещаются по одному, в расправленном виде. Предусмотрена возможность автоматического возврата бюллетеня в случае невозможности его корректной обработки³³. Количество принятых бюллетеней, результаты их классификации отображаются на информационном табло. Операторы КОИБ консультируют избирателей по порядку ввода бюллетеней в КОИБ и следят за соблюдением правил ввода, которые также должны быть изложены на плакатах, размещаемых в районе информационного стенда и места установки КОИБ.

По окончании голосования проверяется целостность пломб, КОИБ переводится в режим «Переносной» и начинается работа по составлению протокола об итогах голосования. Операторы получают данные строк, которые не могут быть подсчитаны КОИБ автоматически (например, из переносных ящиков) и вводят их в комплекс. КОИБ производит проверку соотношений данных протокола, если число бюллетеней в переносных и стационарных ящиках не равно числу недействительных и действительных бюллетеней, проводится ручной подсчет голосов.

Помимо автоматического подсчета, законодательством предусмотрены случаи применения контрольного (ручного) подсчета голосов, что является дополнительной гарантией правильного подсчета и законного голосования. Контрольный подсчет голосов возможен: 1) в случае поступления обоснованных жалоб, касающихся процедуры подсчета голосов. УИК вправе принять решение о проведении подсчета голосов без использования КОИБ; 2) в случае жеребьевки вышестоящей комиссии на определение УИК, которая проведёт контрольный подсчет голосов. Законом или решением ЦИК России может быть предусмотрено, что не менее чем на 5% избирательных участков, где использовались технические средства, проводится контрольный подсчет голосов. По его итогам составляется протокол об итогах голосования (в случае разницы более чем в 1%) или подписывается протокол, составленный КОИБ. По окончании голосования протокол УИК, полученный с помощью КОИБ, вместе с данными о результатах голосования, записанными на дискету, передается в вышестоящую комиссию для проверки и размещения в ГАС «Выборы»³⁴.

В 2010 г. началась закупка новых сканеров – КОИБ-2010, которые отличаются от КОИБ-2003 наличием голосового интерфейса (приветствует избирателя, объясняет правила ввода бюллетеня)³⁵. Эксперты БДИПЧ ОБСЕ выразили удовлетворение высоким уровнем прозрачности, компетентности разработчиков оборудования, отметили поступательное движение ЦИК России по внедрению новых технологий в электоральную сферу³⁶.

Задачей разработки и внедрения КОИБ было повышение доверия участников избирательного процесса к результатам голосования, сокращение времени обработки данных, оперативность представления информации о ходе выборов в вышестоящие комиссии. Применение КОИБ способствует объективности подсчета голосов за счет снижения

³³ Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 19 сентября 2011 г. № 33/302-6 «Об Инструкции о порядке использования технических средств подсчета голосов – комплексов обработки избирательных бюллетеней 2003 на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации» // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2011. № 13.

³⁴ Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 6 июля 2011 г. № 19/204-6 «Об Инструкции о порядке использования технических средств подсчета голосов – комплексов обработки избирательных бюллетеней 2010 на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации» // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2011. № 10.

³⁵ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2010. №7.

³⁶ Шендригин Е. Развитие ГАС «Выборы» в рамках модернизации информационного пространства России // Журнал о выборах. 2010. №6. С. 42.

влияния человеческого фактора; повышению открытости и оперативности подведения итогов; исключению возможности ошибок и подлогов при подсчете бюллетеней; сокращению трудовых затрат членов комиссий; комплекс запатентован и сертифицирован.

Комплексы применялись в России на выборах всех уровней. 10 октября 2010 г. КОИБ применялись в 20 субъектах³⁷, а уже 4 марта 2012 г. – в 76 субъектах РФ. Применяются КОИБ и в Оренбургской области. Во время проведения 4 марта 2012 г. выборов Президента РФ в области были установлены КОИБ на 92 участках. Избирательная комиссия области совместно с ФЦИ при ЦИК России проводила обучение операторов комплексов, давала разъяснения политическим партиям, общественным объединениям по данным вопросам. В целом работа с комплексами осуществлялась успешно, граждане на избирательных участках охотно голосовали с помощью новой техники.

За время их использования не зафиксировано фактов несанкционированного доступа. Защита информации обеспечивается аппаратными, программными средствами и организационными мерами. Их использование позволило уменьшить количество ошибок при подсчете голосов. Контрольные (ручные) подсчеты голосов не выявили существенных различий в цифрах. Однако СМИ дают неоднозначные оценки их применению. Вызывает опасение использование в системе модема, что дает теоретическую возможность незаметного дистанционного управления устройством. Другая претензия – необходимость повсеместного ручного пересчета голосов. Законодательством предусмотрены случаи контрольного подсчета голосов, которые, на наш взгляд, являются достаточными. А в случаях стопроцентного пересчета автоматически отменяется возможность применения самих электронных средств голосования.

Результаты использования КОИБ при голосовании на выборах в РФ показали точность подсчета голосов, на тех избирательных участках, где они применялись, было меньше жалоб на действия членов комиссий и ошибок при подсчете голосов. Применение КОИБ на протяжении нескольких лет подтвердило их надежность и целесообразность дальнейшего применения.

§ 3. Комплексы электронного голосования (КЭГ)

Экспериментальное использование КЭГ впервые прошло в 2005 г. с участием политических партий³⁸. От избирателей, членов комиссий, политических партий были получены рекомендации, которые уже учтены разработчиками. В частности, возможность выбора между электронным и бумажным голосованием, способность избирателя убедиться, что его голос правильно учтен. Отмечены такие недостатки, как мелкий шрифт интерфейса и неоднозначность процедуры завершения голосования³⁹.

В КЭГ вместо бумажных бюллетеней используются сенсорные мониторы. Состоит КЭГ из двух частей: оборудования непосредственно для голосования – УСГ (микроконтроллерное устройство с сенсорным экраном) и дополнительного системного блока, включающего сетевой контроллер СК (на нём собираются все данные о голосовании) и карту памяти.

Федеральным законом №67-ФЗ установлено ограничение, согласно которому общее число избирательных участков, где проводится электронное голосование с применением КЭГ, не должно превышать 1% от числа участков, образованных на территории, на которой проводятся выборы.

³⁷ Чуров В.Е., Конкин Н.Е., Райков Г.И., Иванченко А.В. Указ. соч. С. 69.

³⁸ Крюков В., Чуров В., Ященко В. Техника подсчета голосов // Компьютерра. 2007. № 43. С. 15.

³⁹ Сулос А. Машины для голосования в России // «Компьютерра». 2007. № 42. С. 8.

Перед использованием КЭГ тестируются УИК в присутствии наблюдателей: проверяется программное обеспечение, корректность считывания отметок и возврат бюллетеней неустановленной формы. Для получения избирателями практических навыков на избирательном участке используются тренажеры устройств электронного голосования. В случае отказа избирателя от электронного голосования, ему выдаются бумажные бюллетени, которые опускаются в стационарный ящик для голосования.

Избирателю выдается «карточка со штрих-кодом», используемая для доступа к электронному бюллетеню. Действует с момента активации карточки членом УИК до считывания ее комплексом, после чего код помещается в базу и не может быть использован повторно. Избиратель голосует, выбирая соответствующую его воле кандидатуру, партию. Результат запоминается в памяти КЭГ и печатается на специальной бумажной ленте, которая видна через прозрачное окошко. Избиратель подтверждает свой голос и завершает голосование, после чего лента перемещается, скрывая эту информацию от следующего избирателя⁴⁰. Вне участка используется переносное устройство электронного голосования. Для слабовидящих избирателей созданы рельефные знаки по азбуке Брайля. Разрабатывается звуковое приложение КЭГ.

После голосования председатель УИК блокирует все устройства, итоги с каждого КЭГ переносятся в «сервисный блок» и суммируются. На принтере с ленточной подачей бумаги результаты распечатываются в виде таблицы итогов голосования. В вышестоящую комиссию передаются протокол об итогах голосования, печатанные конверты с контрольными лентами, информация о тестировании, ключевые карточки со штрих-кодом и карта памяти.

На федеральных выборах 4 марта 2012 г. КЭГ применялись в 8 субъектах РФ и на территории Германии, Польши, Казахстана для голосования российских граждан за рубежом.

К достоинствам КЭГ можно отнести: отсутствие ошибок при подсчете; возможность оперативного подсчета результатов; отсутствие бумажных бюллетеней; работа без использования операционных систем; не подвержены несанкционированному вмешательству; энергонезависимость до 14 часов; срок эксплуатации не менее 10 лет; комплекс сертифицирован.

Полученные результаты позволяют сделать вывод об удовлетворении разработанных комплексов требованиям российского законодательства и европейским стандартам, что подтверждается практикой их применения уже в течение нескольких лет.

§ 4. Иные средства технической модернизации избирательного процесса

Помимо вышеназванных технологий голосования, ЦИК России проводит в жизнь и другие технические новшества. Так, избирательные участки оснащаются автоматизированным рабочим местом участковой избирательной комиссии (АРМ УИК). С помощью АРМ УИК участковая комиссия может подготовить протокол об итогах голосования, проверить контрольные соотношения, напечатать и передать протокол в вышестоящую комиссию, ввести в ГАС «Выборы»⁴¹. Сопряжение АРМ УИК с КОИБ или

⁴⁰ Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 7 сентября 2011 г. N 31/276-6 «О Порядке электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации» // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2011. № 13.

⁴¹ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации 2010. № 9 (255).

КЭГ позволяет ускорить процесс подсчета голосов и обеспечить передачу юридически значимого протокола об итогах, исключая влияние человеческого фактора⁴².

Руководствуясь принципом гласности в деятельности избирательных комиссий, на участках используются средства видеонаблюдения⁴³. Преимущества состоят в общественном контроле за ходом выборов, обеспечении открытости избирательного процесса, информировании граждан, привлечении интереса избирателей к выборам. 4 марта 2012 г. общее число участков, оснащенных веб-камерами, составило более 90 тыс. Также ЦИК России был создан видеосайт webvbyory2012.ru для общественного обсуждения программы оснащения веб-камерами УИК, онлайн-трансляции заседаний ЦИК и непосредственно голосования.

Для контроля за перемещением избирательной документации в вышестоящие комиссии проводятся испытания специализированной системы с использованием технологий ГЛОНАСС⁴⁴. Сигнал спутника определяет местоположение транспортного средства, соответствующие данные поступают в ТИК и комиссию субъекта РФ⁴⁵. По состоянию на декабрь 2011 г. более 9660 УИК были оснащены средствами ГЛОНАСС.

Прошли апробацию несколько видов технологий дистанционного голосования: с использованием социально-платежных карт, средств мобильной связи и компакт-дисков⁴⁶. Они позволяют сделать процесс голосования независимым от местонахождения избирателя. Актуально для тех, кто находится далеко от дома, удобно в труднодоступных уголках страны, где проблематично организовать участки. Общее число избирательных участков, образуемых для голосования российских граждан за рубежом, находящихся в труднодоступных местностях, составляет более 1%.

Попытка повторного голосования блокируется на сервере учета голосов. При его использовании необходимо наличие в компьютере или мобильном телефоне избирателя соответствующей программы, позволяющей проголосовать. Голосование с помощью социальных карт требует установки специальных информационных киосков. Эксперименты показали, что данные технологии востребованы избирателями и обладают хорошим потенциалом, явка повысилась примерно на 10%⁴⁷. Для внедрения интернет-голосования необходима поддержка такого нововведения населением и популярность сети Интернет. Избиратели видят определенные недостатки из-за технических сложностей, высоких финансовых затрат, возможности компьютерной атаки, сбоях электричества, сложности обеспечения наблюдения за голосованием. По заявлениям ЦИК России программное обеспечение надежно, и неоднократные попытки взлома системы показали эффективность её защиты⁴⁸. Считаем, что на сегодняшний день в России возможно использование дистанционного голосования в труднодоступных местностях и за рубежом. В итоге делаем вывод, что введение дистанционного голосования в масштабах всей страны требует совместного обсуждения данного вопроса представителями государственной власти, СМИ и населением, изучения опыта зарубежных государств в данной сфере, его законодательного урегулирования и в целом развития информационного общества в России.

⁴² Конкин Н.Е. Указ. соч. С. 15.

⁴³ Чуров В.Е., Конкин Н.Е., Райков Г.И., Иванченко А.В. Указ. соч. С. 76.

⁴⁴ Конкин Н.Е. Указ. соч. С. 15.

⁴⁵ Чуров В.Е., Конкин Н.Е., Райков Г.И., Иванченко А.В. Указ. соч.

⁴⁶ Конкин Н.Е. Указ. соч.

⁴⁷ Чуров В.Е. По вектору, заданному Посланием Президента // Журнал о выборах. 2010. № 1. С. 5.

⁴⁸ Чуров В.Е. Цель – модернизация избирательной системы // Журнал о выборах. 2011. № 3. С. 5.

Заключение

Исследовав соотношение электронного голосования и электронной демократии, приходим к выводу, что электронное голосование – это форма реализации электронной демократии. Электронное голосование является складывающимся институтом избирательного права и основным элементом модернизации избирательного процесса. Изучив избирательное законодательство РФ, следует сказать, что его необходимо привести в соответствие с актами ЦИК России, международными стандартами, возможно, дополнив Федеральный закон № 67-ФЗ отдельной главой, регулирующей электронное голосование, либо принять федеральный закон, непосредственно регламентирующий электронное голосование.

Электронное голосование как элемент электронной демократии призвано увеличить возможности решения стоящих перед обществом проблем путём вовлечения граждан в решение общественно значимых, политических вопросов в сфере избирательного процесса, при этом обеспечивая эффективное и реальное действие гарантий соблюдения основных избирательных прав граждан при использовании на выборах различных технических средств и технологий голосования.

Использование информационно-коммуникационных технологий во всех сферах общества, в том числе и в избирательном процессе, является необходимым атрибутом современного общества, цель которого заключается в создании различных каналов связи между обществом и государством, позволяющих эффективно решать вопросы государственного управления.

ПООЩРИТЕЛЬНАЯ ПРЕМИЯ

Кочкурова Ксения Сергеевна,
студентка 4-го курса факультета права
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» (г. Нижний Новгород)

Научный руководитель:

Гришина Татьяна Алексеевна,
доцент кафедры конституционного
и административного права Национального
исследовательского университета «Высшая
школа экономики» (г. Нижний Новгород),
кандидат юридических наук



Дистанционное электронное голосование на выборах в Российской Федерации и на выборах в Молодежный парламент при Законодательном Собрании Нижегородской области второго созыва

Стремительное развитие новых информационных технологий и использование их в науке, образовании, здравоохранении побуждает правительства, межгосударственные и международные организации активно внедрять эти технологии в практику государственного и политического управления. Одним из перспективных направлений в области современных информационных технологий является изучение возможностей систем электронного голосования, которые разрабатываются и внедряются сегодня во многих странах мира¹. Российская Федерация – не исключение. В нашей стране проводится «частично электронное» голосование, непосредственно электронное голосование с использованием различных видов электронных средств.

В 2010 г. в Нижегородской области прошли выборы в Молодежный парламент при Законодательном Собрании Нижегородской области. На этих выборах голосование было проведено с использованием мобильных устройств. Надо сказать, что в таких масштабах применение подобных технологий проводилось впервые. Поэтому, на наш взгляд, представляется интересным и необходимым обобщить этот опыт, выявить проблемы такой процедуры голосования, а также предложить пути их решения.

Кроме того, надо отметить, что в сфере правового регулирования электронного голосования, в частности дистанционного электронного голосования, существуют проблемы, которые, по нашему мнению, также необходимо восполнить.

¹ Кибалко А.А., Ляпер В.С., Субботин А.Г., Задорожный В.В. Перспективные системы электронного голосования // Электросвязь. 2009. № 12. С. 29.

В международной практике под термином «электронное голосование» понимается применение технологии получения и подсчета голосов избирателей, а также подведение итогов голосования с помощью любых электронных средств. Мы предлагаем следующую классификацию электронного голосования по основанию «используемые электронные средства»:

1) средства электронного подсчета голосов (комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ);

2) средства электронного голосования:

а) голосование с помощью терминалов, установленных на избирательных участках (комплексы электронного голосования – КЭГ);

б) дистанционное голосование:

- при помощи сети Интернет (с использованием дисков и социальных карт);

- при помощи мобильной связи и сотовых телефонов².

Также возможна классификация по уровню применения электронных средств:

- на выборах федерального уровня;

- на выборах регионального уровня;

- на выборах местного уровня.

Среди видов электронного голосования следует выделять, по нашему мнению, следующие:

- стационарное (установление КЭГ на избирательных участках);

- дистанционное (при помощи Интернета и средств мобильной связи);

- частично электронное (при использовании КОИБ).

В рамках российского законодательства в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» дана следующая дефиниция рассматриваемого понятия: «электронное голосование – голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием комплекса средств автоматизации ГАС «Выборы»» (п.62 ст. 2). Кроме того, нормативной основой для использования электронных средств на выборах в РФ являются пп. «в», «г», «е» п. 9, п. 13 ст. 21, п. 32, 35 ст. 68 указанного Федерального закона³. Важно подчеркнуть, что среди проблем законодательного регулирования электронного голосования является следующее: в законе содержится упоминание об использовании так называемых стационарных электронных средств (КОИБ и КЭГ), но об использовании дистанционных электронных средств нет и упоминания, то есть налицо некоторый пробел законодательства, то есть ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не предусматривает возможности использования дистанционного способа голосования. Для решения указанной законодательной проблемы, на наш взгляд, необходимо закрепить дефиницию понятия «дистанционное электронное голосование», и возможен такой вариант определения этого понятия: «**дистанционное электронное голосование** – голосование без использования бумажных бюллетеней посредством специальных технических электронных устройств вне помещения для голосования». Кроме того,

² Садекова Г.У., Токарева Е.А. Перспективы развития «электронного голосования»: совершенствование законодательства в условиях сближения международного и внутригосударственного права // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 4. С. 28.

³ ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Российская газета. 2002. 15 июня.

предлагается законодательно закрепить процедуру дистанционного электронного голосования.

Говоря о целях электронного голосования, нужно отметить, что в соответствии с Рекомендациями Комитета министров Совета Европы государствам – членам Совета Европы «О юридических, оперативных и технических стандартах электронного голосования» целями электронного голосования являются:

- предоставление избирателям возможности голосовать не только на избирательном участке своего избирательного округа, но и в ином месте;
- обеспечение подачи голоса самим избирателем;
- обеспечение участия в выборах и референдумах всех, имеющих право голосовать, и, в особенности, граждан, проживающих или временно находящихся за рубежом;
- расширение доступа к избирательному процессу избирателям-инвалидам или тем, кому по иным причинам невозможно физически присутствовать на избирательном участке и использовать имеющиеся там средства;
- повышение явки избирателей путем предоставления дополнительных каналов для голосования;
- проведение процесса голосования в соответствии с новыми общественными реалиями и повышение использования новых технологий в качестве средства связи и гражданской активности в целях осуществления демократии;
- сокращение со временем общих расходов избирательных органов на проведение выборов или референдумов;
- повышение оперативности и надежности при передаче результатов голосования;
- предоставление избирателям более высокого уровня услуг в целях укрепления демократии путем предложения разнообразных каналов для голосования⁴.

Надо отметить, что существуют и некоторые требования к электронному голосованию. Традиционно предъявляют следующие требования:

- **анонимность** (никто из участников избирательного процесса не может получать сведения о том, как проголосовал конкретный участник);
- **корректность** (никто не может проголосовать более одного раза, и только зарегистрированные пользователи имеют право голосовать);
- **честность** (никто из голосующих не может определить частичные результаты голосования до его окончания);
- **верифицируемость** (любой участник может проверить, что его голос был подсчитан корректно);
- **невозможность контроля со стороны третьих лиц** (пресекается возможность торговли голосами);
- **неизменность данных** (выбор гражданина не меняется на протяжении всех процедур учета голосов и их подсчета)⁵.

На наш взгляд, к указанным положениям следует добавить также требование законности (соблюдение принципов избирательного права РФ).

Мы уже отмечали выше, что электронное голосование – это довольно распространенное явление в зарубежных странах. Нам представляется интересным обратиться к

⁴ Рекомендации по правовым, организационным, техническим аспектам электронного голосования государствам – членам Совета Европы. Приняты Комитетом министров Совета Европы 30.09.2004 г., R (2004)11 // Сайт ЦИК России: <http://www.cikrf.ru> [Электронный ресурс]. Режим доступа на www.cikrf.ru/international/docs/rec_rus.html

⁵ Покатаева Е. Демократия в стиле хай-тек. Станут ли электронные выборы полноценной альтернативой бумажным? // Итоги. 2009. № 12. С. 18.

зарубежному опыту. В настоящее время системы электронного голосования разработаны и внедрены во многих странах мира, еще больше стран ведут исследования по вопросам перехода на электронное голосование при выборах в местные и национальные органы власти. Среди них – Франция, Нидерланды, Швейцария, Бельгия, Италия, Норвегия, Португалия, Германия, Индия, Австралия, США и др.

Признанным лидером в проведении электронного голосования на избирательных участках считается Бельгия – программа электронного голосования здесь действует с 1999 г., и этой возможностью пользуется около половины всех проходящих на участки избирателей⁶.

Что касается опыта проведения дистанционного электронного голосования в Российской Федерации, то нужно отметить, что ЦИК России проведен ряд экспериментальных опросов избирателей – то есть фактически дистанционное электронное голосование – с использованием дисков электронного опроса и информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет в ходе выборов:

-депутатов г. Новомосковска Тульской области 12 октября 2008 г.;

-депутатов Урюпинской районной думы (на хут. Петровский Урюпинского района Волгоградской области) 1 марта 2009 г.;

-депутатов Вологодской городской думы (г. Вологда) 1 марта 2009 г.;

-главы Каргасокского района (в с. Каргасок Томской области) 1 марта 2009 г.

*С использованием социально-платежных карт – в ходе выборов главы муниципального образования г. Нижневартовск 1 марта 2009 г.

*С использованием мобильных телефонов стандарта GSM 900/1800 – в ходе выборов депутатов Законодательного Собрания Владимирской области (в ЗАТО «Радужный» Владимирской области) 1 марта 2009 г.

И в принципе, как отмечает Председатель ЦИК России В.Е. Чуров, все проведенные эксперименты показывают, что избиратели лояльно относятся к перспективам введения электронного голосования⁷.

С 11 ноября по 20 декабря 2010 г. в Приволжском федеральном округе (ПФО) состоялись выборы в молодежные парламенты. Наряду с традиционным голосованием был проведен электронный опрос избирателей с использованием телекоммуникационных мобильных устройств.

Молодежный парламент при Законодательном Собрании Нижегородской области является совещательным и консультативным органом и состоит из представителей молодых граждан, проживающих в Нижегородской области⁸.

В 2008 г. при формировании Молодежного парламента использовался двухэтапный конкурсный отбор. Кандидаты представляли конкурсный проект (программу, изменение в программы или действующее законодательство). Конкурсная комиссия оценивала проекты и отбирала из 200 заявок 80 лучших, которые на молодежной конференции защищались кандидатами в члены парламента. Таким образом, производился отбор 50 членов парламента (4 человека на место).

⁶ Кибалко А.А., Ляпер В.С., Субботин А.Г., Задорожный В.В. Перспективные системы электронного голосования // Электросвязь. 2009. № 12. С. 30.

⁷ Материалы к выступлению Председателя ЦИК России В.Е. Чулова «Дистанционное электронное голосование – перспективы использования для расширения возможностей голосования граждан Российской Федерации за рубежом» // Сайт Центральной избирательной комиссии на <http://www.cikrf.ru/> [Электронный ресурс] // Точка доступа: <http://www.cikrf.ru/inv/sostavcik/biografy/churov/matr.jsp>

⁸ Положение о Молодежном парламенте при Законодательном Собрании Нижегородской области принято пост. Законодательного Собрания Нижегородской области от 27 марта 2008 г. № 975-IV.

Впервые sms-голосование, по инициативе полномочного представителя Президента РФ в ПФО, опробовали в прошлом году в субъектах ПФО, в том числе и в Нижегородской области, во время формирования молодежных палат районов и городских округов.

В декабре 2009 г. и марте 2010 г. в выборах членов молодежных палат при земских собраниях приняло участие более 25 районов области. Явка молодежи на этих выборах была сравнительно не высокая, в среднем 1,5%.

Впервые в России на уровне субъекта РФ прошли выборы с использованием sms-голосования в нашей области. Такую процедуру голосования можно назвать экспериментом.

27 и 28 ноября 2010 г. прошло голосование с помощью устройств мобильной связи на выборах членов Молодежного парламента при Законодательном Собрании Нижегородской области.

Условно всю процедуру проведения дистанционного электронного голосования, или его еще можно назвать «мобильное голосование», мы разделяем на следующие этапы:

1) формирование молодежных избирательных комиссий с целью непосредственного проведения выборов;

2) регистрация избирателей (предварительная);

3) проверка поступивших списков избирателей на соответствие требованиям: принятие решения о регистрации или отказе в регистрации избирателей в случае нарушений требований.

4) непосредственно электронное голосование в течение двух дней;

5) подведение итогов электронного голосования.

Мы уже отмечали, что дистанционное электронное голосование с помощью устройств мобильной связи прошло впервые в Нижегородской области в таких масштабах. Главным мотивом проведения электронного голосования стало привлечение к участию в выборах как можно больше молодежи. Но, хочется заметить, что по информации территориального органа Федеральной службы статистики по Нижегородской области всего в муниципальных образованиях Нижегородской области проживает 696 811 граждан в возрасте от 18 до 30 лет. В выборах же приняло участие почти 4% (3,98%) молодежи. Хочется отметить, что количество избирателей, которые приняли участие в голосовании, на наш взгляд, является совсем малым, получается, что мнение 96% молодежи совсем не было учтено при формировании Молодежного парламента. Думаем, над этим фактом нужно действительно задуматься и предпринять какие-либо меры для исправления сложившейся ситуации, например, возможно, будет целесообразнее проводить голосование традиционным образом путем использования бумажных бюллетеней.

В нашей работе хотелось бы затронуть вопрос о тех проблемах, которые возникали при проведении электронного дистанционного голосования.

Главная проблема, которая возникла при проведении голосования подобным образом, заключается в сложности предварительной регистрации избирателей. Заметим, что всего на проверку по составлению списков избирателей по предварительной регистрации была представлена информация по 50 356 гражданам.

Для проверки представленных списков избирателей Законодательным Собранием Нижегородской области была создана рабочая группа. При первичном анализе списков граждан, изъявивших желание принять участие в голосовании, было обнаружено более 4000 номеров телефонов одной сотовой компании, которые шли по порядку, менялась

только последняя цифра. Также подписи потенциальных избирателей в списках были очень похожи одна на другую.

На основании выявленного было принято решение пригласить специалистов ГУВД для проведения почерковедческой экспертизы. По результатам проведенной экспертизы количество фальсифицированных подписей в списках избирателей, представленных некоторыми кандидатами и общественными объединениями, достигало 100% недостоверности. Рабочая группа приняла решение аннулировать списки избирателей полностью, если в них более 30% подписей подделаны. Возможно, в списках были действительно «живые» молодые люди, которые действительно дали свое согласие принять участие в выборах. Но ответственность за то, что эти граждане оказались в одном списке с теми, кто ничего не знал о выборах и не подозревал о том, что его внесли в список избирателей, да еще и расписались за него, лежит исключительно на кандидатах или уполномоченных ими сборщиках.

По результатам проверки в предварительной регистрации было отказано примерно 16 700 гражданам (16 794 чел.). Из них в списке:

- на основании почерковедческой экспертизы, произведенной специалистами ЭКЦ ГУВД по Нижегородской области – порядка 13 000 человек (13 251 чел.; если в списке было обнаружено более 30% недостоверных подписей, список аннулировался);

- если выявлены повторения ФИО, либо адреса регистрации, либо паспортных данных, либо номера телефона, либо не соответствует возрастной ценз, либо занесен городской телефон, либо не корректно занесен мобильный телефон – приблизительно 3500 человек (3543 чел.).

Итого предварительно было зарегистрировано более 33 000 граждан (33 644 чел.). В итоге всего на выборах в Молодежный парламент проголосовало 25 642 человека. С личных телефонов проголосовало 15 273 человека. Из предварительно зарегистрированных избирателей не стали голосовать около 18 000 избирателей (18 370 чел.). С общественных телефонов в течение двух дней голосования проголосовало 10 369 человек.

Нужно отметить, что во время проведения выборов были зафиксированы случаи, когда некоторые кандидаты пытались ввести в заблуждение избирателей посредством sms-рассылки (о переносе даты выборов, об изменении стоимости sms с 3 руб. на 50 руб.)⁹. Также встречались неприятные случаи «утечки информации об избирателях».

Хочется также отметить, что для проверки списков предварительной регистрации избирателей было затрачено не мало сил членов молодежных избирательных комиссий и граждан, которые их составляли, так как эти документы, если в них встречалась малейшая опечатка или был выбран неправильный формат составления списков, приходилось переделывать. Вся эта процедура порой затягивалась до полуночи.

Кроме того, на наш взгляд, причиной небольшого процента активности молодежи на выборах в Молодежный парламент стал психологический фактор, так как при отсылке sms-сообщения взималась плата, которая вроде бы незначительна (3 руб.), но сам факт, что за свой выбор нужно платить – сыграл не в пользу повышения избирательной активности граждан. Возникали и некоторые трудности при установлении специальной программы на своем телефоне. Таким образом, налицо такое негативное явление на выборах в Молодежный парламент, как абсентеизм молодых избирателей.

⁹ Материалы итоговой пресс-конференции по итогам выборов членов Молодежного парламента. Н.Новгород, 2010. 6 дек.

Как же решить проблемы электронного голосования на выборах в Молодежный парламент при Законодательном Собрании Нижегородской области? Проанализировав итоги прошедших выборов в нашей области и положения о выборах в Молодежный парламент в других выборах, мы пришли к следующему выводу: чтобы голосование было эффективным и выборы действительно отражали мнение большинства молодежи, необходимо проводить их по технологии использования бумажных бюллетеней путем ручного подсчета голосов. Надо отметить, что на сегодняшний день голосование таким образом проходит в большинстве регионов, где есть Молодежный парламент.

Безусловно, у такого способа голосования есть немало проблем и своих минусов. Например, увеличатся затраты на проведение выборов (в 2010 г. на проведение выборов было потрачено 215 100 руб.). Возможно, возникнет проблема с формированием комиссий, но решить ее можно путем привлечения к работе студентов юридических факультетов, можно обязать вузы предложить такие кандидатуры. Конечно, при этом возникнет вопрос с оплатой труда, но можно ведь разработать и другие способы мотивации и стимулирования. Кроме того, может возникнуть проблема с местом проведения выборов, но здесь мы предлагаем проводить выборы в вузах, ссузах, на предприятиях в том случае, если численность работников в возрасте от 18 до 30 лет составляет больше 25% от общего числа работников. Конечно, работа по организации выборов будет трудоемкой и непростой, но, на наш взгляд, все-таки она будет проще, чем это было в 2010 г. Кроме того, важно подчеркнуть, что в итоге введение такой процедуры голосования поможет обеспечить участие в выборах не 4% молодых людей, а намного больше.

Итак, каков же механизм проведения выборов в Молодежный парламент при Законодательном Собрании Нижегородской области? Мы предлагаем закрепить следующую процедуру:

1. Формирование молодежных избирательных комиссий. Предлагается выделять такие уровни комиссий, как:

- Молодежная избирательная комиссия Нижегородской области;
- окружные молодежные избирательные комиссии (причем в Нижнем Новгороде функции МИК могут быть возложены на МИК НО);
- территориальные молодежные избирательные комиссии;
- участковые молодежные избирательные комиссии.

Кроме того, на данном этапе происходит определение места нахождения избирательных комиссий. Нахождение участковых молодежных избирательных комиссий может быть определено в вузах и ссузах, а также на предприятиях, где численность работников в возрасте от 18 до 30 лет составляет 25% от общего числа работников.

2. Составление списков избирателей. Надо отметить, что согласно действующему «Положению о порядке проведения электронного голосования с помощью устройств мобильной связи на выборах членов Молодежного парламента при Законодательном Собрании Нижегородской области»: «п.3. Правом избирать членов парламента по одномандатным (многомандатным) избирательным округам и по областному избирательному округу обладают граждане Российской Федерации в возрасте от 18 до 30 лет, постоянно проживающие на территории Нижегородской области. Данным правом наделяются студенты и учащиеся в возрасте от 18 до 30 лет, проходящие обучение в образовательных учреждениях на территории области, являющиеся гражданами Российской Федерации, место жительства которых расположено за пределами территории

области, а также иностранным гражданам»¹⁰. Нам представляется важным оставить это положение без изменения, а что касается непосредственно списка избирателей, то здесь возможны два варианта: 1) запросить информацию, необходимую для составления единого списка избирателей, у образовательных учреждений (вузы и ссузы), кроме того, получить такую информацию необходимо у предприятий, где количество работников в возрасте от 18 до 30 лет составляет 25% от общего числа работников; причем те избиратели, которые учатся и работают одновременно, должны не позднее чем за 10 дней до первого дня голосования подтвердить свое участие в голосовании либо в вузе, либо на предприятии, где будет образован избирательный участок; 2) для тех избирателей, которые не учатся и не работают, предлагается зарегистрироваться на одном из участков согласно их месту регистрации.

После предварительного составления списков избирателей, на основании информации, полученной от образовательных учреждений и предприятий, составляется единый список избирателей с целью проверить на наличие совпадений данных об избирателях и составления и представления окончательного списка избирателей в участковые молодежные избирательные комиссии.

3. Формирование избирательных округов происходит по той же схеме, которая существовала на выборах в 2010 г.

4. Выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов происходит так же, как и на выборах в 2010 г. На этом же этапе происходит составление и изготовление избирательных бюллетеней.

5. Информирование избирателей предлагается путем распространения печатных материалов о предстоящих выборах и размещения информации в СМИ как региона, так и вузов и ссузов.

6. Голосование. Предлагается проводить голосование в течение двух дней (пятница и суббота) с 10.00 до 18.00.

7. Подсчет голосов избирателей, определение результатов выборов.

Таким образом, мы предложили новую модель проведения выборов в Молодежный парламент при Законодательном Собрании Нижегородской области. На наш взгляд, данные предложения по реформированию процедуры голосования необходимо закрепить в Положении о выборах в Молодежный парламент при Законодательном Собрании Нижегородской области. Мы надеемся, что внесенные изменения помогут преодолеть такое явление, как абсентеизм молодых избирателей, и будут способствовать формированию эффективного представительного органа молодежи.

¹⁰ Положение о порядке проведения электронного голосования с помощью устройств мобильной связи на выборах членов Молодежного парламента при Законодательном Собрании Нижегородской области. Утв. распоряжением председателя Законодательного Собрания Нижегородской области от 11.10.2010 г. № 144р.

ПООЩРИТЕЛЬНАЯ ПРЕМИЯ

Степанова Марина Сергеевна,
студентка 3-го курса
Института права, экономики и управления
Тюменского государственного университета

Научный руководитель:

Козлова Любовь Степановна,
доцент кафедры административного и
финансового права Тюменского государственного
университета, кандидат юридических наук



Дистанционное электронное голосование как законодательная инновация в Российской Федерации

Актуальность темы исследования. В современный век развития информационных технологий процессы информатизации затрагивают все сферы деятельности общества. Не является исключением и избирательный процесс. Развитие информационных и коммуникационных технологий во многом определяет общественное и политическое развитие каждого государства. Развитие дистанционного электронного голосования избирателей является одним из перспективных направлений использования современных информационных технологий.

В последние годы все больше государств внедряют принципиально новую форму проведения голосования – дистанционное электронное голосование. В мае 2002 г. группа депутатов Европарламента, представляющая основные транснациональные парламентские группы, предложила принять резолюцию по вопросам электронной демократии и электронного гражданства. Основным содержанием данной резолюции стало предложение о введении на выборах в Европарламент в 2004 г. электронного голосования с использованием информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет. Инициатива мотивировалась тем, что разрешение голосования через Интернет позволит активизировать участие европейцев в политической жизни объединенной Европы и преодолеть пассивность избирателей, которая стала угрозой политической стабильности объединенной Европы¹. Из-за недостатка времени было решено отказаться от всеобщего введения дистанционного электронного голосования на выборах в Европарламент в 2004 г. и ограничиться введением дистанционного

¹ Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. М.: РЦОИТ при ЦИК России, 2009. С. 11. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.cikrf.ru/exp_cik/elektr_opros.html

электронного голосования на выборах в национальные парламенты и местные (муниципальные) органы².

По прогнозам отечественных аналитиков, проведение выборов посредством сети Интернет в Российской Федерации станет возможным к 2015–2017 гг.

Одной из задач Программы ускоренного технического переоснащения избирательной системы Российской Федерации является «создание системы дистанционного электронного голосования для реализации избирательных прав граждан, не имеющих возможности явиться на избирательный участок»³. Авторы программы отдают приоритет выполнению научно-исследовательских работ в данной области.

Дистанционное электронное голосование – организационно-правовая форма реализации избирательных прав граждан, отвечающая вызову времени и потребностям российского общества в XXI веке.

В силу изложенных и иных обстоятельств институт дистанционного электронного голосования избирателей на выборах должен стать предметом как научного осмысления, так и правового регулирования.

1. Дистанционное электронное голосование как юридическая и технологическая категория

Юридическое понятие «дистанционное электронное голосование» производно от промежуточных понятий «дистанционное голосование», «электронное голосование» и общего юридического понятия «голосование». В юриспруденции голосование традиционно определяется как стадия избирательного процесса, на которой непосредственно происходит волеизъявление избирателей⁴. Суть данной стадии заключается в том, что гражданин отдает свой голос предпочтённому им кандидату в депутаты или на выборную государственную должность, либо должность в системе местного самоуправления⁵.

Дистанционное голосование – это одна из форм осуществления волеизъявления гражданина на выборах, предусматривающая подачу голоса вне избирательного участка. Отдельные организационно-правовые формы дистанционного голосования достаточно активно осваиваются законодательной практикой зарубежных стран. Наиболее распространёнными являются следующие формы дистанционного голосования.

1. *Голосование по почте* – применяется во многих странах, например, в Великобритании, Германии, США. Например, в штате Орегон (США) применяется только голосование по почте. Это наиболее распространённая и старая система. В США по почте могут проголосовать около 6 млн. избирателей, находящихся за рубежом. В России при проведении выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, выборов в органы местного самоуправления возможность голосования по почте предоставляется гражданину Российской Федерации, не имеющему возможности прибыть в день голосования в помещение для голосования избирательного участка, где он включен в список избирателей.

² Зарубежная практика применения интернет-голосования избирателей. Отчёт по эксперименту. [Электронный ресурс] / Режим доступа:// exp_cik/elektr_opros/2glava.pdf

³ Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 25 мая 2011 г. № 12/133-6 «Об ускоренном техническом переоснащении избирательной системы Российской Федерации» // Сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на <http://www.cikrf.ru/> [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.cikrf.ru/actual/president/proj_progr_teh.doc

⁴ Юридический энциклопедический словарь / Под общ. ред. В.Е. Крутских. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М. 2000. С. 77.

⁵ Большой юридический словарь / Под ред. А.В. Малько. М.: Проспект, 2009. С. 547.

2. *Голосование по доверенности* – применяется во Франции и Великобритании. Во Франции, например, один избиратель может голосовать по доверенностям, полученным от двух граждан, проживающих вне метрополии, при этом в доверенности не указывается, за кого именно надо проголосовать. Данный метод находит свое применение, несмотря на то, что противоречит принципу личного участия в голосовании⁶.

Одной из форм волеизъявления гражданина является **электронное голосование**. Впервые данный термин был введен в 1960-х гг., когда во всем мире применялось голосование с помощью бумажных бюллетеней. В международной практике под термином «электронное голосование» понимается применение технологии получения и подсчета голосов избирателей, а также подведения итогов голосования с помощью любых электронных средств⁷.

В мировой практике существуют две формы электронного голосования.

Первая – *голосование с помощью технических средств, установленных на избирательном участке, или «стационарное» электронное голосование*. Оно проводится на избирательном участке с использованием таких электронных технологий, как система оптического сканирования, автоматически считывающая информацию с бумажного бюллетеня, или система прямой записи через сенсорный экран.

Вторая – *голосование с помощью технических средств вне помещения для голосования, или дистанционное электронное голосование*. Таким образом, дистанционное электронное голосование является разновидностью электронного голосования.

В п. 62 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» **электронное голосование** определено как «голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием комплекса средств автоматизации ГАС «Выборы»⁸. Необходимо отметить что, именно с ГАС «Выборы» связана автоматизация избирательных процессов в Российской Федерации. Ее разработка началась еще в 1994 г., а эксплуатация – с 2000 г. В мировой практике ГАС «Выборы» стала уникальным примером масштабной автоматизированной информационной системы⁹.

В Российской Федерации законодательно разрешены и используются на избирательных участках такие технические средства подсчета голосов, как комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ), составной частью которых является сканер, автоматически распознающий отметки на бумажных бюллетенях и комплексы для электронного голосования (КЭГ). В них реализована безбумажная технология голосования – избиратель осуществляет свое волеизъявление с использованием сенсорного экрана, на котором высвечивается электронный бюллетень¹⁰. За последние годы вы-

⁶ Материалы к выступлению Председателя ЦИК России В.Е. Чурова «Дистанционное электронное голосование – перспективы использования для расширения возможностей голосования граждан Российской Федерации за рубежом». [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://zoom.cikrf.ru/zoom/EdFields.asp?nqr=-1&ndoc=0&nprg=-1>

⁷ Фомина М.Г. Технологии использования интернет-ресурсов в проведении предвыборной агитации: политико-правовой аспект: Статья [Электронный ресурс] / Режим доступа:// <http://www.jurnal.org/articles/2008/polit30.html>

⁸ Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» // Парламентская газета. 2003. № 7. 15 янв.

⁹ Бузин А. О внедрении в практику российских выборов интернет-голосования: Статья [Электронный ресурс] / Режим доступа://<http://votas.ru/internet.html>

¹⁰ Чуров В.Е. Электронное голосование – обеспечение баланса между доступностью голосования и доверием граждан к системам голосования: Выступление Председателя ЦИК России на семинаре ОБСЕ «Роль политических партий в политическом процессе» (Варшава, 18–20 мая 2011 г.). [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.cikrf.ru/news/relevant/2011/06/01/churov_electron.html

боры в России стали современным и технологичным процессом, использующим новейшие технологии для голосования избирателей, подведения его итогов и определения результатов выборов.

Дистанционное электронное голосование для Российской Федерации является инновационной формой волеизъявления избирателя, и на сегодняшний день определение данной категории юридически не закреплено.

Принципиальное отличие дистанционного электронного голосования от других форм электронного голосования состоит в том, что оно позволяет человеку реализовать свое конституционное право дистанционно, не приходя на избирательный участок. Оно является такой формой голосования, при которой граждане вместо бумажного бюллетеня используют в качестве средства для передачи своего голоса мобильный телефон, персональный компьютер или терминал электронных социальных карт¹¹.

Дистанционное электронное голосование при помощи мобильного телефона осуществляется с помощью специального программно-аппаратного обеспечения, устанавливаемого на мобильный телефон. Ручной набор сообщения является абсолютно неприемлемым для проведения дистанционного электронного голосования, так как при его применении возникает весьма значительное количество совершенно очевидных проблем, связанных, в первую очередь, с соблюдением принципов избирательного права.

Итак, голосование при помощи мобильного телефона подразумевает использование небольшого Java-приложения для голосования либо иного специального программного обеспечения. Загрузка в телефон производится в заблокированном состоянии. Разблокировать его можно при помощи запроса на участие в электронном голосовании. После снятия блокировки на экране телефона отображается электронный бюллетень, гражданин может выразить свое мнение через sms, которое будет защищено и отправлено приложением на сервер¹².

При *дистанционном голосовании через терминалы*, расположенные вне помещения для голосования, используется *социальная электронная карта*. Голосование предполагает необходимость вставить социальную карту и по запросу терминала ввести PIN-код, после чего на экране терминала появится электронная форма бюллетеня. Избиратель делает свой выбор, нажав на соответствующее поле на экране, и подтверждает его соответствующим нажатием кнопки. Затем избирателю выдается квитанция, подтверждающая факт голосования¹³.

При *дистанционном голосовании через информационно-телекоммуникационную сеть общего пользования Интернет* избиратель осуществляет следующие действия. Сначала регистрируется на своем избирательном участке и получает ключ электронной цифровой подписи. Затем, в день голосования, он, с использованием компьютера, подключенного к Интернету, при помощи открытого ключа получает доступ к странице со своими персональными данными и электронному бюллетеню. Далее избиратель выбирает одного из кандидатов или партийный список, после чего система запрашивает подтверждение выбора, указывая номер, фамилию и имя кандидата. Свой выбор из-

¹¹ Трыканова С.А. Инновации в сфере электронного содействия проведения региональных выборов: сравнительный анализ российской практики и зарубежного опыта // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 9. С.31.

¹² Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. М.: РЦОИТ при ЦИК России, 2009. С. 11. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.cikrf.ru/exp_cik/elektr_opros.html

¹³ Павлушкин А.В. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) / А.В. Павлушкин, А.Е. Постников // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 8.

биратель подтверждает при помощи закрытого ключа электронной цифровой подписи, и затем система выдает сообщение об окончании голосования¹⁴. Все данные действия должны регламентироваться административно-процедурными нормами.

Пока трудно говорить о преимуществах той или иной технологической формы дистанционного электронного голосования. Наиболее важно обеспечить конфиденциальность волеизъявления избирателей в электронной форме и невозможность одному избирателю отдать свой голос сразу по нескольким каналам. Неоспоримо одно – дистанционное электронное голосование представляется прогрессивной формой голосования, внедрение которой, с учетом развития средств коммуникаций и мобильности населения, является объективной необходимостью.

2. Экспериментальная практика дистанционного электронного голосования в Российской Федерации

Эксперименты, связанные с использованием дистанционного электронного голосования проходят в России с 2008 г. При их проведении используется термин не «электронное голосование», а «электронный опрос». Само понятие «электронный опрос» отсутствует в российском законодательстве. Электронный опрос можно определить как форму выявления воли избирателей на соответствующих выборах с использованием специальных программных средств и информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет. Следовательно, порядок проведения электронного опроса в период избирательной кампании должен соответствовать положениям ст. 46 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Правовое регулирование проведения электронных опросов осуществляет *Центральная избирательная комиссия Российской Федерации* (далее – ЦИК России), которая является государственным коллегиальным органом, осуществляющим контроль над соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации¹⁵. Именно данный государственный орган являлся инициатором большинства проведенных электронных опросов. Кроме того, именно ЦИК России осуществляет контроль и мониторинг над проводимыми в Российской Федерации электронными опросами.

Разработкой методики дистанционного электронного голосования в России занимается отдельная рабочая группа в рамках Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, основной целью которой является изучение и разработка процедур электронного голосования избирателей с использованием сети Интернет на выборах различного уровня.

Первый эксперимент по электронному опросу избирателей был проведен 12 октября 2008 г. в г. Новомосковске Тульской области. Данный эксперимент состоял в изучении отношения избирателей к возможному использованию в процессе выборов различных способов фиксации выбора гражданина, в частности, с использованием сети Интернет. Участники эксперимента пользовались специальной компьютерной программой, записанной на оптический диск, изготовленный ФГУП «НИИ «Восход», который раздавался избирателям на выходе с избирательного участка. Диск имел со-

¹⁴ Дурнова И.А. Зарубежный опыт проведения интернет-выборов и проблемы для России // Информационное право. 2007. № 2. С. 26–30.

¹⁵ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. 17 июня. № 24. Ст. 2253.

ответствующую защиту и подлежал однократному применению. Нужно отметить положительное отношение избирателей к проводимому эксперименту. По мнению 63% опрошенных, результаты электронного голосования и автоматического подсчета голосов достойны доверия¹⁶.

Однако, опробовав систему на практике, ЦИК России приняла решение об отказе от дальнейшей работы в этом направлении. Причиной отказа послужила неуверенность в системе безопасности, а именно в проблемах, связанных с защитой подобных дисков от копирования. Борьба с нелегальным копированием дисков для электронного голосования ничем не отличается от войны с пиратской музыкальной и видеопродукцией. Подобное в процессе выборов недопустимо¹⁷.

Положительные итоги первого опыта способствовали проведению последующих экспериментов, расширению их географии, существенному увеличению количества участников и способов осуществления подобного голосования. ЦИК России было принято постановление о проведении эксперимента по электронному опросу избирателей 1 марта 2009 г. во время единого дня голосования уже в пяти субъектах Российской Федерации: Владимирской, Волгоградской, Вологодской, Томской областях и Ханты-Мансийском автономном округе¹⁸.

В общей сложности эксперимент затронул около 28 тыс. избирателей. В Томской, Волгоградской и Вологодской областях он проходил при помощи диска электронного опроса. Во Владимирской области электронный опрос избирателей проводился по сотовому телефону. В Ханты-Мансийском автономном округе использовалась электронная социальная карта (социально-платежная карта «Югра» и созданная для ее обслуживания инфраструктура)¹⁹.

В целом по итогам эксперимента по электронному опросу избирателей, проведенному 1 марта 2009 г., можно констатировать его положительный результат, выразившийся в формировании устойчивого позитивного отношения к введению в отечественную электоральную практику инновационных форм волеизъявления, основанных на современных информационных технологиях, апробировании новых, эффективных форм информационно-разъяснительной работы среди избирателей²⁰.

В июне 2009 г. был проведен электронный опрос избирателей с использованием средств мобильной связи на первом Тульском молодежном образовательном форуме «Селистарт-2009», а в августе прошло электронное голосование по мобильному телефону на Всероссийском молодежном образовательном форуме «Селигер-2009»²¹. Основной целью проводимых опросов являлось исследование отношения молодежи к

¹⁶ Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. М.: РЦОИТ при ЦИК России, 2009. С. 11. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.cikrf.ru/exp_cik/elektr_otros.html

¹⁷ Митин Г.Н. Per interrogationem: опыт электронного опроса избирателей в г. Новомосковске (Тульская область) 12 октября 2008 года // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 11. С. 13.

¹⁸ Постановление Центральной Избирательной Комиссии Российской Федерации от 30 дек. 2008 г. № 143/1059-5. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.cikrf.ru/law/decrees_of_cic/2008/12/30/Zp081059.html

¹⁹ Электронное голосование: возможности, технологии, вопросы. Справка. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.gosbook.ru/node/11002>

²⁰ Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. М.: РЦОИТ при ЦИК России, 2009. С. 11. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.cikrf.ru/exp_cik/elektr_otros.html

²¹ Постановление Центральной Избирательной Комиссии Российской Федерации от 14 июля 2009 года № 166/1185-5 «Об оказании содействия в проведении электронного голосования с использованием средств мобильной связи» // Сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на <http://www.cikrf.ru/> [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.cikrf.ru/inv/postancik/Zp091185.jsp>

дистанционному электронному голосованию. В рамках Всероссийского молодежного образовательного форума «Селигер-2009» ЦИК России проведено тестирование технологии дистанционного электронного голосования с использованием средств мобильной связи. Итоги электронного голосования и социологического опроса в рамках Форума в целом показали положительное отношение к внедрению дистанционного способа голосования²².

Последний масштабный эксперимент по проведению электронного опроса в России прошел 11 октября 2009 г. В качестве площадки для проведения эксперимента была выбрана Ленинградская область, а именно Кингисеппское городское поселение. Эксперимент прошел во время выборов депутатов Совета депутатов Кингисеппского городского поселения Кингисеппского муниципального района второго созыва. Основой для электронного волеизъявления стал мобильный телефон. В рамках эксперимента проводился социологический опрос, показавший, что подавляющее большинство граждан довольны электронным опросом (87% избирателей, принявших участие в эксперименте), но каждый второй сомневается в достоверности его результатов²³.

Проведенные Центральной избирательной комиссией Российской Федерации электронные опросы на сегодняшний день являются прочным «фундаментом» для внедрения дистанционного электронного голосования в избирательный процесс.

По итогам экспериментов 2008–2009 гг., на основе полученных результатов, а также анализа зарубежного опыта разработки систем дистанционного голосования в Российской Федерации был разработан проект Концепции внедрения дистанционного электронного голосования в рамках ГАС «Выборы»²⁴. Указанный проект Концепции не получил дальнейшего развития по причине отсутствия соответствующей правовой основы применения дистанционного электронного голосования.

Данное обстоятельство помешало ЦИК России провести уже юридически обязательное дистанционное электронное голосование, которое намечалось на март 2010 г.²⁵

В настоящий момент крупномасштабные эксперименты по дистанционному электронному голосованию на уровне ЦИК России больше не проводятся, однако научно-исследовательские работы продолжают осуществляться.

3. Правовое регулирование и организация дистанционного электронного голосования в зарубежных странах

В настоящее время многие европейские страны активно разрабатывают национальные проекты дистанционного электронного голосования избирателей. Изучение зарубежного опыта применения дистанционного электронного голосования представляется для Российской Федерации необходимым и своевременным. Информация об особенностях организации и правовом регулировании дистанционного электронного голосования в зарубежных странах рассредоточена по многочисленным источникам.

²² Тестирование технологии дистанционного электронного голосования с использованием средств мобильной связи в молодежной аудитории. Отчет по результатам исследования ЦИК России. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.cikrf.ru/exp_cik/test_dist.pdf

²³ Электронное голосование: возможности, технологии, вопросы. Справка. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.gosbook.ru/node/11002>

²⁴ Материалы к выступлению Председателя ЦИК России В.Е. Чурова «Дистанционное электронное голосование – перспективы использования для расширения возможностей голосования граждан Российской Федерации за рубежом». [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://zoom.cikrf.ru/zoom/EdFields.asp?nqr=-1&ndoc=0&npg=-1>

²⁵ В ЦИК надеются, что электронное голосование будет проведено уже в марте 2010 года. Интервью Г. Райкова // Российская газета. 2009. № 4995 (171).

В систематизированном виде и хронологическом порядке она выглядит следующим образом.

Говоря о голосовании через терминалы, нужно отметить, что этот вид наиболее распространен в мировой практике, в особенности в *США и странах Западной Европы*. Первым опытом дистанционного электронного голосования стали предварительные выборы Демократической партии США в штате Аризона в марте **2000 г.**, что, по оценкам организаторов, позволило увеличить явку. В 2002 г. в нескольких штатах использованы системы электронного голосования на выборах в Сенат, в 2004 г. – на выборах президента. Вместе с тем первые системы электронного голосования подвергались серьезной критике вследствие ненадежности аппаратного и программного обеспечения²⁶. В результате критики системы электронного голосования США совершенствовались, и сейчас многие специалисты оценивают их как достаточно надежные. Американская система электронного голосования названа «диалоговой»: она состоит из регистрации избирателя на виртуальном избирательном участке, прохождении нескольких степеней контроля и собственно голосования. Для избирателей, находящихся за рубежом и голосующих дистанционно (прежде всего, военнослужащих), подготовлена памятка²⁷.

В *Австралии* электронное голосование с выделенными избирательными пунктами практикуется с **2001 г.** С 2004 г. парламентский комитет по выборам занимался подготовкой необходимой нормативной базы для возможности дистанционного голосования военнослужащих, находящихся в отдаленных районах мира. В 2007 г. был принят соответствующий закон и осенью того же года данный вид голосования был использован на парламентских выборах.

Во *Франции* с **2003 г.** Интернет-голосование используется для граждан, находящихся за границей. Фактически через сеть Интернет голосуют не более 2% тех, кто имеет на это право. А вот в *Канаде* дистанционное электронное голосование на муниципальных выборах применяется с середины 1990-х гг. Первое интернет-голосование состоялось в 2003 г. во время выборов главы Новой демократической партии²⁸.

В *Швейцарии* на федеральном уровне интернет-голосование впервые было проведено в сентябре **2004 г.** и не имело технических проблем и хакерских атак. Анонимность была обеспечена тем, что для голосующих через сеть Интернет не было именного списка, а только номера действительных карточек для голосования. При случайном прочтении результата голосования нельзя было определить личность проголосовавшего, а только его номер. Также в целях безопасности процесса голосования было предусмотрено «перемешивание» электронной урны перед ее открытием, то есть электронные бюллетени считывались не по мере их поступления, а в произвольном порядке²⁹.

По итогам организации голосования было сделано три основных вывода: 1) при дистанционном электронном голосовании невозможно манипулирование с бюллетенями; 2) гарантия регистрации голоса путем появления на экране компьютера уведомления о приеме голоса по окончании передачи данных; 3) использование ID-карточки третьим лицом не позволяет голосовать за избирателя, так как избиратель идентифи-

²⁶ Горностаева Е.О. Зарубежный опыт электронного голосования на выборах // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 21. С. 39.

²⁷ Сербин М.В. Зарубежный и российский опыт повышения электоральной активности молодежи посредством интернет-голосования // Международное публичное и частное право. 2011. № 4. С. 45–48.

²⁸ Зарубежная практика применения интернет-голосования избирателей. Отчёт по эксперименту. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.cikrf.ru/exp_cik/elektr_opros/2glava.pdf

²⁹ Там же.

цирует себя, указав свой секретный код, дату и место рождения. В настоящее время Федеральным советом принято решение о постепенном распространении дистанционного электронного голосования во всех кантонах³⁰.

В Эстонии дистанционное электронное голосование проводится с 2005 г. при помощи электронных идентификационных карт, которые служат удостоверением личности в любом месте: от банков до государственных учреждений. Что касается процедуры наблюдения за ходом дистанционного голосования, то при отсутствии возможности наблюдения за индивидуальным голосованием избирателя существует возможность наблюдения за процедурой на центральной системе.

Примером уязвимости систем дистанционного электронного голосования стала система SERVE (Secure Electronic Registration and Voting Experiment), созданная по заказу Пентагона для голосования через Интернет тех граждан Соединенных Штатов Америки, что находятся за рубежом. Дабы убедить общественность в безопасности и надежности этой системы, Министерство обороны США пригласило группу из десяти независимых экспертов, которые должны были объективно оценить SERVE. Результаты экспертизы оказались неудовлетворительными. В отчете, опубликованном 21 января 2005 г. и подписанном лишь четырьмя экспертами, хорошо известными в кругах компьютерной безопасности (остальные шесть не пожелали публично высказываться и сохранили анонимность), делается недвусмысленный вывод: новая пентагоновская система SERVE и вообще голосование через Интернет «предоставляют злоумышленникам чересчур много возможностей вмешиваться в процесс голосования, причем такими способами, которые потенциально невозможно выявить. Подобные манипуляции способны изменить результаты выборов, особенно в условиях острой конкуренции и примерно равных шансов кандидатов на победу». В итоге же делается заключение: система настолько уязвима для всевозможных атак и злоупотреблений, что ее разработку следует свернуть в принципе³¹.

Вообще, система, работающая через Интернет, уязвима для атак, которые могут осуществляться практически из любой точки планеты. Таким образом, говорится в отчете, «не только какая-либо политическая партия может пытаться манипулировать результатами выборов, атакуя SERVE, но то же самое могут делать хакеры, преступники, террористы, мафиозные организации и даже другие страны». Для решения этой проблемы, возможно, целесообразным будет привлечение специалистов (в том числе так называемых хакеров) для разработки и тестирования системы дистанционного электронного голосования в России. Подобная практика существует в ряде стран мира.

Мировой опыт показывает, что для внедрения и эффективного использования дистанционного электронного голосования требуется долгая и согласованная работа государства, политических и общественных организаций, экспертного сообщества по преодолению технических, организационных и правовых проблем, возникающих на пути внедрения данной системы.

Анализ опыта использования дистанционного электронного голосования различными государствами позволяет подразделить их на две группы. В первую группу входят государства, которые используют дистанционное электронное голосование в общенациональном масштабе, во вторую – государства, в которых дистанционное электрон-

³⁰ Фомина М.Г. Технологии использования интернет-ресурсов в проведении предвыборной агитации: политико-правовой аспект: Статья. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.jurnal.org/articles/2008/polit30.html>

³¹ Дурнова И.А. Указ. соч.

ное голосование используется на определенной территории или отдельной группой населения (например, гражданами, находящимися за границей).

На сегодняшний день перед Российской Федерацией стоит сложный выбор. Необходимо с учетом зарубежного опыта определить свою организационно-правовую модель дистанционного электронного голосования. На наш взгляд, для Российской Федерации на первом этапе использования такой формы голосования наиболее оптимальным является дистанционное электронное голосование на определенной территории, а именно в труднодоступных местностях и для граждан, находящихся за границей. На втором этапе – предоставление возможности дистанционной электронной формы голосования избирателям в общенациональном масштабе.

4. Перспективы законодательного регулирования института дистанционного электронного голосования в Российской Федерации

Дистанционное электронное голосование имеет одновременно и преимущества и недостатки. Задача законодателя состоит в минимизации недостатков и обеспечении преимуществ юридическим механизмом.

Предоставление возможности дистанционного электронного голосования способствует повышению явки избирателей на выборах, а, следовательно, увеличивает легитимность избираемого органа. Такая система предоставляет избирателям возможность сделать свой выбор не только на избирательном участке по месту жительства, но и в ином месте, что сводит время подачи голоса к минимуму и существенно упрощает процедуру организации голосования для граждан, не имеющих возможности прийти в день голосования на избирательный участок³². Кроме того, использование уже внедренной системы дистанционного электронного голосования приводит к весьма значительной экономии бюджетных средств, так как в Российской Федерации затраты на организацию выборов в отдаленных и труднодоступных местностях составляют до 10% от всех затрат на организацию и проведение выборов³³.

Развитие электронного голосования снижает вероятность искажения или подтасовки результатов голосования за счет уменьшения влияния на весь процесс так называемого человеческого фактора. Прогнозируется также снижение воздействия на избирателя местного административного ресурса³⁴.

В то же время внедрение дистанционного голосования станет для России достаточно дорогим нововведением в связи с необходимостью создания особого канала связи между избирательными комиссиями различного уровня и гражданами, обладающими активным избирательным правом³⁵. Ведь информация, проходящая по этому каналу, должна быть защищена от различных незаконных вмешательств: от атаки со стороны так называемых хакеров сервера с результатами голосования и до создания различных вирусов и других вредоносных программ, которые будут подменять волю избирателя непосредственно на его персональном компьютере. К примеру, только при проведении федеральных выборов 2003–2004 гг. на интернет-портал Государственной

³² Электронное голосование. Справка. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.telemultimedia.ru/art.php?id=379>

³³ Павлушкин А.В. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) / А.В. Павлушкин, А.Е. Постников // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 10.

³⁴ Бузин А. О внедрении в практику российских выборов интернет-голосования: Статья. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://votas.ru/internet.html>

³⁵ Вешняков А.А. Проблемы использования Интернета на выборах в Российской Федерации // Информационное право. 2006. № 3. С. 8.

автоматизированной системы «Выборы» было совершено 1800 атак (из них 20% из-за рубежа).

Внедрение дистанционного голосования требует законодательного закрепления процедуры, правила которой обеспечивали бы выполнение принципов демократических выборов, закрепленных в Конституции Российской Федерации, а также в международных правовых документах, ратифицированных Россией. Электронное голосование не должно нарушать принципы тайны голосования, личного участия и свободного волеизъявления³⁶.

При дистанционном электронном голосовании в отсутствие наблюдателей повышается риск голосования под давлением со стороны других лиц. Эта проблема является наиболее сложной и противоречивой с точки зрения соответствия дистанционного голосования мировым демократическим принципам³⁷. Очевидно, что для её решения недостаточно установить юридическую ответственность за нарушение данной нормы, необходимо повышать правовую культуру граждан. Голосование по терминалу электронных социальных карт уменьшает возможность голосования под давлением, так как данный вариант допускает присутствие независимых наблюдателей в процессе голосования.

Внедрение данной инновации в российский избирательный процесс существенно повысит риск голосования за других лиц. А значит, закон должен предусматривать более определенное, чем сейчас, наказание за это правонарушение. Также следует законодательно закрепить достаточно большой набор идентифицирующих признаков на этапе подачи заказа на дистанционное голосование. При наличии же достаточного числа письменных жалоб избирателей на невозможность проголосовать из-за того, что выбор за них был осуществлен другим лицом, избирательная комиссия должна иметь право отменить итоги дистанционного голосования³⁸.

Рассматривая вопрос законодательного регулирования дистанционного электронного голосования, можно с уверенностью утверждать, что на сегодняшний день в федеральном законодательстве имеются реальные предпосылки для проведения дистанционного голосования с помощью технических средств, но их явно недостаточно. Так, в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» даны определения таких понятий, как «комплекс для электронного голосования», «электронное голосование» и «электронный бюллетень». Согласно п. 10 ст. 61 данного Федерального закона при проведении электронного голосования используются комплексы для электронного голосования. В соответствии с п. 21 ст. 63 при проведении выборов, референдума с применением комплексов для электронного голосования используется электронный бюллетень.

Более подробная регламентация проведения электронного голосования содержится в ст. 64 рассматриваемого Федерального закона. Согласно п. 15 данной статьи при проведении выборов, референдума вместо голосования с использованием бюллетеней, изготовленных на бумажном носителе, может проводиться электронное голосование. Однако в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права

³⁶ Дурнова И.А. Указ. соч.

³⁷ Материалы к выступлению Председателя ЦИК России В.Е.Чурова «Дистанционное электронное голосование – перспективы использования для расширения возможностей голосования граждан Российской Федерации за рубежом». [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://zoom.cikrf.ru/zoom/EdFields.asp?nqr=-1&ndoc=0&npg=-1>

³⁸ Злобин В. Систематика: «Выборы» онлайн. Справка. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.systematic.ru/publikatsii/sx/art/310584/cp/1/br/309438/discart/310584.html>

на участие в референдуме граждан Российской Федерации» отсутствуют специальные нормы, позволяющие **организовать** дистанционное электронное голосование. Именно это и является основной проблемой, которую необходимо решить в ближайшее время путем внесения дополнений в названный выше Федеральный закон. Кроме того, дополнения должны быть внесены и в ряд других нормативных правовых актов, регулирующих избирательный процесс на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Также представляется возможным принятие специального Федерального закона «О дистанционном электронном голосовании в Российской Федерации», который бы более детально регламентировал процедуру проведения данного вида голосования, а также определял права и ответственность всех субъектов избирательного процесса при организации, проведении и определении итогов дистанционного электронного голосования.

Инновационные средства электорального содействия проведению выборов различного уровня позволят повысить эффективность избирательного процесса. Но в то же время процедура дистанционного голосования должна в полном объеме соблюдать права человека и соответствовать демократическим принципам проведения выборов. Также следует учитывать, что полный контроль за проведением дистанционного голосования возможен лишь при условии полного контроля за всеми системами, осуществляющими это голосование, как аппаратными, так и программными, что потребует затраты бюджетных средств и значительных усилий со стороны государства.

Резюме. Дистанционное электронное голосование для Российской Федерации является инновационной формой волеизъявления избирателя, имеющей и правовые предпосылки для ее реального использования, и экспериментальный опыт электронного голосования. Данная инновация подразумевает под собой такую форму голосования, при котором граждане вместо бумажного бюллетеня используют в качестве средства для передачи своего голоса мобильный телефон, персональный компьютер или терминал электронных социальных карт.

На сегодняшний день институт дистанционного электронного голосования юридически закреплен во многих зарубежных странах. Мировой опыт показывает, что для внедрения и эффективного использования дистанционного электронного голосования избирателей требуется долгая и согласованная работа государства, политических и общественных организаций, экспертного сообщества по преодолению технических, организационных и правовых проблем, возникающих в ходе внедрения данной системы. Проведенные Центральной избирательной комиссией Российской Федерации электронные опросы на сегодняшний день являются прочным «фундаментом» для внедрения дистанционного электронного голосования в избирательный процесс.

Рассматривая вопрос законодательного регулирования дистанционного электронного голосования можно с уверенностью утверждать, что на сегодняшний день в федеральном законодательстве имеются реальные предпосылки для проведения дистанционного голосования с помощью технических средств, но их явно недостаточно. Для правового закрепления данной формы волеизъявления граждан необходимо разработать и принять специальный Федеральный закон «О дистанционном электронном голосовании в Российской Федерации», а также внести дополнения в ряд других нормативных правовых актов.

ПООЩРИТЕЛЬНАЯ ПРЕМИЯ

Чернышева Наталия Евгеньевна,
студентка 4-го курса юридического факультета
Санкт-Петербургского государственного
университета аэрокосмического приборостроения

Научный руководитель:

Сербин Михаил Викторович,
заместитель декана юридического факультета
Санкт-Петербургского государственного
университета аэрокосмического приборостроения
по магистратуре, кандидат юридических наук,
доцент



Внедрение технологий веб-наблюдения на выборах в Российской Федерации

Введение

Очевидно, что на сегодняшний день максимальным потенциалом в области создания, поддержания, развития системы информационных коммуникаций между участниками избирательного процесса, применения избирательными комиссиями инновационных форм информационно-разъяснительной деятельности обладает сеть Интернет.

Актуальность данной работы обусловлена тем, что мы живем в век непрекращающейся и постоянно совершенствующейся автоматизации избирательного процесса, которая в сфере реализации избирательного права способствует:

- обеспечению достоверности и полноты информации и максимально быстрому и широкому информированию граждан о ходе и результатах выборов, референдумов;
- повышению эффективности информационного обеспечения деятельности избирательных комиссий всех уровней;
- максимальному обеспечению прозрачности избирательного процесса, и др.

Целью настоящего исследования является изучение практики внедрения систем видеонаблюдения за ходом выборов. Поставленная цель определяет следующие **задачи**:

- исследование и обобщение опыта применения систем веб-трансляций выборов в России;
- определение перспектив дальнейшего внедрения подобных систем в иные сферы жизни;

- анализ практики и нормативной базы, обеспечивающей функционирование данной технологии;
- определение существующих и потенциальных проблем, препятствующих нормальной работе систем видеонаблюдения и ее результативности;
- формирование предложений по совершенствованию технологий видеонаблюдения за выборами.

Глава 1. Практика внедрения систем видеонаблюдения за выборами

1.1. Практика ряда избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по использованию веб-камер

До проведения президентских выборов в марте 2012 г. ряд субъектов РФ уже имели опыт использования веб-камер для обеспечения прозрачности выборов в местные органы власти.

Новатором-экспериментатором стала Избирательная комиссия Ставропольского края. Она первой 12 октября 2008 г. использовала веб-камеры в помещениях семи участковых избирательных комиссий в ходе проведения выборов мэра г. Ставрополя и выборов депутатов Ставропольской городской Думы пятого созыва. Для обеспечения трансляции с веб-камер использовались интернет-ресурсы высших и средних специальных учебных заведений.

В Республике Башкортостан 1 марта 2009 г. в ходе дополнительных выборов депутата Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан по Дюртюлинскому одномандатному избирательному округу № 43 в помещениях шести участковых избирательных комиссий были установлены веб-камеры. В течение дня голосования с 8.00 до 20.00 каждый интернет-пользователь мог наблюдать за ходом голосования в режиме реального времени. На избирательных участках, оснащенных веб-камерами, была отмечена наибольшая электоральная активность: явка в целом по Республике составила 84%, а на избирательных участках, с которых проводилась онлайн-трансляция, – 97,6%¹.

Несколько иной опыт имел г. Новосибирск в ходе выборов мэра города 1 марта 2009 г., где веб-камеры использовались в помещениях пяти участковых избирательных комиссий. На сайте городской избирательной комиссии была размещена интернет-страница «Выборы онлайн», отражающая ход голосования и подсчет голосов избирателей на данных избирательных участках в режиме реального времени, что позволило избирателям, используя сеть Интернет, наблюдать как за ходом голосования, так и за подсчетом голосов на этих избирательных участках².

Опыт регионов в сфере обеспечения видеонаблюдения за выборами привел к следующим результатам:

повысился интерес к выборам граждан, активно пользующихся сетью Интернет в качестве источника оперативной информации;

осуществление процесса голосования стало максимально открытым, достоверным и доступным для рядового пользователя, не нарушая конституционных избирательных прав граждан, в частности тайны голосования.

¹ Кулясова Н.А. О практике использования веб-камер на избирательных участках // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2009. №11 (245).

² Кулясова Н.А. Указ. соч.

1.2. Проект В.В. Путина «Веб-выборы 2012» по обеспечению интернет-трансляции с избирательных участков на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 г.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации 27 декабря 2011 г. утвердила порядок видеонаблюдения в помещениях для голосования.

Эта идея принадлежит Председателю Правительства Российской Федерации Владимиру Владимировичу Путину (ныне избранному Президенту Российской Федерации), о которой он заявил в прямом эфире передачи «Разговор с Владимиром Путиным. Продолжение»³.

Ответственность за оборудование участков была возложена на Министерство связи и массовых коммуникаций РФ, которое контролировало работу по подбору, тестированию и закупке оборудования.

На каждом избирательном участке было установлено по две веб-камеры, а также компьютер, ведущий запись и передающий информацию в Интернет. Одна из двух камер транслировала общий вид помещения: места выдачи избирательных бюллетеней и работы со списками избирателей. Вторая была предназначена для наблюдения за урнами для голосования и местами погашения неиспользованных бюллетеней. Изображение транслировалось на специальную страницу «Веб-выборы 2012»⁴, перейти на которую можно как по адресу, так и с сайта избирательной комиссии.

Записанное видео будет храниться в региональных центрах обработки данных в течение года со дня официального опубликования итоговых результатов выборов. И доступ к материалам ограничиваться не будет.

Так как обеспечение подобного рода технологиями выборов в масштабах всей страны произошло впервые, то во второй главе данной работы будут рассмотрены правовые нюансы обеспечения видеонаблюдения за выборами именно на примере выборов Президента РФ 2012 г.

1.3. Успех системы видеонаблюдения за ходом выборов, перспективы ее дальнейшего использования и совершенствования

Прошедшие в марте 2012 г. выборы Президента РФ стали настоящей международной сенсацией в связи с тем, что впервые в мировой истории была использована уникальная система видеонаблюдения за избирательными участками. «Этот совершенно уникальный опыт нашего Отечества по использованию веб-камер на избирательных участках стал феноменом в масштабах всего мира», – считает представитель Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) Тадеуш Ивиньский⁵.

Уже на следующий день после выборов международные наблюдатели заявили, что подобная система видеонаблюдения должна непременно быть использована и на выборах в Европарламент⁶. Практически бесперебойная работа системы была высоко оценена и самой Центральной избирательной комиссией РФ, и простыми интернет-пользователями, и международными наблюдателями.

³ Единая Россия: Путин: Главные задачи – укрепление политсистемы, экономики, развитие соцсферы [официальный сайт партии] URL: <http://er.ru/news/2011/12/15/putin-glavnye-zadachi-ukreplenie-politsistemy-i-ekonomiki-rf-razvitie-socsfery>. (дата обращения: 13.03.2012).

⁴ Электронный сайт «Веб-выборы 2012» [специально созданная страница в сети Интернет для онлайн-трансляции с избирательных участков для желающих следить за процессом выборов Президента РФ 4 марта 2012 г.] URL: <http://www.webvybori2012.ru> (дата обращения: 4.03.2012).

⁵ Проект РИА «Новости»: Размещение веб-камер на избирательных участках. [информационный ресурс] URL: http://ria.ru/vybor2012_analysis/20120305/584900255.html (дата обращения: 21.03.2012).

⁶ Там же.

Проект заслужил признание. В день голосования прямая трансляция велась примерно с 91 тыс. избирательных участков по всей стране. Система работала в 98% помещений. Были небольшие неполадки с записью, но это были локальные проблемы, которые вскоре были устранены, и записи в целом попали в общий архив. Министр связи и массовых коммуникаций Российской Федерации Игорь Щеголев доложил на пресс-конференции в РИА «Новости» в воскресенье 4 марта 2012 г.: «В процессе трансляции в рабочем режиме у нас находилось с теми или иными небольшими отклонениями 99,3% тех участков, на которых были установлены трансляционные камеры»⁷.

Что касается перспектив дальнейшей судьбы созданной системы видеонаблюдения, то сейчас рассматриваются варианты применения системы на следующих выборах, в том числе и региональных, а также в сфере образования. На базе созданной системы возможна реализация сразу нескольких проектов. С помощью системы видеонаблюдения можно и осуществлять контроль в разных отраслях экономики. «Мы всерьез рассматриваем установку подобной системы на частных лесопилках, чтобы контролировать судьбу лесных богатств», – сказал И.И. Массух (зам. Министра Минкомсвязи России)⁸. Еще одно предложение министерства – размещение веб-камер на объектах олимпийского Сочи, причем не только спортивных, чтобы гражданин «ощутил дух олимпийской деревни и мог приобщиться к празднику»⁹. Среди предложений интернет-пользователей поддержку членов экспертного совета получили проекты по установке веб-камер в учреждениях культуры и по созданию «народного телевидения». Между тем Министр связи и массовых коммуникаций РФ Игорь Щеголев сообщил, что уже планируется разработать прототип образовательного интернет-канала для школ, в наполнении которого смогут участвовать и сами преподаватели¹⁰.

Работа любой системы должна быть обеспечена четкой регламентацией и правилами, поэтому далее нами будут проанализированы правовые основы организации систем видеонаблюдения на примере выборов Президента РФ как первых федеральных выборов, апробировавших подобные технологии.

Глава 2. Аналитический обзор наиболее важных моментов в нормативной базе видеонаблюдения за выборами Президента Российской Федерации в 2012 г.

2.1. Общие положения нормативно-правового регулирования организации videонаблюдения на выборах Президента РФ в 2012 г.

В России применение современных информационных технологий обозначается властью как одно из приоритетных направлений совершенствования избирательного процесса в целом и оптимизации деятельности избирательных комиссий в частности. Организация видеонаблюдения на избирательных участках проводится в целях *повышения уровня доверия граждан к избирательному процессу, обеспечения максимальной от-*

⁷ Проект РИА «Новости»: Подсчет голосов на выборах Президента России. [информационный ресурс] URL: http://ria.ru/vybor2012_webcam/20120304/584446075.html (дата обращения: 23.03.2012).

⁸ Там же.

⁹ ТАСС-Телеком: Минкомсвязь определится с дальнейшим использованием системы видеонаблюдения за выборами к маю [официальный сайт]. URL: <http://2012.rt.ru/news/1072>. (дата запроса: 19.03.2012).

¹⁰ Там же.

крытости и гласности процедуры голосования и подсчета голосов¹¹. Действительно, как показывает статистика, доверие граждан к избирательной системе (и власти в целом) возросло, что в немалой степени обусловлено введением видеотрансляций выборов Президента РФ в 2012 г. По данным ВЦИОМ (Всероссийского центра изучения общественного мнения), большинство россиян полагают, что результатам выборов в целом можно будет доверять: каждый четвертый перед выборами 4 марта 2012 г. считал, что выборы будут полностью соответствовать волеизъявлению населения. По сравнению со статистикой 2004 и 2008 гг. количество «не доверяющих» снизилось порядком на 2–7% (опрошено 1600 чел. в 138 населенных пунктах в 46 областях, краях и республиках РФ. Статистическая погрешность не превышает 3,4%) (см. табл. 1).

Таблица 1¹²

А как вам кажется, в какой мере можно будет доверять результатам предстоящих президентских выборов? (закрытый вопрос, один ответ)				
	Февраль 2004 г.	4–5 февраля 2012 г.	11–12 февраля 2012 г.	18–19 февраля 2012 г.
Думаю, что результаты выборов будут достоверными, соответствующими волеизъявлению избирателей	33	35	31	25
Какие-то подтасовки на «местах» скорее всего будут, но они не повлияют на результаты голосования в целом	39	38	44	50
Думаю, что результатам этих выборов доверять не следует	21	16	18	14
Затрудняюсь ответить	7	10	7	10

При этом для россиян установление веб-камер на избирательных участках стало ключевым аргументом в доверии к итогам выборов. Также упоминается присутствие независимой комиссии, наблюдателей, доверие Центральной избирательной комиссии РФ, принятие серьезных мер и др. Именно комплекс институтов и мероприятий сможет максимально исключить возможность подобных и других нарушений в ходе процедуры голосования и при подсчете голосов.

¹¹ См.: П. 1.1 постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 27 декабря 2011 г. № 82/635-6 «О порядке видеонаблюдения в помещении для голосования на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 г.» [в ред. постановления ЦИК России от 01.03.2012 № 109/886-6] // Постановления ЦИК России, выписки из протоколов, распоряжения [сайт ЦИК России] URL: http://www.cikrf.ru/law/decree_of_ses/2011/12/27/zp11635.html (дата обращения: 10.02.2012).

¹² Там же.

Таблица 2¹³

Почему вы так считаете? (открытый вопрос, любое число ответов, % от тех, кто считает, что результаты будут достоверными)	
Будут установлены веб-камеры	28
Будет присутствовать независимая комиссия, больше наблюдателей	12
Хочется верить в лучшее	11
Приняты серьезные меры	8
Нет смысла дискредитировать себя	8
Большинство за Путина	7
Доверяю ЦИК России и власти	7
Затрудняюсь ответить	30

Помимо цели повышения уровня доверия граждан к избирательному процессу, основной целью организации видеонаблюдения на выборах, согласно постановлению ЦИК России № 82/635-6¹⁴ является *обеспечение открытости и гласности проведения выборов*. Около миллиарда просмотров было зафиксировано в день президентских выборов 4 марта 2012 г. на сайте www.webvbori2012.ru¹⁵, сообщил 13 марта на встрече с Председателем Правительства РФ Владимиром Путиным Министр связи и массовых коммуникаций РФ Игорь Щеголев¹⁶. Наиболее открыто и гласно организовать выборы другим способом не представляется возможным.

2.2. Требования к установке и эксплуатации средств наблюдения на избирательных участках

Средства видеонаблюдения и трансляции изображения применяются во всех помещениях для голосования на территории Российской Федерации, за исключением избирательных участков, образованных в больницах и других медицинских учреждениях, имеющих стационарные отделения, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, воинских частях, на судах, находящихся в плавании, и на полярных станциях, в труднодоступных и отдаленных местностях, где не имеется возможности передавать информацию в один из региональных центров, а также образованных руководителями дипломатических представительств, консульских учреждений¹⁷.

Согласно п.1.1 постановления ЦИК России № 82/635-6¹⁸ средства видеонаблюдения и трансляции изображения, предназначенные для видеотрансляции процедуры голосования, подсчета голосов избирателей, применяются с учетом требований п. 5 ст. 3 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и п. 1 ст. 10 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» о том, что деятельность комиссий

¹³ Доверие к выборам президента: еженедельный опрос «Омнибус ВЦИОМ». [информационный ресурс]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=112564> (дата обращения: 12.03.2012).

¹⁴ См.: П. 1.1 постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации «О порядке видеонаблюдения в помещении для голосования на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 г.».

¹⁵ Электронный сайт «Web-выборы 2012» [специально созданная страница в сети Интернет для наблюдения за выборами] URL: <http://www.webvbori2012.ru> (дата обращения: 4.03.2012).

¹⁶ Проект РИА «Новости»: На сайте трансляций с избирательных участков было до 1 млрд. просмотров [информационный ресурс] URL: http://ria.ru/vybor2012_webcam/20120313/593423269.html (дата обращения: 18.03.2012).

¹⁷ См.: П. 1.2 постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации «О порядке видеонаблюдения в помещении для голосования на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 г.».

¹⁸ Там же. П. 1.4.

при подготовке и проведении выборов, подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов осуществляется открыто и гласно, а также положений ст. 152¹ Гражданского кодекса Российской Федерации, иных положений законодательства Российской Федерации, устанавливающих ограничения доступа к информации. В указанном постановлении поясняется, что средства видеонаблюдения необходимо установить таким образом, чтобы не нарушалась тайна голосования и отсутствовала возможность контроля за волеизъявлением избирателей, а также контроля за участием гражданина Российской Федерации в выборах¹⁹.

Следует помнить, что законность цели внедрения систем видеонаблюдения в избирательный процесс не существует в изоляции от конституционных прав граждан. Да, съемка процесса голосования гражданина, а тем самым использование его изображения, не противоречит смыслу ст. 152¹ Гражданского кодекса РФ, именуемой «охрана изображения гражданина»²⁰. Очевидно, что выборы являются публичным мероприятием, однако возникает вопрос о нарушении свободы участия в выборах. Действительно, подобного рода механизмы могут привести к шантажу, давлению и прочим неприятностям для потенциального избирателя, не пришедшего на выборы, скажем, со стороны его начальства. Именно поэтому ЦИК России поясняет, что изображение гражданина не должно занимать большую часть кадра (экрана)²¹, при этом лиц граждан не должно быть видно, плюс параметры камер, заявленные на использование в проекте «Веб-выборы 2012», достаточно не высоки – поддерживаемое разрешение не менее 640x480. Данные рекомендации исключают подобные нарушения конституционных прав граждан и угрозу их безопасности, при этом сохраняя возможность для обычного пользователя на компьютере принимать изображение и следить за ходом выборов.

Конфигурация оборудования должна обеспечивать невозможность подмены видеoinформации, поступающей от средств видеонаблюдения, гарантировать ее достоверность и целостность²². Данное требование особо важно, так как весь процесс заключается не только в визуальном однократном наблюдении за выборами, а также в возможности в дальнейшем просматривать эти записи и, по необходимости, использовать их в качестве доказательств нарушений законодательства о выборах при обращении в суд.

Трансляция из помещения должна начинаться с момента начала работы участковой комиссии в день голосования и продолжаться до 20.00 по местному времени, после чего трансляция возобновляется с 21.00 (кроме г. Калининграда, где она не прекращается) и продолжается до завершения всех избирательных действий в помещениях для голосования²³. Трансляция останавливается для соблюдения Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», согласно которому нельзя публиковать информацию о результатах выборов, пока в стране не закончилось голосование. При этом важен тот момент, что сама запись видео не прерывается, и трансляция продолжается с того же места, на котором она остановилась: зрители увидят всё, что происходило на избирательном участке во время паузы.

¹⁹ См.: Абз. 5 п. 2.3 постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации «О порядке видеонаблюдения в помещении для голосования на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 г.».

²⁰ Гражданский кодекс Российской Федерации: Ч. 1–4: [Принят Гос. Думой 23 апреля 1994 г., с изм. и доп. состоянию на 10 апреля 2009 г.] // СЗ РФ. 1994. № 22. Ст. 152.

²¹ См.: Абз. 5 п. 2.3 постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации «О порядке видеонаблюдения в помещении для голосования на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 г.».

²² Там же. Абз. 2 п. 2.1.

²³ Там же. Абз. 2 п. 1.5.

По окончании голосования, после проведения итогового заседания УИК (участковой избирательной комиссии) и подписания протокола об итогах голосования председатель УИК демонстрирует присутствующим и в сторону камеры видеонаблюдения каждую страницу первого экземпляра протокола УИК, одновременно громко оглашая все данные протокола²⁴. Инструкция предусматривает возобновление съемки при повторном подсчете голосов. Именно это положение является одним из ключевых в укреплении доверия граждан к результатам выборов и к процедуре их проведения в целом.

2.3. Доступ к видеоматериалам, полученным в ходе видеонаблюдения на выборах Президента Российской Федерации

Как уже говорилось выше, вопрос дальнейшей судьбы и возможность использования видеоматериалов, полученных в ходе видеонаблюдения за выборами, является не менее важным, чем сама трансляция. Центральная избирательная комиссия РФ утвердила порядок доступа к материалам видеонаблюдения на участках в ходе президентских выборов 4 марта 2012 г. Соответствующий документ подписан 29 февраля 2012 г.²⁵ Записанное видео будет храниться в региональных центрах обработки данных в течение года со дня официального опубликования итоговых результатов выборов. И доступ к материалам ограничиваться не будет.

В Минкомсвязь России, по данным на 15 марта, поступило лишь около сотни заявок от граждан на получение доступа к видеозаписям с избирательных участков, сделанным в день выборов Президента РФ 4 марта 2012 г. Заместитель Министра связи и массовых коммуникаций РФ Илья Массух в интервью журналистам напомнил, что направить запрос можно через единый портал государственных услуг, соответствующая функция появилась в середине марта. «Запросы обрабатываются в автоматическом режиме, гражданин получает ссылку через день», – сказал И. Массух. Таким образом, доступ к видеоматериалам, полученным в ходе видеонаблюдения за выборами, на практике действительно оказался неограниченным. В дальнейшем, при совершенствовании законодательной базы, подобные видеоролики смогут активно использоваться в судах в качестве доказательств о нарушениях, допущенных в избирательном процессе и конкретно избирательных прав граждан.

Глава 3. Усовершенствование систем видеонаблюдения за выборами

3.1. Существующие и потенциальные проблемы, препятствующие прозрачности выборов при использовании систем видеонаблюдения

Внедрение систем визуального наблюдения посредством интернет-трансляций с избирательных участков только начинается в нашей стране, и, конечно, избежать не-

²⁴ См.: П. 4.2 постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 16 февраля 2012 г. № 102/818-6 «Об инструкции о порядке использования средств видеонаблюдения и трансляции изображения участковыми избирательными комиссиями на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 г.» // Постановления ЦИК России, выписки из протоколов, распоряжения [сайт ЦИК России] URL: http://www.cikrf.ru/law/decreed_of_cec/2012/02/16/Zp12818.html (дата обращения: 10.02.2012).

²⁵ Постановление Центральной Избирательной Комиссии Российской Федерации от 29 февраля 2012 г. №108/868-6 «О порядке организации доступа к видеоматериалам, полученным в ходе видеонаблюдения в помещении для голосования на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 г.»// Постановления ЦИК России, выписки из протоколов, распоряжения [сайт ЦИК России] URL: http://www.cikrf.ru/law/decreed_of_cec/2012/02/29/Zp12868.html (дата обращения: 27.02.2012).

достатков просто невозможно. Занимаясь исследуемой темой, мы смогли выделить следующие проблемы:

1. Сложность установки камер в труднодоступных местностях, в деревнях, проблема обеспечения интернет-вещания, так как в подобных районах зачастую просто отсутствует сеть Интернет. Отсюда – перебои в трансляции (и даже в развитых районах подобное не исключено), отключение веб-камер на время устранения неполадок, в течение которого процесс не контролируется – злоумышленники могут воспользоваться возникшей ситуацией.

2. Камера не на всех уровнях может фиксировать происходящее. Техника не способна отслеживать, какие цифры заносит в протокол и компьютеры для программы ГАС «Выборы». Дело в том, что членам комиссий никто не запрещает переносить документы из комнаты в комнату. Запрещается лишь выносить их из здания до подписания итогового протокола. Значит, если выборы проходят в пятиэтажной школе, камеры нужно поставить в каждом коридоре, классе, туалете, что, конечно же, не представляется возможным. Доминирующей технологией подтасовки голосов, по мнению общественности, стала не манипуляция с бюллетенями, а подделка итоговых протоколов.

3. Территориальные избирательные комиссии (ТИК) не были оснащены веб-камерами, и этот вопрос никак не регулируется нормативно. Хотя согласно п. 16 ст. 74 ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» при выявлении ошибок, несоответствий в протоколе об итогах голосования или возникновении сомнений в правильности протокола, поступившего из УИК, ТИК вправе принять решение, в том числе о самостоятельном проведении повторного подсчета голосов избирателей на соответствующем избирательном участке²⁶. Таким образом, если данные в протоколе будут некорректны и ТИК примет решение самостоятельно их исправить, то об эффективности видеонаблюдения говорить не придется, так как данные, которые видел пользователь последний раз, при демонстрации ему протокола в УИК не совпадут с данными, которые будут внесены в систему ГАС «Выборы» и опубликованы как результаты подсчетов голосования.

4. Хакерские атаки:

• *Изменение видеопотока веб-камер на избирательных участках*

Представитель Немецкой антивирусной компании «G Data» Роман Карась считает, что злоумышленники могут внести изменения уже на первом этапе, путем изменения камер. «Если на матрицу видеокамеры подать ложный сигнал, дальнейшая защита системы будет бесполезна», – заявил эксперт²⁷. Свое решение для предотвращения подмены видеопотока предложил Илья Сачков – директор компании «Group IB». По его мнению, необходимо транслировать видео с камер наблюдения на дополнительный компьютер, расположенный на каждом избирательном участке²⁸. Предлагаемая схема не предполагает выводить трансляцию с интернет сайта, наблюдателям предлагается в режиме реального времени сравнить события, непосредственно происходящие на участке, с тем, что транслирует камера.

• *Вмешательство в работу компьютера на избирательном участке*

По мнению Дмитрия Тараканова, вирусного аналитика «Лаборатории Касперского», именно компьютер, расположенный на избирательном участке, является самым уязви-

²⁶ Проект РИА «Новости»: Хакеры могут атаковать систему видеотрансляции выборов – эксперты. [информационный ресурс] URL: <http://ria.ru/politics/20111222/523333472.html> (дата обращения: 18.03.2012).

²⁷ Там же.

²⁸ Там же.

мым звеном системы видеонаблюдения. По мнению эксперта, значительно повышает безопасность системы решение использовать на избирательном участке свободное программное обеспечение. Для обеспечения максимальной защищенности необходимо использовать только новые версии программного обеспечения, в которых решены проблемы безопасности. Если злоумышленники получают доступ в систему, они смогут совершить попытку подмены или удаления данных видеотрансляции. Кроме того, не исключено внедрение преступниками в систему агентов типа «часовая бомба» или элементарного «генератора помех», которые в определенное время смогут вывести систему из строя или создать существенные проблемы в ее работе. Так же есть возможность попытки несанкционированного доступа к компьютеру извне. Для предотвращения этих действий предлагается настроить компьютеры на полный запрет входящих соединений, кроме вмешательства авторизованного администратора²⁹. Канал связи системы должен использоваться только для передачи информации с компьютера на основной сервер.

• *Вмешательство в работу сервера*

По замыслу разработчиков системы, информация с компьютера избирательного участка передается непосредственно на веб-сервер, где сохраняется и транслируется на центральный сервер, откуда передается конечным пользователям. Одним из главных условий является полная защищенность всех каналов передачи информации, для чего необходимо использовать VPN-соединения³⁰. Как пояснил Сачков, эта мера позволит надежно зашифровать каналы передачи данных и избежать преднамеренного несанкционированного проникновения в систему.

• *Несанкционированное вмешательство сотрудников*

Даже при безупречном функционировании системы остается риск, вызванный людьми, непосредственно обслуживающими систему видеотрансляции. Обладая всеми необходимыми паролями и кодами, системный администратор может самостоятельно произвести несанкционированный доступ к системе. Как заметил Тараканов, надо учитывать, что в систему видеонаблюдения будет вовлечено большое количество людей, поэтому следует заблаговременно позаботиться о защите системы от угрозы инсайдеров. От злоупотреблений нельзя застраховаться. Этого не может избежать даже идеальная работающая система³¹.

3.2. Предложения по усовершенствованию системы видеонаблюдения

Создание любой идеальной системы или модели возможно только в теории. Поэтому внедренная в избирательный процесс система видеонаблюдений имеет целый ряд проблем в реализации прозрачности выборов, о которых мы сказали выше. Но наша задача – на практике максимально приблизиться к безупречности. Ввиду этого мы предлагаем следующие пути решения существующих проблем:

1. Необходимо обеспечить системами видеонаблюдения не только участковые, но и **территориальные избирательные комиссии**.

²⁹ Там же.

³⁰ VPN расшифровывается как Virtual Private Network, что означает «Виртуальная частная сеть». VPN создается поверх уже существующей сети, например обычной локальной сети или сети Интернет, и может объединять компьютеры в различных уголках мира в одну логическую сеть. При этом все передаваемые по такой сети данные обычно зашифровываются для защиты от несанкционированного прослушивания и перехвата. Таким образом, шифрование трафика – одно из главных преимуществ использования технологии виртуальных частных сетей.

³¹ Проект РИА «Новости»: Хакеры могут атаковать систему видеотрансляции выборов – эксперты. [информационный ресурс] URL: <http://ria.ru/politics/20111222/523333472.html> (дата обращения 19.03.2012).

2. Параметром веб-камер должно быть наличие функции **DTS (digital time stamp**, цифровая метка времени), которая фиксирует время проведения записи и ее целостность. Суть ее в том, что в каждый кадр встраивается цифровая метка, которая позволяет определить время создания кадра и тем самым проверить соблюдение их последовательности. DTS и гарантирует подлинность записи.

3. Можно обеспечить на самих УИК **автономную запись на носитель** (например SD-карта). Запись на носитель внутри камеры позволяет полностью гарантировать целостность записанной видеоинформации. После окончания всех действий носитель должен быть извлечен из камеры, упакован в конверт, опечатан и сдан вместе со всей документацией УИК. Подобное предложение, в комплексе с функцией сервиса DTS, решит проблему отсутствия записи или ее прерывания, например из-за неполадок со связью или разрыва интернет-соединения.

4. Обеспечение каждого участка компьютером **с программой подсчета лиц, приближающихся к определенному объекту**. По мнению некоторых программистов, вполне реально разработать простейшую программу подсчета избирателей, подходящих к урне в период времени с 8.00 до 20.00, таким образом можно автоматически зафиксировать вброс лишних бюллетеней при расхождении количества подходов к урне с числом бюллетеней в ней.

5. Совершенствование механизма самого видеонаблюдения и **установление правил**. Известно, что под сомнение ставится большая часть данных на выборах при заполнении протокола. Можно установить ряд правил поведения комиссии и обращения их с протоколом. К примеру:

- видеонаблюдение должно вестись и в УИК, и в ТИК;
- запретить выносить протоколы (бюллетени и иные документы) из помещения голосования и скрывать их из-под обзора видеокамер;
- при заполнении протокола внесенные данные продемонстрировать камере и огласить;
- при доставке протокола в ТИК продемонстрировать его уже видеонаблюдению в ТИК (и соответственно все исправления);
- перед внесением данных протокола в ГАС «Выборы» обозначить конечные данные протокола, которые будут непосредственно введены в систему и т.п.

6. Необходима тщательная **проработка законодательства**, внесение соответствующих дополнений и уточнений в федеральное законодательство о выборах, так как пока вопросы видеонаблюдения за выборами регламентируются только постановлениями ЦИК России. Если подобная система будет вводиться в России как норма и как общеобязательный элемент обеспечения избирательного процесса, то безусловно необходима тщательная проработка федерального законодательства, в основном – ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В частности:

- необходимо законодательно закрепить право избирательной комиссии на трансляцию хода голосования и подсчета голосов из помещений для голосования в сеть Интернет;
- необходимо законодательно закрепить ограничения, необходимые для соблюдения прав граждан на свободу волеизъявления и тайну голосования (зоны помещения для голосования и объекты, запрещенные к трансляции и съемке, например, кабина для голосования, списки избирателей, избирательные бюллетени и т.д.);

- соответствующие изменения необходимо также внести в ст. 61 указанного Федерального закона, регламентирующую порядок оснащения помещения для голосования;
- необходимо расширить п. 3 ст. 45 указанного Федерального закона (информирование избирателей, участников референдума, в том числе через средства массовой информации, о ходе подготовки и проведения выборов осуществляют избирательные комиссии) и уточнить полномочия избирательной комиссии, предусмотрев возможность информирования избирателей о ходе голосования в день голосования путем онлайн-трансляции;
- урегулировать тщательно вопрос касательно возможности использования видеозаписей с портала трансляции выборов в качестве доказательства в суде по делам о нарушениях избирательных прав;
- ввести обязательность демонстрации протокола при каждом внесении в него изменений;
- ввести обязанность демонстрации открытой урны перед началом голосования не только наблюдателям и всем членам комиссии, но и обзору видеокамеры; и др.

Заключение

В результате проведенного исследования получены выводы о том, что внедрение технологий видеонаблюдения в избирательный процесс способствует следующим положительным результатам:

- повышение интереса к выборам граждан, активно пользующихся сетью Интернет в качестве источника оперативной информации;
- обеспечение демонстрации доступности процедуры голосования для наблюдения и контроля на любом избирательном участке;
- осуществление процесса голосования максимально открытым, достоверным и доступным для рядового пользователя, без нарушения конституционных избирательных прав граждан, в частности тайны голосования.

Усовершенствование информационных технологий в сфере обеспечения выборов в виде организации онлайн видеонаблюдения за избирательным процессом дало нам повышение прозрачности голосования, обеспечение максимальной открытости и гласности, к тому же Россия, благодаря активному применению подобных технологий, шагнула далеко вперед, по сравнению с другими странами – ни одно из государств подобной системы не создавало. Этим мы заслужили мировое признание.

Таким образом, с использованием возможности информационных технологий, в частности сети Интернет и прямой трансляции с избирательных участков с помощью веб-камер, наиболее эффективно решается задача правового обучения избирателей, повышения доверия граждан к избирательному процессу и власти в целом, осуществления наиболее полного информирования о проведении голосования и подведения итогов выборов.

ПЕРВАЯ ПРЕМИЯ

Гунина Татьяна Геннадьевна,
старший преподаватель кафедры публичного
права юридического факультета
Чувашского государственного университета
им. И.Н. Ульянова



Голосование по вопросам изменения границ муниципальных образований: правовое регулирование и практика применения

Введение

Голосование по изменению границ является сравнительно новым институтом непосредственной демократии в нашей стране. Впервые он был законодательно закреплён в 2003 г. в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». За прошедшее с тех пор время возникла практика применения этого института в субъектах Российской Федерации. На настоящий момент в регионах проведено достаточно голосований для того, чтобы иметь возможность выявить и проанализировать проблемы и недостатки законодательного регулирования этого процесса и предложить рекомендации по его оптимизации. Председатель Центральной избирательной комиссии РФ В.Е. Чуров, выражая позицию ЦИК России в Конституционном Суде Российской Федерации, в частности отметил, что «...проблема территориальной организации местного самоуправления, связанная с преобразованием муниципальных образований, нуждается в дополнительном правовом регулировании во избежание возникновения ...проблем в дальнейшем, в частности, установлении в Федеральном законе четких правовых критериев признания такого голосования состоявшимся»¹.

Актуальность темы исследования обусловлена особой значимостью проблемы инициирования, назначения, проведения и подведения итогов голосования по изменению границ (преобразованию) муниципальных образований, а также тем, что этот

¹ Позиция ЦИК России в связи с жалобой А.В. Московкина на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» http://www.cikrf.ru/law/decreed_of_court/moskovkin/pos_cik.html

институт недостаточно исследован. Несмотря на почти десятилетнюю историю этого института, до сих пор имеется много нерешенных вопросов. Практика выявила много проблем в регламентации и пробелов в законодательстве о голосовании.

Объектом исследования являются общественные отношения между органами государственной власти, органами местного самоуправления, населением и другими участниками, возникающие по поводу организации и проведения голосования по изменению границ (преобразованию) муниципальных образований.

Предметом исследования является законодательное регулирование голосования по изменению границ (преобразованию муниципальных образований) и существующая правоприменительная практика.

Цель данной работы – на основе анализа действующего законодательства, научной литературы и практики проведения голосований по изменению границ выявить пробелы и противоречия в нормах, регулирующих изменение границ и преобразование муниципальных образований, и проблемы, с которыми сталкиваются органы власти при применении этих норм на практике, а также потребности развития законодательной базы в сфере регулирования изменения границ.

Достижению цели послужит решение следующих задач:

- 1) проанализировать действующее федеральное и региональное законодательство, регулирующее голосование по изменению границ;
- 2) определить характерные для этого вида непосредственной демократии черты, особенности этого института;
- 3) изучить практику проведения голосований по изменению границ (преобразованию) муниципальных образований;
- 4) выявить проблемы, возникающие при реализации этого института;
- 5) предложить рекомендации по устранению недостатков в правовом регулировании голосования по изменению границ (преобразованию) муниципальных образований.

В качестве методов были использованы: сравнительно-правовой, системно-структурный, формально-юридический, функциональный, методы опроса, беседы с практическими работниками, а также приемы научного познания: логический, анализа и синтеза.

Научная новизна исследования заключается в попытке устранить пробелы в правовой регламентации и детализировать процедуру голосования. Результаты данного исследования могут быть апробированы, в частности в Чувашской Республике, в ходе подготовки к голосованию по изменению статуса городского округа Шумерля с вхождением его в состав Шумерлинского района, а также в случае повторного голосования по объединению городских округов Чебоксары и Новочебоксарск.

1. Теоретические исследования и правовое регулирование института голосования по изменению границ (преобразованию) муниципальных образований

1.1. Теоретические исследования института голосования по изменению границ (преобразованию) муниципальных образований

Несмотря на почти десятилетнюю историю существования института голосования по изменению границ (преобразованию) муниципальных образований, сам этот институт в отрыве от прочих форм осуществления местного самоуправления или форм

непосредственной демократии, таких как местный референдум, не был исследован достаточно полно и комплексно. Но отдельные положения, касающиеся этого института, встречаются в трудах отечественных правоведов, специалистов в конституционном и муниципальном праве. В рамках исследований территориальной организации местного самоуправления изменение границ исследовалось такими учеными, как: С.А. Авакьян, Г.В. Барабашев, Н.С. Бондарь, В.И. Васильев, А.И. Васильчиков, И.В. Выдрин, А.Д. Градовский, Е.В. Гриценко, А.И. Елистратов, А.А. Замотаев, В.В. Ивановский, С.П. Калинин, А.Н. Кокотов, О.Е. Кутафин, А.И. Лепешкин, Р.С. Павловский, Н.В. Постовой, В.А. Рянжин, А.С. Саломаткин, А.А. Транин, В.И. Фадеев, З.Г. Френкель, Б.Н. Чичерин, М.А. Шафир, А.Н. Широков, Е.С. Шугрина и др.

Также, поскольку институт голосования по изменению границ строится по легальной аналогии с институтом местного референдума, заслуживают внимания научные труды по формам непосредственной демократии А.Н. Дементьева, Ю.А. Дмитриева, А.В.Иванченко, В.Б. Израеляна, В.Т. Кабышева, В.Ф. Котока, А.Е. Любарева, Б.А. Макарова, С.В. Полениной, Р.А. Сафарова. Кроме того, институту референдума посвящены исследования В.В. Маклакова, И.П. Трайнина, С.В. Троицкого, а также работы зарубежных учёных: А. Ангелова, Л. Дюги, М. Дюверже, Ж. Дюкло, Дж. Зиммермана, С. Лоу, Б. Спасова, К.В. Цветанова и др. В последнее время исследованию института референдума посвятили свои работы В.В. Альхименко, Ю.А. Дмитриев, В.Т. Ковалёв, М.Н. Марченко, В.П. Серебрянников и др.

Особую роль в теоретическом обосновании форм непосредственной демократии и голосования по изменению границ в качестве одной из них играют труды В.В. Комаровой.

Довольно полным обобщением и анализом правоприменительной практики применения голосований по изменению границ (преобразованию) муниципальных образований явилось исследование, проведенное группой авторов под руководством члена ЦИК России Л.Ф. Демьянченко на тему «Организация голосования по изменению границ и преобразованию муниципальных образований в Российской Федерации», ознакомиться с которым можно на сайте Избирательной комиссии Псковской области².

Кроме того, исследованию отдельных аспектов применения голосования по изменению границ посвящено множество статей в научных журналах, некоторые из которых использованы при написании данной работы. В остальном же при написании этой работы автор руководствовался, прежде всего, фактическими и статистическими данными, которые дают возможность анализировать опыт применения голосований по изменению границ.

1.2. Правовое регулирование института голосования по вопросам изменения границ (преобразования) муниципальных образований

В настоящее время правовую базу голосования по изменению границ составляют Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), Федеральный закон № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», содержащие общие принципы регулирования процедуры назначения и проведения голосований по

² Демьянченко Л.Ф., Ягодина О.Л., Антонова Л.И., Афонина И.Г., Смирнов В.В., Игнатенко В.В. Организация голосования по изменению границ и преобразованию муниципальных образований в Российской Федерации// http://www.pskov.izbirkom.ru/etc/http_org_golos_26082009_2.htm

изменению границ. Более конкретно данный институт должен быть урегулирован на региональном уровне. В большинстве субъектов Российской Федерации уже приняты соответствующие законы о голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. Например, Закон Московской области от 14 февраля 2006 г. № 20/2006-ОЗ «О голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования в Московской области». В Чувашской Республике проведение голосования регулируется комплексным Законом Чувашской Республики от 28 апреля 2004 г. № 2 «О местном референдуме и голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления». Законодатели остальных субъектов Российской Федерации внесли изменения и дополнения, регулирующие вопросы голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, только в текст Закона, но не в название.

В Федеральном законе от 28 апреля 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также содержались положения о том, что «...изменение границ муниципального образования не допускается без учета мнения населения соответствующих территорий. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливают законом гарантии учета мнения населения при решении вопросов изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление». В основе данного регулирования лежит норма ч. 2 ст. 131 Конституции РФ, устанавливающая, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. Данная конституционная норма согласуется со ст. 5 «Защита границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление» Европейской хартии местного самоуправления. Этой статьей предусмотрено, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом.

Другим источником нормативного регулирования являются акты Конституционного Суда Российской Федерации (далее – КС РФ), такие как определение КС РФ от 6 марта 2008 г. № 214-О-П, постановления от 24 января 1997 г. № 1-П, от 16 октября 1997 г. № 14-П, от 3 ноября 1997 г. № 15-П, от 30 ноября 2000 г. № 15-П, определения от 13 июля 2000 г. № 195-О, от 10 июля 2003 г. № 289-О, от 3 апреля 2007 г. № 171-О-П и др. В них, в частности, сформулированы следующие правовые позиции:

- конституционное предписание об учете мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, относится к элементам конституционно-правового статуса местного самоуправления и является одной из необходимых гарантий права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения. Данный императив ограничивает свободу усмотрения законодателя и правоприменителя при принятии ими решений, касающихся изменения территориальной организации местного самоуправления; при этом, в любом случае, изменение территориальной организации местного самоуправления не может приводить к отказу от него;

- учет мнения населения в определенных конституционно-правовых ситуациях может осуществляться путем принятия населением решения на местном референдуме, итоги которого носят обязательный характер; в иных случаях мнение населения может

выявляться с помощью различных форм как непосредственного, так и опосредованного (через представительный орган власти) волеизъявления граждан; в случаях изменения границ территорий в связи с упразднением муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление, наиболее адекватной формой учета мнения населения, по смыслу ч. 2 ст. 130 Конституции РФ, является референдум; при решении вопросов реорганизации муниципальных образований полномочия органов местного самоуправления по определению формы учета мнения населения и порядка выявления мнения населения путем сбора подписей или письменных заявлений соответствуют выявленным КС РФ конституционно-правовым критериям разрешения подобных вопросов и не противоречат Конституции РФ.

Часть 1 ст.12 Федерального закона № 131-ФЗ гласит: изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом. Инициатива населения об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном Федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об изменении границ муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Закон субъекта Российской Федерации об изменении границ муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

КС РФ в определении от 6 марта 2008 г. № 214-О-П пришел к выводу, что положение ч. 4 ст. 12 Федерального закона № 131-ФЗ по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования предполагает изменение границ муниципальных районов и поселений с учетом мнения населения, выраженного представительными органами этих муниципальных образований, в тех случаях, когда оно не влечет за собой упразднение, преобразование или изменение территориальной принадлежности существенной части территории населенных пунктов или поселений, которые выступают объектом территориальных изменений, при том, что мнение населения в отношении соответствующих территориальных изменений должно выявляться в порядке, предусмотренном положениями Федерального закона № 131-ФЗ и конкретизирующими их нормами законодательства субъектов РФ, уставов и иных нормативных правовых актов муниципальных образований.

Такое обстоятельство, как уменьшение численности населения сельских населенных пунктов менее чем на 50% относительно установленной минимальной численности населения, наступившее после установления законами субъектов РФ границ поселений в соответствии с требованиями данного закона не является достаточным основанием для инициирования органами местного самоуправления, органами государственной власти субъектов РФ, федеральными органами государственной власти процедуры изменения границ поселений. В то же время иных ограничений для инициирования такой процедуры не указано.

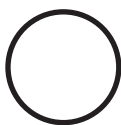
Федеральный закон № 131-ФЗ в ст. 12, 13 и 13-1 устанавливает виды преобразований, когда голосование является обязательным, и именно от решения населения, при-

нятого на этом голосовании, зависит, будут ли внесены соответствующие изменения в закон субъекта об установлении границ муниципальных образований и наделении их статусом городских, сельских поселений, муниципальных районов и городских округов. Таким образом, Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает две принципиально разные процедуры преобразования муниципальных образований. В ряде случаев требуется голосование на определенной территории, на которое распространяются положения о местном референдуме, о его юридической силе. В иных же случаях проведение голосования не является обязательным. Требуется лишь учет мнения населения, выраженный соответствующими представительными органами. Это делает проведение голосования юридически необязательным, а если оно и проводится, то решение, принятое на нем, имеет силу консультативного референдума или опроса. То есть его итоги не являются обязательными для органов государственной власти субъекта Российской Федерации, просто оно позволяет выявить мнение населения и принять решение с его учетом. Ниже приведены таблица и схема, в которых отражено, какие именно процедуры требуются в том или ином конкретном случае преобразования.

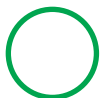
Голосование	Учет мнения населения
В случае выдвижения инициативы об изменении границ муниципальных районов, влекущем отнесение территорий входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов, – о согласии населения поселения и (или) населенного пункта, входящего в состав муниципального района, на отнесение территории данного поселения и (или) населенного пункта к территории другого муниципального района	Изменение границ муниципальных районов и входящих в их состав поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в состав указанных поселений поселков и сельских населенных пунктов к территориям городских округов, осуществляется с согласия населения поселений и городских округов, выраженного представительными органами соответствующих поселений и городских округов, а также с учетом мнения населения муниципальных районов, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов
В случае выдвижения инициативы об изменении границ поселений, влекущем отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, – о согласии населения населенного пункта, входящего в состав поселения, на отнесение территории данного населенного пункта к территории другого поселения;	Изменение границ муниципальных районов и поселений, не влекущее отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов и поселений
В случае выдвижения инициативы о разделении поселения, влекущем образование двух и более поселений, – о согласии населения каждого из образуемых поселений на образование нового поселения на соответствующей территории	Объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений

<p>В случае выдвижения инициативы об изменении статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа:</p> <ul style="list-style-type: none"> - о согласии населения городского поселения на изменение статуса этого городского поселения и выделение его из состава муниципального района в связи с наделением его статусом городского округа; - о согласии населения муниципального района на выделение из его состава городского поселения в связи с наделением этого поселения статусом городского округа 	<p>Объединение поселения с городским округом осуществляется с согласия населения поселения и городского округа, выраженного представительным органом соответствующих поселения и городского округа, а также с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района. Поселение, объединенное с городским округом, утрачивает статус муниципального образования.</p>
<p>В случае выдвижения инициативы об изменении статуса городского поселения в связи с лишением его статуса городского округа:</p> <ul style="list-style-type: none"> - о согласии населения городского поселения на изменение статуса этого городского поселения и включение его в состав муниципального района в связи с лишением его статуса городского округа; - о согласии населения муниципального района на включение в его состав городского поселения в связи с лишением этого поселения статуса городского округа 	<p>Разделение муниципального района осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района</p>
	<p>Объединение двух и более муниципальных районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов</p>

Для наглядности эту таблицу можно изобразить в виде схемы:



Муниципальный район



Сельское поселение



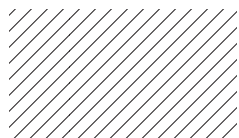
Городское поселение



Населенный пункт

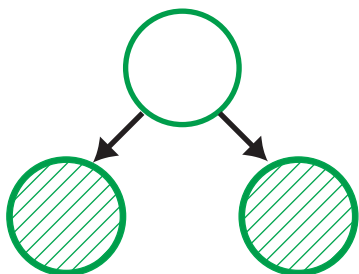


Городской округ

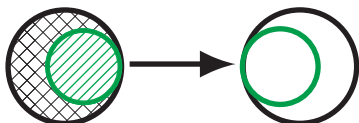


Территории, на которых проводится голосование

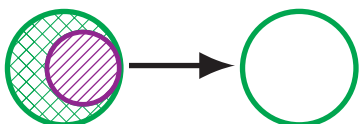
Требуется голосование
1) Разделение поселения



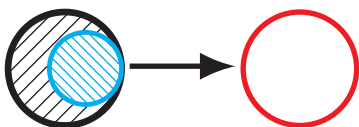
2) Переход сельского поселения из одного муниципального района в другой



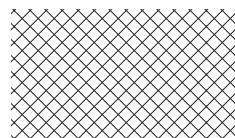
3) Переход населенного пункта из одного поселения в другое



4) Выделение из района городского округа



5) Вхождение городского округа в район



Территории, на которых требуется учет мнения населения

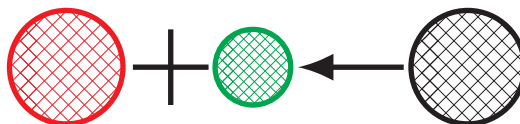
Требуется учет мнения населения
Объединение поселений



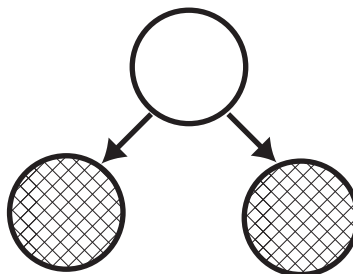
Объединение двух городских округов



Объединение поселения с городским округом



Разделение района



Объединение районов



Федеральный закон № 131-ФЗ также рассматривает случаи, когда на территориях с низкой плотностью населения (межселенных территориях) упраздняется сельское поселение либо, наоборот, создается сельское поселение с численностью избирателей не более 100 человек. В этих случаях требуется решение схода граждан поселения, что фактически требует процедуры голосования на территории данного небольшого населенного пункта. При этом учитывается мнение жителей муниципального района, выраженное представительным органом. 30 ноября 2011 г. Федеральный закон № 131-ФЗ был дополнен положением о необходимости проведения сходов граждан (ч. 1 ст. 25-1):

1) в населенном пункте по вопросу изменения границ поселения (муниципального района), в состав которого входит указанный населенный пункт, влекущего отнесение территории указанного населенного пункта к территории другого поселения (муниципального района) (п. 1);

2) в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек по вопросам изменения границ, преобразования указанного поселения (п. 2);

3) в поселении, расположенном на территории с низкой плотностью сельского населения или в труднодоступной местности, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек, по вопросу об упразднении поселения (п. 6).

Сход граждан правомочен при участии в нем более половины обладающих избирательным правом жителей населенного пункта или поселения. Решение такого схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан.

Даже поверхностный анализ данных правовых норм позволяет обнаружить целый ряд проблем.

Во-первых, что означает «учет мнения населения, выраженный представительными органами местного самоуправления»? Встает вопрос, каким образом может представительный орган выразить мнение населения? Означает ли это, что представительный орган может выразить в данном случае свое собственное мнение (или даже мнение органов государственной власти субъекта, выступивших с инициативой изменений)? С одной стороны, поскольку процедура обязательного голосования не предусмотрена, напрашивается вывод, что так оно и есть.

С другой стороны, логическое толкование понятия «учет мнения населения» делает очевидной необходимость это мнение выявить. Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении по делу о проверке конституционности положений Конституции Удмуртской Республики установил, что «наиболее адекватной формой учета мнения населения, по смыслу ч. 2 ст. 130 Конституции Российской Федерации, является референдум»³. Вышеуказанным Федеральным законом в ст. 31 предусматривается такая форма выявления мнения населения, как опрос граждан. Согласно ч. 3 ст. 31 опрос граждан проводится по инициативе:

1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования – по вопросам местного значения;

2) органов государственной власти субъектов Российской Федерации – для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель

³ По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 г. № 1-П// СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

Читая текст этой статьи, можно сделать вывод, что данный перечень является исчерпывающим. А ведь налицо противоречие. Учет мнения населения при изменении границ (преобразовании) муниципальных образований, который может быть осуществлен не иначе как опросом, не относится ни к вопросам местного значения, ни к изменению целевого назначения земель. По нашему мнению, необходимо дополнить ст. 31 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» положениями, предусматривающими обязательное проведение опроса населения на территориях, подлежащих изменению с целью учета мнения населения. Вообще, что касается опроса как формы непосредственной демократии, то этот институт на сегодняшний день выглядит весьма неопределенным. Процедура его проведения нигде не регламентирована. Возможно, опрос следует проводить с применением к нему положений о местном референдуме, за исключением положений о юридической силе решения и о запрете на агитацию со стороны органов власти. То есть такой опрос будет являться по сути консультативным (факультативным) референдумом. Но такая процедура будет довольно дорогостоящей, к чему часто прибегают органы власти как к основному аргументу, препятствующему свободному волеизъявлению населения. Тогда возможен другой вариант, более бюджетный. Поскольку мнение населения в данном случае не имеет решающего значения, нет необходимости в усложненной процедуре многоступенчатой защиты от фальсификаций при голосовании и подсчете голосов. В этом случае можно рассмотреть возможность электронного голосования, например, на сайте соответствующих органов местного самоуправления, или избирательной комиссии субъекта, или органа законодательной власти субъекта, либо на всех вышеуказанных сайтах (порталах). Пусть итоги такого голосования будут весьма приблизительными, они тем не менее дадут возможность судить о настроениях населения. Возможно даже, что опрос будет проводиться на форуме органов власти, где граждане смогут не только высказать свою позицию, но и аргументировать её. Кроме того, согласно Федеральному закону процедура проведения опроса, форму опросного листа, методику проведения опроса и минимальную численность жителей, участвующих в опросе устанавливают представительные органы муниципальных образований в своем уставе или ином нормативно-правовом акте. Таким образом, для легитимности опроса могут быть установлены более мягкие нормы по сравнению с голосованием по изменению границ, например, снижен порог участия с 50% до более реальных 20%.

2. Практика применения голосования по вопросам изменения границ муниципальных образований

За последние годы в субъектах Российской Федерации состоялись сотни голосований по изменению границ (преобразованию) муниципальных образований. Анализ данных о голосованиях, размещенных на сайте ЦИК России, позволяет сделать вывод о том, что в структуре видов изменений границ муниципальных образований преобладают такие, как объединение (присоединение) поселений, и голосованиях, связанных с приданием городу статуса городского округа (либо лишением его такого статуса). При реализации этих форм преобразований муниципальных образований неизбежно воз-

никает ряд проблем. Приобретенный опыт голосований позволяет обобщить практику, выявить наиболее острые проблемы и сделать определенные выводы.

2.1. Проблемы, возникающие при выделении города из района и вхождении его обратно в район

В настоящее время органы государственной власти Чувашской Республики хотят объединить Шумерлинский муниципальный район с городским округом Шумерля с утратой последним статуса городского округа и вхождением в состав района в статусе городского поселения. При этом возникает несколько проблем:

- 1) как правильно выдвинуть инициативу объединения;
- 2) каковы стадии процесса по объединению двух муниципальных образований;
- 3) как сделать так, чтобы проведение голосования не оказалось пустой тратой бюджетных средств и привело к объединению муниципальных образований;
- 4) за счет каких средств должно проводиться голосование.

Для разрешения этих вопросов необходимо проанализировать действующее законодательство и практику его применения в других субъектах Российской Федерации. Не секрет, что многие формы непосредственной демократии, предусмотренные Федеральным законом № 131-ФЗ, являются фактически «мертвыми». Преобразование муниципального образования дает возможность для реализации сразу нескольких форм непосредственной демократии. Согласно п. 4 ч. 3 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ, по вопросам изменения границ муниципальных образований должны проводиться публичные слушания. Поэтому наиболее рациональной представляется следующая последовательность стадий голосования:

- 1) выдвижение инициативы преобразования муниципального образования, оформленной решением соответствующего органа государственной власти или местного самоуправления;
- 2) опубликование проекта решения о назначении голосования, при этом необходимо опубликовать:
 - вопросы, выносимые на голосование;
 - порядок внесения поправок и предложений в проект решения;
 - сроки для выдвижения собраниями граждан (органами ТОС) делегатов на конференцию от частей муниципального образования (муниципальных образований) и сроки проведения конференции;
- 3) проведение конференции, где делегаты излагают свою аргументированную точку зрения по вопросу преобразования муниципального образования и вырабатывают единую позицию, которую представляют на публичных слушаниях;
- 4) проведение публичных слушаний, где делегаты конференции доводят до органов местного самоуправления и органов государственной власти (в обязательном порядке присутствующих на данных публичных слушаниях) мнение населения по вопросу преобразования муниципального образования;
- 5) далее назначается голосование. Причем целесообразно назначить его только в том случае, если мнение населения, высказанное на публичных слушаниях – за преобразование.

Предварительный мониторинг общественного мнения крайне важен для голосования по изменению границ, если у органов государственной власти есть желание сохранить бюджетные деньги. Так, в Костромской области дважды проваливалась попытка властей наделить г. Нерехта статусом городского округа. В первый раз голосование

состоялось 2 декабря 2007 г. Явка была достаточно высокой: из 10 769 жителей, наделенных избирательным правом, проголосовал 6761 человек. Но 57,19% проголосовало против выделения города из района, и выделение не состоялось⁴. Во второй раз этот же вопрос был вынесен на голосование 13 марта 2011 г. На этот раз «да» городскому округу сказала **9849 горожан (97,86%)**, «нет» – **144 человека (1,43%)**. На селе за городской округ проголосовал **4001 человек (79,88%)**, против – **973 человека (19,43%)**. Но подвела явка. По данным областной избирательной комиссии, в голосовании по вопросу о наделении городского поселения город Нерехта статусом «городской округ» приняли участие: на территории городского поселения город Нерехта – **49,25%** от числа внесенных в списки, на территории Нерехтинского района – **47,16%**⁵. Поскольку в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» голосование по преобразованию муниципального образования считается состоявшимся, если в нем приняли участие более половины жителей, обладающих избирательным правом, голосование по преобразованию было признано избирательной комиссией муниципального образования несостоявшимся. Таким образом, Нерехта осталась в статусе городского поселения. Выявляются две проблемы:

1. Слишком высокий порог явки на голосование. Целесообразен ли он, если даже на выборах, где явка традиционно выше, он отменен?

2. Целесообразен ли в данном случае учет мнения района в виде голосования? Ведь это не первый раз, когда в аналогичном случае район высказывается против, препятствуя тем самым изменению статуса города?

В своем ответе на жалобу А.В. Московкина на нарушение конституционных прав и свобод граждан ч. 7 ст. 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» судье Конституционного Суда РФ К.В. Арановскому Председатель ЦИК России В.Е. Чуров выразил позицию Центральной избирательной комиссии РФ по вопросу о конституционности раздельного голосования в городском поселении и районе, из которого оно выделяется: «...считаем проведение голосования для жителей городского поселения город Нерехта и муниципального района город Нерехта и Нерехтинский район (за исключением городского поселения город Нерехта) отдельно в каждом муниципальном образовании, которые подлежат преобразованию, правомерным и соответствующим требованиям Конституции Российской Федерации, федеральному и региональному законодательству. Следовательно, и жители городского поселения город Нерехта, и жители муниципального района город Нерехта и Нерехтинский район (за исключением городского поселения город Нерехта) реализовали свое конституционное право на осуществление местного самоуправления путем участия в голосовании, поскольку учет мнения населения при решении вопроса о преобразовании муниципального образования является одной из необходимых гарантий права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения. Складывающаяся практика проведения таких голосований подтверждает правомерность вышеуказанного подхода»⁶.

Нельзя не поддержать данную точку зрения, поскольку в случае выделения из района фактически бюджетобразующего города (как правило, районного центра) район понесет заметный ущерб. Справиться с этим обстоятельством могут в основном «сто-

⁴ По данным <http://nerehta.info> и <http://www.cikrf.ru>

⁵ По данным <http://nerehta.info/2011/03/14/glava-gorodskogo-poseleniya-sergey-cvetkov.html>

⁶ http://www.cikrf.ru/law/decreed_of_court/moskovkin/pos_cik.html

личные» районы, то есть те, на территории которых расположены столицы (административные центры) субъектов. Они могут иметь свой районный центр, свою достаточно развитую социальную и коммунальную инфраструктуру. Что касается обычных сельских районов, то они во многом зависимы от своего административного центра, где расположено большинство объектов районной инфраструктуры. Кроме того, закрепленные за местными бюджетами отчисления от федеральных и региональных налогов, полностью остающиеся на территории городского округа, в районе распределяются между бюджетом района и поселения. Так что в смысле наполняемости местного бюджета от выделения городского округа город выигрывает, а район проигрывает. Так, в бюджет городского поселения зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

1) налога на доходы физических лиц – по нормативу 10%;

2) единого сельскохозяйственного налога – по нормативу 35%;

3) государственной пошлины за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления поселения, уполномоченными в соответствии с законодательными актами Российской Федерации на совершение нотариальных действий, за выдачу органом местного самоуправления поселения специального разрешения на движение по автомобильной дороге транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, – по нормативу 100%.

В то же время в бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

1) налога на доходы физических лиц – по нормативу 20%;

2) единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности – по нормативу 100%;

3) единого сельскохозяйственного налога – по нормативу 70%;

4) государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту государственной регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) – по нормативу 100%:

- по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, мировыми судьями (за исключением Верховного Суда Российской Федерации);

- за государственную регистрацию транспортных средств (и тому подобных разрешений);

- за выдачу разрешения на установку рекламной конструкции;

- за выдачу органом местного самоуправления городского округа специального разрешения на движение по автомобильной дороге транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов;

- за предоставление лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, выдаваемых органами местного самоуправления, – по нормативу 100%;

В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов по единым нормативам отчислений, установленным законами субъектов Российской Федерации для зачисления соответствующих налоговых доходов в бюджеты городских округов в соответствии с п. 1 ст. 58 Налогового кодекса, а также налоговые доходы от налога на доходы физических лиц по дополни-

тельным нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Совершенно очевидно, насколько больше налоговых доходов у городского округа по сравнению с городским поселением. И разница между налогами городского поселения и городского округа шла бы в бюджет муниципального района, если бы город не выделился из его состава.

Поэтому вообще вызывают удивление итоги голосований по выделению и вхождению городских округов в состав района. По логике район должен голосовать против выделения и за вхождение, а город – наоборот. Однако на практике нередки случаи, когда муниципальные образования голосуют против своих интересов. Например, в Пермском крае голосование по вопросу «Согласны ли Вы на изменение статуса Губахинского городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа?» на территории Губахинского городского поселения и района было проведено 4 декабря 2011 г. Из 10 210 (50,8%) жителей поселения, имеющих право участвовать в голосовании, положительно на поставленный вопрос ответили 87,5% участников голосования. Из принявших участие в голосовании 15 872 (52,3%) жителей района выразили своё согласие 82,9%.

То, что районы дружно голосуют «за» выделение, видимо, можно объяснить лишь слабым представлением населения о том, в чем заключаются неблагоприятные последствия такого выделения для жителей района. Власти должны разъяснять населению реальные последствия преобразований, но вместо этого они вводят население в заблуждение: «...Образование округа на территории Губахинского муниципального района позволит упростить систему муниципального управления, сделать ее более понятной для населения, снизить расходы на содержание аппарата муниципального управления»⁷.

Вообще многих проблем и голосований удалось бы избежать, если бы законодатели субъектов более серьезно отнеслись к предоставленной им в 2004–2005 гг. возможности скроить карту субъекта с учетом как мнения населения, так и наиболее подходящих экономически и политически форм. Например, в Чувашской Республике тогда целесообразным было бы оставить только два городских округа, находящихся на территории «столичного» района: города Чебоксары и Новочебоксарск. На наш взгляд, остальные три городских округа (Алатырь, Канаш и Шумерля) никак не соответствуют своему статусу ни по количеству населения, ни по наличию инфраструктуры. Они ничем не отличаются от остальных однородных сельских районов. Почему же тогда они – городские округа? Дело в том, что федеральный законодатель предоставил региональному праву автоматически придавать статус городского округа городам, которые являлись муниципальными образованиями на момент принятия закона. Таким образом, неоправданно много муниципальных образований стали городскими округами. На 2006–2008 гг. пришелся пик голосований в субъектах по возвращению городских округов в состав района.

2.2. Проблемы, возникающие при объединении муниципальных образований

Вызывает интерес, чем вызвано разделение способов принятия решения по изменению границ (преобразованию) муниципальных образований? Почему для разделения одного муниципального образования на два и более требуется голосование, причем отдельно на каждой территории вновь образуемого поселения, а для объеди-

⁷ <http://zsperm.ru/s1/archive/news/detail.php?ID=3303>

нения поселений требуется лишь «учет мнения населения»? Причем в первоначальной редакции закона голосование требовалось в обоих случаях. Оно стало необязательным при объединении поселений лишь после изменений в Федеральном законе, внесенных 27 декабря 2009 г. Видимо, законодатель руководствовался тенденциями к укрупнению муниципальных образований и хотел упростить эту процедуру. Укрупнение муниципальных образований аргументировано тем, что меньше будет бюрократии, муниципалитеты станут сильнее, эффективнее будут управляться. Процесс укрупнения муниципалитетов в тех или иных формах обсуждается в последние годы во многих субъектах. При этом, к сожалению, нередко превалирует волонтаристский подход. Это ведет к росту напряженности и недовольства как со стороны населения, так и со стороны органов и должностных лиц местного самоуправления. Многие попытки укрупнения провалились, например, в Челябинской, Московской областях, Чувашской Республике, Забайкальском крае. Теперь, когда голосование по объединению муниципальных образований не является обязательным, законодатель получает возможность объединять муниципальные образования властно-силовыми методами по своему усмотрению. Так, 2 марта 2008 г. в двух городских округах Чувашской Республики, городах Чебоксары и Новочебоксарск, было проведено голосование по объединению их в один городской округ Чебоксары. Жители Чебоксар проголосовали «за» (75,21%), но объединение в тот раз не состоялось, поскольку жители Новочебоксарска проголосовали против (60,31%). Такие итоги закономерны. Власти аргументировали свою инициативу тем, что крупные города привлекают больше инвестиций, якобы «...укрупнение регионов – политика федеральных властей, строительство «Нового города» между Чебоксарами и Новочебоксарском – это проект комплексной жилищной застройки территорий, который курирует лично Медведев», – говорит кандидат социологических наук Дмитрий Шабунин. «То, что Новочебоксарск проголосовал против объединения с Чебоксарами, – политический провал и удар не только для властей, – прокомментировал он информационному агентству REGNUM результаты голосования по объединению Чебоксар и Новочебоксарска, – это не персональное поражение конкретных чиновников, а всех тех, кто реально понимает, что объединение необходимо, и через год-два к этому вопросу все равно придется вернуться. Создание единого урбанизированного центра привлекательно для всех. Крупные города концентрируют науку, образование, инвестиции – «деньги к деньгам», как говорится. Для меня большой шок, что Новочебоксарск проголосовал против. Видимо, за 40 лет своей истории город стал самодостаточным, хотя строился как город-спутник, который должен будет присоединиться к столице. Вообще, упрямство – черта характера жителей Чувашии...»⁸.

В действительности же радужные перспективы, нарисованные инициаторами объединения, весьма сомнительны и ничем законодательно не подкреплены. Э. Маркварт, кандидат юридических наук, президент Европейского клуба экспертов местного самоуправления, считает что «...обсуждать проблему реформирования территориальной организации местного самоуправления следует чрезвычайно осторожно, внимательно, основываясь на объективно существующих обстоятельствах и тенденциях, а не на желаниях отдельных региональных политиков. Последние, кстати, нередко кивают на федеральный центр, дескать, это – «пожелание свыше». На самом деле, насколько известно автору, федеральный центр никакой собственной позиции в данном вопросе не занимал, да ему и незачем! А привычка региональных властей пытаться предугадывать

⁸ <http://www.regnum.ru/news/fd-volga/chuvashia/polit/966169.html>

возможные пожелания федерального начальства может порой обернуться неприятными последствиями»⁹.

В то же время потери новочебоксарцев куда очевиднее, и последствия проявятся раньше. Это и отсутствие собственного бюджета, и понижение в ранге всех городских чиновников, и необходимость менять документы всем новочебоксарцам, и многие другие социальные, политические и даже чисто психологические проблемы. В принципе, в связи с отсутствием в Федеральном законе нормы, предусматривающей наличие согласия населения двух городских округов, выраженного голосованием, как обязательное условие для их объединения, законодатель имел возможность объединить два города в одностороннем порядке. Но власть приняла демократичное решение и сохранила статус-кво. Однако при желании в любой момент законодатель Чувашской Республики может принять закон Республики об объединении городов, а точнее о присоединении Новочебоксарска с утратой им своего статуса. По нашему мнению, в объединении двух городов нет никакой необходимости. Желание многих «выглядеть посolidнее» в глазах других субъектов от того, что, присоединив к 400 тыс. жителей еще 100 тыс., Чебоксары станут полумиллионником, крупным городом, можно не принимать в расчет. А общие проблемы, такие как организация транспортного обслуживания или городская свалка, нужно решать путем межмуниципального сотрудничества. Межмуниципальная кооперация позволяет оптимизировать предоставление услуг за счет добровольного объединения ресурсов нескольких муниципальных образований при условии сохранения их самостоятельности.

Чем же руководствуются региональные власти и чем руководствовались авторы поправок в Федеральный закон, облегчая процедуру объединения муниципальных образований? Одна из причин – в сложившейся ситуации с расселением жителей. Для России характерна не только мелкодисперсная система расселения (наличие большого числа совсем маленьких населенных пунктов, к тому же зачастую весьма отдаленных друг от друга), но и целый ряд тенденций, усугубляющих проблему. Среди самых острых – крайне негативная демографическая ситуация, высокая доля убыли населения, низкая рождаемость в сочетании с высокой смертностью. По данным, приводимым И. Абанкиной (ГУ ВШЭ), только в 16 регионах России коэффициент естественного прироста населения имеет положительную тенденцию. В особо плачевном состоянии находятся регионы Северо-Запада и Центра России. При этом в подавляющем большинстве регионов естественная убыль населения уже давно не компенсируется ни внешней, ни внутренней миграцией. Исключение составляет Москва, где приток населения за счет миграции превышает естественную убыль на 51,4%. Более или менее значимую компенсацию естественной убыли за счет мигрантов имеют Белгородская, Московская области и Краснодарский край, еще несколько регионов, где миграция компенсирует около 35–50% естественной убыли. Во всех остальных субъектах въездные миграционные потоки практически не влияют на картину. Несмотря на то, что в России процесс быстрого роста доли городского населения практически завершился, активно идут процессы разрушения сети малых городов и поселков городского типа. Происходит внутренняя миграция городского населения – переток городских жителей из средних и малых городов и поселков в крупные региональные и межрегиональные центры. Новые города и поселки практически не возникают, малые города и поселки

⁹ Маркварт Э. Что стоит за укрупнением муниципалитетов // Практика муниципального управления. 2010. № 8.

теряют жителей. За период с 1989 по 2004 г. количество городов и поселков городского типа в России уменьшилось с 3230 до 2890 (12% от общего числа). К сожалению, в последние несколько лет подобная тенденция продолжает сохраняться. Так, по данным на 2002 г., в России около 30% сельских населенных пунктов имело численность населения не более 10 человек, 44% – от 11 до 200 человек, 13,2% – от 201 до 500 человек. Итого 88% сельских населенных пунктов имело численность не более 500 человек¹⁰. В последние годы ситуация в лучшую сторону не изменилась. Таким образом, депопуляция и малонаселенность в России достигли таких масштабов, что не учитывать их при формировании территориальных основ местного самоуправления невозможно.

Совокупность вышеназванных процессов и тенденций, а также ряда экономических и социальных факторов привела к тому, что существенно изменилась структура населения в малых сельских населенных пунктах. Здесь в основном проживают люди предпенсионного (редко) и пенсионного (как правило) возраста. Вследствие этого население практически не пополняется, а экономика не может развиваться. Если в таких населенных пунктах все же есть люди трудоспособного возраста, молодежь, – они покидают «малую родину» (в т. ч. вынужденно), мигрируя в города. Отсутствие экономически и социально активного населения серьезно осложняет задачу более или менее самостоятельной и эффективной организации самоуправления в таких населенных пунктах. С нашей точки зрения, перечисленные обстоятельства в сочетании с «не слишком удачным» решением региональными властями задачи по формированию территорий муниципалитетов в начале муниципальной реформы являются причинами, делающими институт голосования по изменению границ (преобразованию) муниципальных образований столь часто применяемым.

Одним из главных аргументов, который используют сторонники укрупнения (объединения) муниципалитетов, в частности, является недостаточная финансовая обеспеченность тех или иных муниципальных образований. Отметим, что при существующей системе финансирования местного самоуправления, установленной российским законодательством, около 96% муниципальных образований не в состоянии собственными доходами покрыть расходы на исполнение своих полномочий. Речь идет не только о поселениях, но и о подавляющем большинстве муниципальных районов и даже городских округов. И такую систему финансового обеспечения создало само государство, которое в силу прямого указания Федерального закона № 131-ФЗ обязано обеспечить муниципалитетам необходимые условия, в том числе финансовые, для нормального исполнения своих полномочий по решению вопросов местного значения. Следовательно, прибегать к данному аргументу – значит не только противоречить логике и фактам, но и Конституции РФ, федеральным законам.

Также вряд ли представляется реальным усиление экономической и финансовой базы муниципалитетов после их объединения (укрупнения). При объединении экономически более или менее развитого муниципалитета с бедным, как правило, ухудшается ситуация и мотивация в первом, как в евангельской притче о 9 мудрых и 9 неразумных девах. Неразумные не запасли достаточно масла для лампад и стали просить у мудрых, но те указали им на то, что «...дабы не случилось недостачи и у вас, и у нас, пойдите на рынок и купите себе масла». Об этом свидетельствует уже имеющаяся практика объединений. При объединении же нескольких поселений, каждое из которых не

¹⁰ По данным И.В. Абанкиной, канд. экон. наук, заместителя директора Института развития образования ГУ ВШЭ (г. Москва) // <http://www.mcfrru/journals/67/208/25356/25361/>

имеет собственных доходов (либо величина которых крайне незначительна), в сумме получается тот же ноль.

Также сомнительным выглядит аргумент о том, что сокращение аппарата, численности штатов приведет к экономии расходов на управление. Существуют такие понятия, как нормативы численности персонала, нормирование управленческого труда. Если численность персонала рассчитана надлежащим образом, то каждый чиновник загружен на 100% своего рабочего времени (при необходимости используются различные формы оптимизации – частичная занятость, совместительство и др.). Нет смысла считать, что после объединения можно будет часть сотрудников сократить без ущерба для исполняемых функций. Один чиновник не будет выполнять два функционала, если он занят весь свой рабочий день на 100% и получает зарплату не зря. Если же все-таки потенциал для сокращения без ущерба для предоставляемых услуг существует, есть простой способ – надо оптимизировать структуру, численность, штаты в соответствующих муниципалитетах. Причиной для объединения поселений это никак не может служить и не решит данной проблемы. Добавьте сюда традиционную для России особенность: каждая попытка сокращения штатов оборачивается их раздуванием. Если же «экономить на персонале», невзирая ни на что, результат очевиден: услуга будет отдалена от жителей, снизится ее доступность, а во многих случаях и качество.

Исходя из вышеизложенного, есть основания для укрупнения (объединения) только таких муниципальных образований – поселений, в которых сложившиеся в силу объективных демографических и миграционных процессов численность и структура населения в совокупности с уровнем и потенциалом экономического развития не могут обеспечить реализацию сущностной компетенции местного самоуправления. При этом речь идет именно о сущностной, то есть ключевой, компетенции местного самоуправления (базовых коммунальных и немногих основных социальных задачах), а не полном перечне вопросов местного значения, в который входит большое количество вопросов, не относящихся к изначальной сути местного самоуправления, например участие в предупреждении терроризма и т. п.

Ни в коем случае не следует пытаться превращать процесс объединения (укрупнения) в массовую кампанию – здесь нужен взвешенный, индивидуальный подход к каждому конкретному случаю. При этом любое объективно и потенциально необходимое или возможное укрупнение должно предварительно открыто и широко обсуждаться с жителями, органами местного самоуправления поселений.

Мнение жителей, их аргументы в обязательном порядке должны быть проанализированы, взвешены. Необходимо изучить каждое сомнение и при наличии контраргументов убеждать жителей (напомним: именно они являются носителями самого права на местное самоуправление) в преимуществах объединения, не прибегая, однако, к надуманным, нечестным аргументам и политической риторике.

Заключение

Проведя анализ действующего законодательства, изучив зарубежный опыт и российскую правоприменительную практику по вопросам изменения границ муниципальных голосований, можно констатировать, что институт голосования по изменению границ (преобразованию) муниципальных образований нуждается в более тщательной правовой регламентации. В настоящее время этот институт регулируется в основном

способом легальной аналогии с институтом местного референдума, с учетом некоторых особенностей. Однако практика показывает, что далеко не все существенные особенности голосования по изменению границ были учтены законодателем. Это, в частности, вопросы финансирования, агитации, инициативы органов государственной власти и др. Необходимо разработать меры по профилактике «напрасных» голосований, результатом которых является сохранение статус-кво, будь тому причиной низкая явка или большинство голосов «против» изменений.

Таким образом, подводя итоги вышесказанному, можно предложить ряд рекомендаций, которые позволят оптимизировать процесс изменения границ (преобразования муниципальных образований); внести ясность в механизм изменения границ, детализировать процедуру подготовки к проведению голосования; сократить расходы региональных и местных бюджетов на проведение голосования по изменению границ:

1. Внести дополнение в федеральные законы, определяющие порядок финансирования голосования по изменению границ. При этом, по нашему мнению, источник финансирования определяется в зависимости от субъекта, выдвинувшего инициативу преобразования. Если это федеральные органы государственной власти – то голосование финансируется из федерального бюджета; если региональные органы государственной власти – из бюджета субъекта; если же с инициативой голосования выступили органы местного самоуправления или граждане – финансирование производится из местных бюджетов.

2. Представляется необходимым законодательно закрепить обязательность народного опроса перед принятием решения об изменении границ (преобразовании) муниципального образования как в качестве самостоятельной формы (в случаях, когда требуется «учет мнения населения»), так и в качестве предварительного этапа перед проведением обязательного голосования, чтобы выявить его целесообразность. Это позволит провести мониторинг электоральных настроений, и если население за сохранение статус-кво, сэкономить бюджетные деньги, отказавшись от голосования. Опрос может проводиться с помощью:

- раздачи и последующего сбора анкет на бумажных носителях в муниципальных учреждениях образования, здравоохранения, местных администрациях, иных муниципальных общественных заведениях, а также на предприятиях общественного питания, торгово-бытового обслуживания граждан, торговых центрах; вопросы анкеты также могут быть напечатаны на бланках квитанций по оплате коммунальных услуг, местных налогов и аккумулироваться в пунктах оплаты. Сбор анкет может осуществляться с помощью специальных «почтовых ящиков» или урн, установленных в перечисленных общественных местах;

- sms-рассылок, в этом случае гражданам потребуется лишь ответить на sms-сообщение словами «да» или «нет»;

- рассылки на электронную почту, в этом случае анкеты могут быть более подробными, гражданам требуется ответить на анкету, вложенную в письмо, и отослать его;

- использования «горячих линий» на местных радиостанциях и телеканалах, когда представитель органов власти аргументирует свою позицию в прямом эфире, а граждане могут дозвониться или прислать sms-сообщение и задать вопросы, а также высказать свою позицию;

- интернет-форумов на сайтах муниципального образования, официальных интернет-порталах органов государственной власти, местного самоуправления и из-

бирательной комиссии субъекта. В этом случае граждане также могут оставить свои комментарии по поводу изменения границ;

- использования иных форм передачи информации, позволяющих задействовать в процессе передачи принцип массовости распространения.

3. Органам власти, заинтересованным в преобразовании муниципального образования, необходимо шире использовать предоставленную законодателем возможность агитации по вопросам изменения границ. При этом можно использовать те же средства, с помощью которых проводится опрос.

Каждая из подобных форм имеет свои отличительные особенности и требует если не отдельного законодательного регулирования, то, по крайней мере, учета особенностей альтернативных агитационных форм. К примеру, существующее нормативно-правовое регулирование позволяет использовать в качестве агитационной формы рассылку sms-сообщений. Юридическая природа данной формы предвыборной агитации близка правовой природе спама.

4. Необходимо законодательно закрепить стадии процесса изменения границ (преобразования) муниципальных образований, алгоритм действий органов власти, в случаях, когда они выступают субъектами инициативы. Представляется целесообразным наличие следующих стадий преобразовательного процесса:

1) выдвижение инициативы преобразования муниципального образования, оформленной решением соответствующего органа государственной власти или местного самоуправления;

2) внесение этого решения на рассмотрение представительного органа (представительных органов) муниципального образования (образований), подвергающихся изменению;

3) опубликование проекта решения о назначении голосования с одновременным опубликованием:

- вопросов, выносимых на голосование;

- порядка внесения поправок и предложений в проект решения;

- сроков для выдвижения собраниями граждан (органами ТОС) делегатов на конференцию от частей муниципального образования (муниципальных образований) и сроков проведения конференции;

4) проведение конференции, где делегаты излагают свою аргументированную точку зрения по вопросу преобразования муниципального образования и вырабатывают единую позицию, которую представляют на публичных слушаниях;

5) проведение публичных слушаний, где делегаты конференции доводят до органов местного самоуправления и органов государственной власти (в обязательном порядке присутствующих на данных публичных слушаниях) мнение населения по вопросу преобразования муниципального образования;

6) назначение голосования. Причем целесообразно назначить его только в том случае, если мнение населения, высказанное на публичных слушаниях – за преобразование.

5. Не надо без веских причин увлекаться укрупнением муниципальных образований, ведь если для **управления** удобнее более крупные административно-территориальные единицы, то для **самоуправления** (что соответствует конституционно-правовой природе муниципальных образований) удобнее небольшие образования. А проблемы, возникающие по поводу финансовой, инфраструктурной и организационной обеспеченности необходимо решать не за счет объединения, а за счет межмуниципального

сотрудничества и государственной поддержки (прямой конституционной обязанности государства). Есть смысл говорить о потенциальной необходимости и возможности укрупнения (объединения) только таких муниципальных образований – поселений, в которых сложившиеся в силу объективных демографических и миграционных процессов численность и структура населения в совокупности с уровнем и потенциалом экономического развития не могут обеспечить реализацию сущностной компетенции местного самоуправления. Возможно, следует вернуть в Федеральный закон № 131-ФЗ норму, предусматривающую обязательность голосования по вопросу объединения поселений. В любом случае необходимо реально учитывать мнение населения по этому вопросу, поскольку именно народ является непосредственным носителем прав на местное самоуправление. Мнение жителей, их аргументы в обязательном порядке должны быть проанализированы, взвешены. Необходимо изучить каждое сомнение и при наличии контраргументов убеждать жителей в преимуществах объединения, не прибегая, однако, к надуманным, нечестным аргументам и политической риторике.

6. Нецелесообразно выделять из состава муниципального района город, наделяя его статусом городского округа, без твердой уверенности, что район сможет обойтись без этого города. Хотя законодатель и предусматривает, что городской округ, не входя в состав района, является его административным центром, такое явление нежелательно. У района должен быть свой административный центр, свои учреждения образования, здравоохранения и прочая социальная и коммунальная инфраструктура, чтобы район не зависел от городского округа, находящегося на его территории. Только в этом случае представляется возможным выделить из его состава городской округ.

7. Необходимо законодательно закрепить обязанность органов государственной власти в период кампании голосования по изменению границ разъяснять гражданам не только выгоды, которые они получают от преобразований, но и доводить до их сведения объективную и достоверную информацию об утрате гражданами части своих прав, льгот и преимуществ в результате преобразования, возникающих из изменения границ новых обязанностях граждан и прочих неблагоприятных последствиях преобразования (например, утрате самостоятельного бюджета и возможности распоряжаться им, утрате льгот сельских жителей, необходимости менять документы при присоединении сельского населенного пункта к городскому округу).

8. Прежде чем затеять изменение границ (преобразование) муниципальных образований, органам государственной власти субъектов следует произвести экспертизу с целью определения необходимости и прогнозирования последствий таких изменений с привлечением специалистов в области экономики, права, социологов, политологов и других компетентных лиц.

9. необходимо отменить или понизить порог явки с труднодостижимых 50%, таким образом, не будут ущемлены права граждан, которые желают и имеют возможность принять участие в решении вопросов местного значения.

ВТОРАЯ ПРЕМИЯ



**Морозова
Ольга Юрьевна,**
доцент кафедры
гражданского права
факультета экономики
и управления Томского
государственного
педагогического
университета, кандидат
педагогических наук



**Катаньева
Евгения Николаевна,**
старшей преподаватель
кафедры гражданского
права факультета
экономики и управления
Томского государственного
педагогического
университета



**Тарабанова
Надежда Андреевна,**
студентка 3-го курса
факультета экономики
и управления Томского
государственного
педагогического
университета

**Сценарий олимпиады по избирательному праву
«Выборы: история и современность»
(учебное пособие)**

Введение

Данная методическая разработка представляет собой сценарий олимпиады для школьников по вопросам избирательного права «Выборы: история и современность». Олимпиада проводится в рамках повышения правовой культуры избирателей с целью приобщения учащихся к правовым знаниям, демократическим ценностям общества, содействия правовому воспитанию будущих избирателей.

Цель проведения олимпиады: повышение правовой культуры школьников, формирование активной гражданской позиции и гражданской ответственности.

Задачи:

1) формирование способности обучающихся к активному, осознанному выбору, личному самоопределению;

2) привлечение внимания будущих избирателей к выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, выборам в Государственную Думу Томской области и выборам Президента Российской Федерации;

3) выявление знаний обучающихся в вопросах избирательного права, в том числе включая историю;

4) развитие у обучающихся интереса к изучению правовых дисциплин;

5) выявление особо одаренных школьников, с целью последующего привлечения их к общественной жизни;

6) развитие интереса обучающихся к участию в школьном самоуправлении.

Задания рассчитаны на обучающихся 10-х классов. Задания включают в себя командные и индивидуальные конкурсы: задания на анализ правового источника (работа с текстом нормативно-правового акта) по теме олимпиады; задание на выявление причинно-следственных связей событий правового характера; конкурсы на оперирование терминологией, знание персоналий, дат, хронологии событий (работа с задачами-ситуациями, карточками с терминами, цитатами, фразами).

В школьном курсе обществознания обучающиеся не имеют возможности подробно изучать вопросы избирательного права. Данная методическая разработка представляет возможность более подробно изучить основы избирательного права и избирательного процесса, познакомиться с положениями основных политических партий, проявить свои творческие способности, также решить практические ситуации (задачи), связанные с процессом проведения выборов.

Представленные в разработке задания дают возможность оценить как индивидуальный уровень подготовки обучающихся, так и определить самую подготовленную команду.

Каждому участнику выдается индивидуальная карточка с заданиями и бланками для ответов. Также задания могут дублироваться на проекторе, установленном в кабинетах, где проводится олимпиада.

Перед проведением олимпиады всем школам должно быть представлено Информационное письмо, где подробно указывается место проведения олимпиады, состав команд, существо заданий и контактные данные.

По итогам проведения олимпиады участники награждаются дипломами I, II и III степени как в личном, так и в командном первенстве.

Сценарий олимпиады

1. Открытие олимпиады

Проводится в торжественной обстановке.

Ведущий: Здравствуйте, уважаемые участники олимпиады, руководители команд и все присутствующие. Сегодня состоится замечательное событие – олимпиада среди школьников по избирательному праву на тему «Выборы: история и современность».

Главным принципом демократии являются выборы. Посредством выборов формируются различные органы публичной власти – парламенты, главы государств, органы местного самоуправления. Выборы широко используются для формирования органов общественных объединений, политических партий. Выборы отбирают и формируют политическую элиту, воспитывают лидеров, политических деятелей общегосудар-

ственного и местного масштаба. Систематическое проведение выборов повышает политическую и правовую культуру населения. Участие избирателей в выборах учит их правильно оценивать лозунги и практическую деятельность тех или иных партий и избранных должностных лиц, сопоставлять обещания и реалии.

Наша олимпиада проводится в преддверии выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и выборов депутатов Государственной Думы Томской области пятого созыва. Сегодня каждый из вас может проявить себя в личном первенстве, а также помочь своей команде победить в командном зачете.

Также хотелось бы представить членов жюри, которые будут оценивать ваши работы сегодня.

Мы желаем вам показать сегодня все свои способности. Удачи всем!

И сразу для вас первое творческое задание.

Творческое задание

Выполняется командой. Обучающимся предлагается за 5 минут придумать стихотворение о роли выборов в нашей жизни (минимальное количество строк – 4).

Далее обучающиеся располагаются в отдельных кабинетах, где их ждут наставники, рассказывающие о заданиях, координирующие работу обучающихся. Все последующие задания выполняются обучающимися в кабинетах. При этом чередуются индивидуальные и командные первенства.

Задание 1. Тест

Задание выполняется индивидуально. Каждому обучающемуся выдается бланк с вопросами по избирательному праву. Они должны ответить на вопросы и записать свои ответы в предложенном бланке. Инструкция по выполнению: Вам предлагается 13 вопросов, ответ на которые может быть только один. Выберите, на Ваш взгляд, правильный ответ и выделите его ручкой.

На выполнение задания дается 10 мин.

За каждый правильный ответ обучающийся получает 1 балл (максимум – 13 баллов). Образец бланка для ответов (*приложение 1*).

Задание 2. Кроссворд

Задание выполняется командой. Каждой команде предлагается отгадать кроссворд. Участникам раздаются карточки с кроссвордом (*приложение 2*). На выполнение задания дается 10 мин.

Каждый правильный ответ оценивается в 1 балл (максимум – 10 баллов).

Задание 3. Задачи-ситуации

Задание выполняется командой. Каждой команде предлагается решить 5 ситуаций, связанных с проведением выборов. Свои ответы необходимо обосновать. При этом учитывается полнота ответа, использование специальной терминологии и ссылок на законодательство.

На выполнение задания дается 15 мин.

Ответ за правильно решенную задачу (рассмотренную ситуацию) оценивается до 5 баллов (максимум – 25 баллов). Варианты задач приведены в *приложении 3*.

Задание 4. Определение последовательности

Задание выполняется индивидуально. Обучающимся предлагается расположить этапы выборов Президента РФ в хронологической последовательности (*приложение 4*).

На выполнение задания дается 5 мин. Ответ цифрами (последовательность) необходимо записать ниже в таблицу.

За каждый правильный ответ обучающиеся получают 1 балл (максимум – 5 баллов).

Задание 5. Положения политических партий

Задание выполняется командой. Задача команды – прочитать и правильно определить название политической партии, положения которой представлены в таблице, а также ее лидера.

На выполнение задания дается 10 мин.

За каждый правильный ответ команда получает 1 балл, за правильно определенно-го лидера партии – 1 балл (максимум – 10 баллов).

Содержание положений и названия политических партий – в *приложении 5*.

Задание 6. Работа с определениями

Задание выполняется индивидуально. Задача участника – соотнести понятие и определение.

На выполнение задания дается 5 мин.

Каждый правильный ответ оценивается в 1 балл (максимум – 10 баллов) (*приложение 6*).

Задание 7. Работа с источником

Задание выполняется индивидуально. Задача обучающихся – определить пропущенное в статье слово и занести его в таблицу (в 1-й столбик). Во 2-й столбик вписать источник, который содержит данную статью.

На выполнение задания дается 5 мин.

Каждый правильный ответ оценивается в 1 балл (максимум – 10 баллов) (*приложение 7*).

Задание 8. Работа с текстом

Задание выполняется коллективно. Необходимо прочитать и найти 6 предложений с ошибками и отметить их в таблице «галочкой» в клетке под определенной цифрой.

На выполнение задания дается 5 мин.

Каждое правильно найденное предложение с ошибкой оценивается в 1 балл (максимум – 6 баллов) (*приложение 8*).

Задание 9. Работа с изображениями

Задание выполняется командой. Из предложенных картинок и фотографий, необходимо собрать на одном листе: флаг, действующего лидера государства и подписать страну). За каждое правильно выполненное задание команде дается 1 балл.

Подведение итогов. Определение победителей

По итогам выполнения всех предложенных заданий проводится подведение итогов олимпиады. Определяется личное и командное первенство. Победители награждаются дипломами I, II и III степени.

Задание 1. Тест (индивидуальное первенство)
Фамилия, имя _____ Школа _____

Вам предлагается 13 вопросов, ответ на которые может быть только один. Выберите, на ваш взгляд, правильный ответ и выделите его ручкой.

На выполнение задания дается **10 мин.**

За каждый правильный ответ вы получите **1 балл** (максимум – 13 баллов).

1. Главный источник избирательного права РФ:

- а) Избирательный кодекс;
- б) Конституция РФ;
- в) ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

2. Принцип «свобода выборов» означает:

- а) свобода выбора кандидата при голосовании;
- б) отсутствие принуждения к участию в выборах и голосованию.

3. Действующий ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» был принят:

- а) в 2002 г.; б) в 2003 г.; в) в 2005 г.

4. Избирательное право избирать и быть избранным – это:

- а) избирательное право в объективном смысле;
- б) избирательное право в субъективном смысле.

5. На основе какой выборной системы избирается Государственная Дума ФС РФ:

- а) мажоритарной; б) пропорциональной; в) смешанной.

6. С какого возраста гражданин может выдвигать свою кандидатуру на пост Президента РФ:

- а) 21 год; б) 30 лет; в) 35 лет.

7. Непосредственно в Конституции РФ периодичность проведения выборов установлена для:

- а) Президента РФ; б) Государственной Думы; в) Президента РФ и Государственной Думы.

8. На основании какого вида избирательного права граждане включаются в списки избирателей:

- а) активное; б) пассивное.

9. С какого возраста граждане наделяются пассивным избирательным правом:

- а) 18 лет; б) 21 год; в) 16 лет, при эмансипации.

10. Какой орган государственной власти назначает день выборов Президента РФ:

- а) Совет Федерации; б) ЦИК России; в) Государственная Дума.

11. Совокупность всех граждан, обладающих активным избирательным правом:

- а) избирательный корпус; б) электорат; в) избирательный блок.

12. Территориальная единица, в рамках которой выдвигаются и избираются депутаты:

- а) избирательный участок; б) избирательная география; в) избирательный округ.

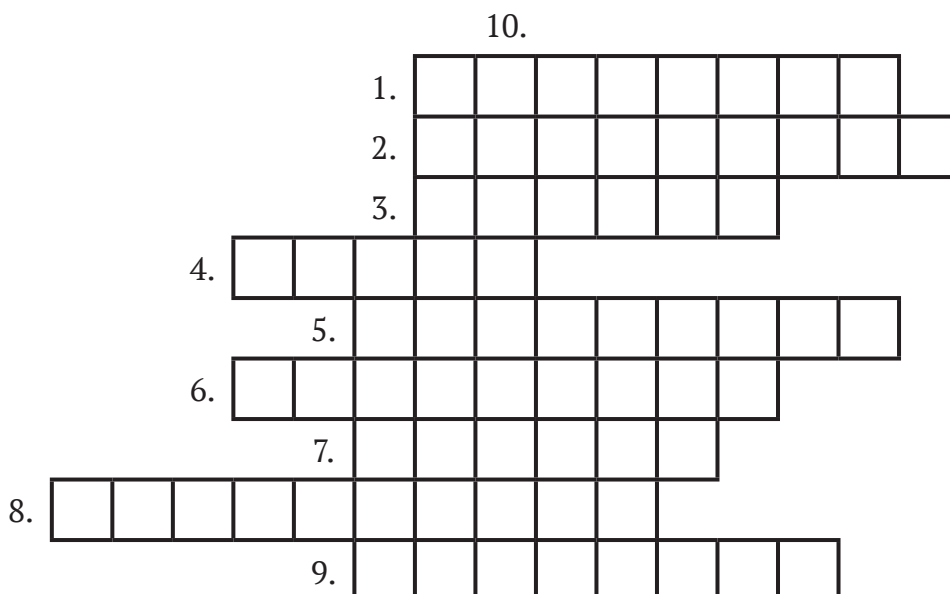
13. Принцип избирательного права, означающий исключение возможности какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина:

- а) равное избирательное право; б) равное представительство; в) тайное голосование.

Задание 2. Кроссворд (индивидуальное первенство)

Фамилия, имя _____ Школа _____

Участникам раздаются карточки с кроссвордом.

Задача участников – ответить на вопросы кроссворда.На выполнение задания дается **10 мин.**Каждый правильный ответ оценивается в **1 балл** (максимум – 10 баллов).**Вопросы:**По горизонтали:

1. Деятельность граждан и общественных объединений по подготовке и распространению информации среди избирателей.
2. Глава государства.
3. Форма самоорганизации наиболее политически активных граждан.
4. Образ поведения, мышления и действий балатирующегося кандидата.
5. Форма государственного устройства.
6. Высший законодательный представительный орган власти, формируемый целиком или частично на выборных началах.
7. Депутатские полномочия, а также подтверждающий их документ.
8. Форма правления политической власти.
9. Лицо, выдвигаемое для избрания депутатом в законодательное учреждение.

По вертикали:

10. Человек, обладающий всей совокупностью прав и обязанностей, установленных в государстве, к которому он принадлежит.

Задание 3. Задачи-ситуации (командное первенство)

Фамилия, имя _____ Школа _____

Задача команд – решить нижеизложенные задачи (рассмотреть ситуации), ответы обосновать. При этом учитывается полнота ответа, использование специальной терминологии и ссылок на законодательство.

На выполнение задания дается **15 мин.**

Ответ за правильно решенную задачу (рассмотренную ситуацию) оценивается до **5 баллов** (максимум – 25 баллов).

Задача 1. Александр – избиратель, проживающий в Москве. За пять дней до голосования на выборах депутатов Московской областной Думы его направили в командировку в г. Домодедово Московской области на десять дней. Александр получил открепительное удостоверение и уехал. Однако командировка завершилась раньше запланированного срока, и накануне дня голосования Александр был в Москве. Вправе ли он проголосовать на выборах депутатов Московской областной Думы на своем избирательном участке и что ему для этого необходимо?

Задача 2. Кирилл – томич. Он собирался участвовать в голосовании на выборах депутатов Томской областной Думы, но в субботу, накануне дня голосования, его увезли в больницу с приступом аппендицита. В воскресенье, находясь в больнице после операции, Кирилл хочет проголосовать. Где и как он может проголосовать и что ему для этого необходимо?

Задача 3. У избирателя накануне дня голосования изменился адрес места жительства. Вправе ли он проголосовать на избирательном участке по новому месту жительства, если да, то что ему для этого нужно и каковы действия соответствующей участковой избирательной комиссии?

Задача 4. Избиратели Ирина и Владимир – молодая семья. Получив избирательные бюллетени, молодые люди прошли в одну кабину для голосования и стали обмениваться мнениями о кандидатах. Член участковой избирательной комиссии сделал им замечание, указав, что их действия нарушают тайну голосования, и предложил одному из избирателей покинуть кабину, пока второй не определится со своим выбором. Правильно ли действовал член комиссии?

Задача 5. Сергей выпустил агитационные листовки и начал распространять их по городу. В своем округе кандидат расклеивал листовки на подъездах жилых домов, заборах, столбах, размещал в магазинах, раздавал на улице. В некоторых домах избирательного округа листовки Сергея появились в субботу, накануне дня голосования. Какие действия кандидата правомерны, а в каких случаях он допустил нарушение закона?

Задание 4. Определение последовательности

(индивидуальное первенство)

Фамилия, имя _____ Школа _____

Задача команд – расположить этапы выборов Президента РФ в хронологической последовательности.На выполнение задания дается **5 мин.**

Ответ цифрами (последовательность) запишите ниже в таблицу.

За каждый правильный ответ Вы получите **1 балл** (максимум – 5 баллов).

1. Выдвижение кандидатов (списков кандидатов) и их регистрация.
2. Голосование и определение итогов голосования, результатов выборов и их опубликование.
3. Предвыборная агитация.
4. Назначение выборов.
5. Образование избирательных округов, избирательных участков, составление списков избирателей.

Ответ:

А	Б	В	Г	Д

Задание 5. Положения политических партий

(командное первенство)

Фамилия, имя _____ Школа _____

Задача команды – прочитать и правильно определить название политической партии, положения которой представлены в таблице, а также ее лидера.

На выполнение задания дается **10 мин.**

За каждый правильный ответ вы получите **1 балл**, за правильно определенного лидера партии – **1 балл** (максимум – 10 баллов).

№ п/п	Название партии, полит. лидер	Основные положения
1		<ul style="list-style-type: none"> -строительство справедливого, свободного и солидарного общества; -содействие реализации стратегических задач развития страны созданию достойного уровня жизни граждан РФ; -обеспечение для граждан РФ соц. безопасности; -участие в формировании ответственной перед народом гос. власти; -содействие обеспечению законных прав и свобод граждан, гарантированных Конституцией РФ, федер. законами, нормами международ. права.
2		<ul style="list-style-type: none"> -вовлечение молодежи в процессы построения демократического, социально-справедливого общества; -воспитание у молодежи чувства патриотизма и гордости за свою страну; -создание условий для межнац. и межконфессион. общения молодежи, с целью укрепления российской государственности; -пропаганда здорового образа жизни, образования и труда; -сохранение и преумножение культуры, содействие развитию науки, спорта и туризма.
3		<ul style="list-style-type: none"> -формирование обществ. мнения; -полит. образование и воспитание граждан; -выражение мнений граждан по любым вопросам обществ. жизни; -выдвижение кандидатов на выборах в законодат. (представительные) органы гос. власти и представит. органы местного самоуправления, участие в выборах в указанные органы и в их работе; -выдвижение кандидата на должность Президента РФ и кандидатов на должности глав органов местного самоуправления, участие в выборах указанных выборных должностных лиц.

4		<ul style="list-style-type: none">-обеспечение соответствия гос. политики, решений, принимаемых органами гос. власти РФ и субъектов РФ, органами местного самоуправления, интересам населения РФ;-формирование общественного мнения в РФ в соотв. с осн. положениями программы партии, политическое образование и воспитание граждан, выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни;-выдвижение кандидатов (списков кандидатов) партии на выборах Президента РФ, депутатов Гос. Думы Федерального Собрания РФ, в законодательные (представительные) органы гос. власти субъектов РФ, выборных должностных лиц местного самоуправления и в представительные органы муниципальных образований, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов.
5		<ul style="list-style-type: none">- участие в полит. и гос. жизни посредством влияния на формирование полит. воли граждан в целях завоевания власти и обеспечения подлинного народовластия в РФ;- политическое образование и воспитание граждан;- создание своих первичных и местных отделений в населённых пунктах РФ;- развитие собственной материально-технической и фин. базы;- укрепление позиций партии в общественных объединениях, в т.ч. в рабочем и крестьянском движениях, профессионал. союзах, молодёжных, женских, ветеранских, творческих, патриотических и иных организациях.

Задание 6. Работа с определениями

(индивидуальное первенство)

Фамилия, имя _____ Школа _____

Задача участника – привести в соответствие названия и определения.

На выполнение задания дается 5 мин.

Каждый правильный ответ оценивается в 1 балл (максимум – 10 баллов).

1. Избиратель	А. Установленное Конституцией или избирательным законом условие для получения или осуществления избирательного права
2. Избирательные комиссии	Б. Полномочный представитель населения в органах центральной или местной власти
3. Избирательный ценз	В. Общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах посредством выдвижения кандидатов
4. Депутат	Г. 1. Система правовых норм, регулирующих порядок формирования выбранных государственных норм; 2. Право гражданина избирать и быть избранным в государственные органы
5. Избирательное объединение	Д. Гражданин государства, обладающий активным избирательным правом
6. Избирательное право	Е. Денежная сумма, которую кандидат в депутаты обязан внести государству при своей регистрации и которая не возвращается ему, если в итоге выборов он собирает менее определенной доли поданных по округу голосов
7. Избирательная квота	Ж. Территориальная единица, создаваемая для проведения голосования и подсчета голосов
8. Избирательный участок	З. Комиссии, организующие проведение выборов на федеральном уровне, уровне субъектов РФ и местного самоуправления
9. Избирательный бюллетень	И. Избирательный документ для тайного голосования утвержденной формы
10. Избирательный залог	К. Наименьшее число голосов, необходимое для избрания одного депутата

Ответ запишите следующим образом: 1 ____; 2 ____; 3 ____; 4 ____; 5 ____; 6 ____;
7 ____; 8 ____; 9 ____; 10 ____.

Задание 7. Работа с источником
(индивидуальное первенство)

Фамилия, имя _____ Школа _____

Задача участника – определить пропущенное в статье слово и занести его в таблицу (в 1-й столбик). Во 2-й столбик вписать источник, который содержит данную статью.

На выполнение задания дается **5 мин.**

Каждый правильный ответ оценивается в **1 балл** (максимум – 10 баллов).

1. Статья 81

1. Президент Российской Федерации избирается сроком на лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

2. Статья 141

Устанавливается ответственность за деяния, выражающиеся:

1) в воспрепятствовании осуществлению гражданином своих избирательных прав, а также в воспрепятствовании работе избирательных

3. Статья 5.1

Нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума, либо нерассмотрение в установленный законом срок заявления о в списке избирателей, участников референдума, либо отказ выдать гражданину письменный ответ о причине отклонения заявления о внесении исправления в список избирателей, участников референдума – влечет наложение штрафа в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей.

4. Статья 81

4. Порядок выборов Президента Российской Федерации определяется законом.

5. Статья 142

Устанавливается ответственность за деяния, выражающиеся:

2) в фальсификации избирательных документов, заведомо неправильном подсчете голосов или заведомо неправильном установлении результатов выборов, а также в нарушении тайны, если эти деяния совершены членом избирательной комиссии.

Статья	1	2	3	4	5
Слово					
Источник					

Задание 8. Работа с текстом
(индивидуальное первенство)

Фамилия, имя _____ Школа _____

Задача команд – из 15 предложений найти 6 предложений с ошибками.

Перед вами текст. Прочитайте его и найдите 6 предложений с ошибками, отметьте их в таблице путем внесения «галочки» в клетку под цифрой.

На выполнение задания дается **5 мин.**

Каждое правильно найденное предложение с ошибкой оценивается в **1 балл** (максимум – 6 баллов).

Текст

1) 11 марта 2013 года пройдут очередные выборы Президента РФ. 2) И я как гражданин, постоянно проживающий на территории нашей страны, в возрасте 40 лет, буду выдвигать себя в качестве кандидатуры на пост Президента РФ. 3) Не беда, что у меня 8 классов образования и 15 лет тюрьмы, главное, что у меня есть желание – сделать всех людей нашей страны счастливыми и богатыми. 4) Президент – фигура важная, ведь он принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. 5) Если меня выберут на пост Президента, то я целых шесть лет как глава государства буду представлять Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях. 6) При вступлении в должность я буду приносить народу присягу, которую приготовил заранее: «Клянусь не пить, не курить, бюджет страны копить и другом для всех людей быть». 7) Присягу буду приносить в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда РФ. 8) С момента принесения присяги приступить к исполнению своих полномочий, но уже с гордым и почетным званием «ПРЕЗИДЕНТ РФ». 9) Я смогу назначать выборы Государственной Думы, референдум, также буду вносить законопроекты в Государственную Думу, к тому же смогу подписывать и обнародовать федеральные законы. 10) Но самое главное – буду издавать свои собственные указы и распоряжения, которые будут обладать высшей юридической силой и распространяться по всей территории нашей страны. 11) А если я вдруг заболею или сломаю руку или ногу, то мои обязанности временно будет исполнять Председатель Правительства РФ. 12) Ну, а если мне станет совсем плохо, и я в стойкой неспособности по состоянию здоровья не смогу осуществлять принадлежащие мне полномочия, то мне можно будет досрочно прекратить свою президентскую деятельность. 13) При этом уже следующие выборы Президента РФ смогут состояться не позднее шести месяцев с момента моего досрочного прекращения исполнения полномочий. 14) Вот как в России все продуманно. 15) Но я буду надеяться, что моя президентская карьера пройдет без подобных казусов, и всем живущим в нашей стране понравится мое правление и мне посчастливится остаться на должности Президента РФ на второй срок, а в дальнейшем, может даже и на третий.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15

ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ

Рыбакова Алена Сергеевна,
аспирантка Юридической школы
Дальневосточного федерального университета

Научный руководитель:

Охотников Роман Андреевич,
доцент кафедры конституционного и
административного права Юридической школы
Дальневосточного федерального университета,
кандидат юридических наук



Использование технических средств на выборах (учебное пособие)

Введение

Внедрение электронных средств подсчета голосов и обработки информации на избирательных участках будет способствовать борьбе со злоупотреблениями в ходе избирательных кампаний. Следует сделать избирательную систему на региональном уровне более прозрачной.

Д.А. Медведев.

Послание Федеральному Собранию
Российской Федерации от 12 ноября 2009 года

Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в ноябре 2009 г. поставил ряд задач по модернизации российской избирательной системы. Основным направлением модернизации избирательной системы стало ее техническое переоснащение, в первую очередь, путем применения новых технических средств, которые позволяют сделать подготовку к выборам, их проведение и получение результатов более быстрым и совершенным. В целях реализации Послания Президента Российской Федерации в 2010 г. Центральной избирательной комиссией Российской Федерации был разработан проект Программы ускоренного тех-

нического переоснащения избирательной системы Российской Федерации, рассчитанной на 2010–2015 гг. (далее – Программа), а в мае 2011 г. Программа¹ была утверждена.

Программа предусматривает, среди прочих, такие направления технического переоснащения, как: оснащение избирательных участков комплексами обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) и комплексами для электронного голосования (КЭГ); создание автоматизированных рабочих мест участковой избирательной комиссии; внедрение новых систем контроля за ходом голосования и подведением итогов голосования на основе веб-технологий; внедрение новых систем оперативной передачи информации, данных протоколов об итогах голосования с каждого избирательного участка в вышестоящие комиссии; внедрение новых систем контроля за перемещением избирательной документации строгой отчетности, доставкой протоколов об итогах голосования на основе использования глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС.

Несмотря на актуальность вопросов технического переоснащения избирательной системы и повышенное внимание общественности к ним, в настоящее время отсутствуют работы, содержащие комплексный и всесторонний анализ данного явления. Имеющиеся немногочисленные исследования рассматривают лишь практическую сторону использования новых технических средств на выборах в Российской Федерации, избегая правовых и концептуальных вопросов.

В связи с этим настоящее пособие призвано комплексно осветить основные аспекты использования новых технических средств на выборах в Российской Федерации. С этой целью в пособии рассматриваются вопросы правовой регламентации, технические характеристики применяемых средств, их достоинства и недостатки, порядок их использования и практика применения на выборах в Российской Федерации. В отдельных пунктах внимание читателей обращается на особо важные моменты и интересные факты.

Для наилучшего усвоения теоретического материала, изложенного в пособии, и контроля полученных знаний предлагается тестовый комплекс, который разработан в соответствии с требованиями к созданию тестов для системы образования. Комплекс включает тесты закрытого и открытого типов, тесты с различного рода логическими приемами. Для выполнения тестовых заданий требуется дополнительное изучение рекомендуемой в пособии литературы.

При составлении пособия использовались теоретические положения, содержащиеся в трудах ученых и практических работников, нормативные правовые акты и ведомственные документы, материалы практики применения технических средств на выборах в Российской Федерации.

Данное пособие может быть использовано для обучения членов участковых избирательных комиссий, а также будет интересно избирателям и наблюдателям, которые интересуются современными технологическими решениями в избирательном процессе.

Раздел 1. Характеристика основных технических средств, используемых на выборах в Российской Федерации

1. Комплексы обработки избирательных бюллетеней

Комплекс обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) является техническим средством подсчета голосов с бумажных бюллетеней, опущенных в него.

¹ Постановление ЦИК России от 25 мая 2011 г. № 12/133-6. – <http://www.consultant.ru>.

Правовые основы

Базовые положения, регламентирующие использование технических средств подсчета голосов – комплексов обработки избирательных бюллетеней в избирательном процессе, содержатся в ст. 61, 64, 68, 69 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об основных гарантиях)².

В связи с тем, что КОИБ используется как составная часть средств автоматизации Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» (далее – ГАС «Выборы») для участковых избирательных комиссий, на правоотношения, связанные с использованием этих средств, распространяется Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» (далее – Федеральный закон о ГАС «Выборы»)»³.

Отдельные вопросы, касающиеся процесса подготовки и обслуживания данных устройств, порядка их непосредственного использования в день голосования, регламентированы инструкциями, утвержденными Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (ЦИК России).

Инструкция о порядке использования технических средств подсчета голосов – комплексов обработки избирательных бюллетеней 2003 на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации⁴, и Инструкция о порядке использования технических средств подсчета голосов – комплексов обработки избирательных бюллетеней 2010 на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации⁵, определяют особенности работы участковой избирательной комиссии при использовании КОИБ-2003 и КОИБ-2010; требования к помещению для голосования с использованием КОИБ; правила подготовки и ввода бюллетеней; организацию работы по составлению протокола об итогах голосования и действия операторов КОИБ в нестандартных ситуациях, возникших в ходе голосования.

Центральной избирательной комиссией Российской Федерации также одобрены Технические требования к комплексу обработки избирательных бюллетеней 2010 (КОИБ-2010)⁶, устанавливающие требования к назначению, структуре, интерфейсу, электропитанию, надежности, упаковке, хранению и монтажу КОИБ-2010.

Возможность использования КОИБ на выборах и перечень избирательных участков, где они будут использоваться, определяются решением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации или на основании ее поручения решением соответствующей избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.

Законы субъектов Российской Федерации регламентируют отдельные вопросы использования КОИБ на территории субъекта Российской Федерации в пределах, предоставленных федеральным законодательством, например, в части проведения контрольного подсчета голосов.

С учетом действующего законодательства и нормативных правовых актов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации избирательные комиссии субъектов Российской Федерации и муниципальных образований принимают соб-

² СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

³ СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 172.

⁴ Постановление ЦИК России от 19 сент. 2011 г. № 33/302-6. – <http://www.consultant.ru>.

⁵ Постановление ЦИК России от 6 июля 2011 г. № 19/204-6. – <http://www.consultant.ru>.

⁶ Выписка из протокола заседания ЦИК России от 15 июля 2010 г. № 210-2-5. – <http://www.consultant.ru>.

ственные акты, направленные на обеспечение использования КОИБ на территории субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Цели использования

Одна из наиболее трудоемких процедур в деятельности участковой избирательной комиссии – подсчет голосов и составление протокола об итогах голосования. К подсчету голосов члены участковой избирательной комиссии приступают после 13–14 часов непрерывной напряженной работы. С учетом совмещения дней голосования на выборах разных уровней, когда количество обрабатываемых избирательных бюллетеней возрастает в несколько раз, увеличивается и количество ошибок при подсчете голосов, связанных с человеческим фактором⁷. Минимизировать влияние этого фактора можно с помощью использования КОИБ в работе участковой избирательной комиссии.

Комплекс обработки избирательных бюллетеней обеспечивает:

- автоматизированный прием и обработку бюллетеней для голосования;
- подсчет голосов избирателей на избирательном участке в соответствии с действующим законодательством;
- ввод данных протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования, которые не подсчитываются КОИБ, проверку контрольных соотношений данных, внесенных в протокол;
- печать протоколов участковой избирательной комиссии об итогах голосования по каждому виду проводимых выборов;
- запись результатов голосования по каждому виду проводимых выборов, в том числе на внешний носитель информации.

Более того, КОИБ не только исключает возможность ошибок, но и снижает число фальсификаций на выборах, в частности, путем вброса бюллетеней: устройство не примет более одного бюллетеня одновременно.

Технические характеристики

На выборах, проводимых в Российской Федерации, применяются комплексы обработки избирательных бюллетеней моделей 2003 и 2010 (КОИБ-2003 и КОИБ-2010).

Это интересно! Подобные устройства использовались в экспериментальном режиме при проведении выборов еще с 1996 г., только тогда они назывались СИБ – сканерами избирательных бюллетеней. Однако конструктивные особенности и программное обеспечение этих устройств не в полной мере удовлетворяли требованиям избирательного законодательства, в частности СИБ могли обрабатывать бюллетени только формата А4. К тому же они были довольно громоздки и сложны в обслуживании, не имели встроеного модема⁸.

КОИБ состоит из накопителя для бюллетеней и приемного устройства, выполненного в виде крышки избирательного ящика, в которой объединена вся электронная аппаратная часть комплекса, основу которой составляет микропроцессор с подключенным к нему сканером. Имеется клавиатурное устройство ручного ввода, необходимое для настройки комплекса, переключения режимов и исполнения ряда стандартных процедур. Однострочный жидкокристаллический дисплей предназначен для вывода данных. В режиме голосования он показывает количество поданных бюллетеней, что фактически позволяет любому избирателю оценить явку на своем избирательном участке на момент собственного голосования.

⁷ Крюков В., Чуров В., Ященко В. Техника подсчета голосов // «Компьютерра». 2007. № 43. С.24.

⁸ Еремин В.М. О комплексах обработки избирательных бюллетеней. – http://stavizbirkom.ru/_cms_page_media/296/koib.doc.

В КОИБ-2003 на случай неисправности в крышке имеется отсек для ручного голосования, позволяющий в экстренном случае использовать электронную урну как обычную.

В КОИБ-2010 впервые реализована технология голосового интерфейса: выдача голосовых сообщений оператору и избирателю (подсказок по управлению КОИБ, о правилах голосования, озвучивание результатов голосования после его завершения). КОИБ-2010 способен обращаться к избирателю с 50 фразами.

Это интересно! Все голосовые сообщения делаются женским голосом. Психологами установлено, что женский голос более спокойно воспринимается людьми. Это доказано практикой на железнодорожных вокзалах и аэропортах, где объявления озвучиваются женским голосом⁹.

КОИБ-2010 отличается от своего предшественника КОИБ-2003 также тем, что:

- он гораздо легче (для сравнения: вес КОИБ-2003 – 16 кг, КОИБ-2010 – около 9 кг);
- накопители бюллетеней изготовлены из полупрозрачного поликарбоната (в КОИБ-2003 накопители изготовлены из ДСП);
- реализована возможность ввода бюллетеня только лицевой стороной вниз (для соблюдения тайны голосования);
- возможен прием бюллетеней единого формата А4, что повышает его надежность (в КОИБ-2003 используются бюллетени еще и форматов А3 и А5);
- время полной обработки одного бюллетеня не превышает 3 секунд;
- распознает бюллетени с надежностью 99,9%, то есть не более одной ошибки распознавания отметки на 1000 обработанных отметок при условии корректного типографского изготовления бюллетеней, правильного их оформления участковой избирательной комиссией и проставления избирателем отчетливой отметки в квадрате;
- используются современные и более надежные внешние сменные носители информации (флеш-карта), а в КОИБ-2003 в качестве внешних носителей используются дискеты;
- предусмотрена возможность использования аккумуляторных батарей для обеспечения работоспособности сканирующего устройства, в том числе автомобильных аккумуляторов, в случае отключения электропитания на избирательном участке.

В составе КОИБ на каждом участке обычно используется два сканера, что позволяет избежать потери информации в случае отказа одного из них.

Порядок использования

Эксплуатация КОИБ на избирательном участке осуществляется силами двух операторов из числа членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса. Перед использованием комплексы проходят тестирование.

Голосование при помощи КОИБ практически не отличается от традиционного. Избиратель получает бюллетень, в кабинке для голосования проставляет любой знак в квадрате справа от фамилии кандидата (наименования избирательного объединения), за которого он желает отдать свой голос, а затем кладет бюллетень на лоток сканирующего устройства (в КОИБ-2010 лицевой стороной вниз) и продвигает его в приемную прорезь комплекса. Бюллетень «захватывается», считывается сканером и попадает в накопитель.

Сканер не только считывает любую отметку (галочку, крестик, полностью заштрихованный квадрат и т.д.), сделанную избирателем, и учитывает сделанный им выбор,

⁹ Шесть секунд – и ваш голос принят. Рабочий край (Иваново) // Дайджест материалов СМИ от 4 окт. 2011 г. – http://www.cikrf.ru/banners/smi_tech/10/04102011.html.

но и проверяет подлинность бланка бюллетеня, в том числе наличие печати данной УИК и подписей двух ее членов, а на федеральных и региональных выборах – специальной марки.

Бюллетени, которые используются для голосования при помощи КОИБ, отличаются от обычных. Рамка бюллетеня имеет специальные маркеры – это полоски определенной длины и ширины. Сканер с помощью них идентифицирует вид выборов. КОИБ может одновременно считать до семи видов избирательных бюллетеней. В соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях избиратель при совмещении дней голосования на выборах разного уровня не может получать больше четырех бюллетеней, соответственно, КОИБ устроен «с запасом». Кроме того, на бюллетене ставится особая печать – прямоугольная, с хорошо читаемым номером избирательного участка. Во всем остальном бюллетень похож на обычный – в нем содержатся списки кандидатов (избирательных объединений) и пустые квадраты напротив них.

Распечатка результатов голосования может быть получена на КОИБ сразу после окончания голосования на избирательном участке. Сканеры, входящие в состав комплекса, соединены друг с другом и распечатывают совокупный итог по окончании голосования.

Для составления протокола об итогах голосования производится ввод дополнительных сведений по выборам (согласно запросам на информационном табло с цифровой клавиатуры вводятся числовые значения строк протокола, которые не могут быть подсчитаны КОИБ автоматически – количество избирателей, включенных в список на избирательном участке, количество выданных бюллетеней, количество погашенных бюллетеней и др.). Далее КОИБ производит автоматическую проверку контрольных соотношений, предусмотренных законодательством, и распечатывает протокол об итогах голосования. После проверки протокола он подписывается членами участковой избирательной комиссии и записывается автоматически на жесткий диск комплекса и внешний носитель информации, который вместе с распечатанным и подписанным протоколом доставляются в вышестоящую избирательную комиссию.

Это важно! Протокол об итогах голосования, полученный с применением КОИБ, приобретает юридическую силу только после его подписания всеми присутствующими членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Практика применения

Экспериментальное использование КОИБ в России началось в 2001 г., промышленное производство – с 2003 г. Впервые КОИБ применялись на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и выборах Президента Республики Башкортостан 7 декабря 2003 г.

Всего с 2004 по март 2011 г. включительно КОИБ использовались в 38 субъектах Российской Федерации на 9910 избирательных участках: при проведении 10 федеральных кампаний, 21 региональной кампании и 58 местных выборов¹⁰.

На выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в декабре 2011 г. КОИБ применялись в 76 субъектах Российской Федерации на 4828 избирательных участках (или на 5,09% от общего числа участков), расположенных на территории 1041 населенного пункта. На выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 г. КОИБ использовались на 5233 избирательных участках.

¹⁰ О комплексах обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) // Неделя области. 2011. № 45. С. 7.

Избирательные кампании показали растущее доверие различных участников избирательного процесса к КОИБ, подтвердившим свою эффективность. По общим оценкам, использование КОИБ позволяет минимизировать непреднамеренные ошибки, возможные при ручном подсчете голосов, значительно сокращается время оформления протокола об итогах голосования и выдачи копий протоколов наблюдателям, препятствует вбросу бюллетеней. Избиратели же не отмечают трудностей при голосовании с помощью КОИБ.

Однако КОИБ имеет и ряд недостатков. Под сомнение ставится способность КОИБ распознавать недействительные бюллетени и бюллетени неустановленной формы. КОИБ не всегда распознает слишком бледные отметки в бюллетенях, может принять типографский брак за отметку, неверно оценить подлинность бюллетеня. Сторонние эксперты отмечают неспособность КОИБ отличить действительный бюллетень от его черно-белой ксерокопии или вовсе неразличение цвета сканером устройства¹¹.

Кроме того, в связи с упрощением процедуры регистрации политических партий, возможно, КОИБ-2010 предстоит подвергнуть технической модернизации, так как в настоящее время он рассчитан на избирательный бюллетень длиной до 60 см.

2. Комплексы для электронного голосования

Комплекс для электронного голосования (КЭГ) является устройством, предназначенным для проведения голосования без использования бумажных бюллетеней.

Правовые основы

В целом возможность использования комплексов для электронного голосования при проведении голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации, предусмотрена ст. 61,63,64,68 Федерального закона об основных гарантиях.

В пп. 62 ст. 2 указанного Федерального закона понятие «электронное голосование» определяется как голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием комплекса средств автоматизации ГАС «Выборы».

Согласно п. 41¹ ст. 2 Федерального закона об основных гарантиях комплекс для электронного голосования представляет собой комплекс средств автоматизации ГАС «Выборы», предназначенный для проведения электронного голосования, автоматизированного подсчета голосов избирателей, участников референдума, установления итогов голосования и составления протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования. В связи с этим на правоотношения, связанные с использованием этих средств, распространяется Федеральный закон о ГАС «Выборы».

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации наделена полномочиями по конкретизации отдельных процедурных моментов, связанных с проведением электронного голосования и не урегулированных федеральным законодательством.

Во-первых, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации утверждает порядок электронного голосования, подсчета голосов избирателей и установления итогов голосования на избирательном участке, форму протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования, а также особенности установления вышестоящими избирательными комиссиями итогов голосования и определения результатов выборов с учетом итогов электронного голосования¹².

¹¹ Серов В.К. Фальсификация результатов выборов техническими средствами подсчета голосов (КОИБ). – <http://perm-deputat.com/page/703>.

¹² Постановление ЦИК России от 7 сент. 2011 г. № 31/276-6 «О Порядке электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации». – <http://www.consultant.ru>.

Во-вторых, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации устанавливает технические требования к комплексу для электронного голосования¹³.

В-третьих, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации принимает решение о проведении электронного голосования или по ее поручению это делает соответствующая избирательная комиссия субъекта Российской Федерации.

Как комиссия, организующая выборы федерального уровня, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации также утверждает форму и текст электронного бюллетеня для голосования на выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации¹⁴.

Отдельные вопросы, касающиеся процесса подготовки и обслуживания КЭГ, порядка их непосредственного использования на той или иной территории, регламентированы законодательством субъектов Российской Федерации и актами соответствующих нижестоящих избирательных комиссий. В частности, избирательные комиссии утверждают форму и текст электронного бюллетеня для голосования на региональных и местных выборах.

Цели использования

В целом комплекс для электронного голосования обеспечивает:

- проведение электронного голосования без использования бумажных бюллетеней;
- автоматизированный подсчет голосов избирателей;
- установление итогов голосования;
- составление и печать протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования.

КЭГ вобрал в себя все достоинства КОИБ в части автоматизации деятельности участковой избирательной комиссии и минимизации влияния человеческого фактора при установлении итогов голосования. Но главный плюс заключается в том, что при использовании безбумажных технологий голосования отсутствуют затраты на изготовление и доставку бюллетеней.

Технические характеристики

В состав КЭГ входят 5 стационарных устройств сенсорного голосования, 2 переносных устройства для голосования на дому, 2 тренажера, которые устанавливаются перед входом в помещение для голосования на каждом избирательном участке, оснащенном КЭГ, для ознакомления избирателей с голосованием на сенсорном устройстве, сетевой контроллер, сервисный блок с монитором, мини-принтеры.

Устройство автономного питания не входит в состав КЭГ и является дополнительным оборудованием, применение которого предусматривается отдельным решением организующей выборы комиссии. Устройство автономного питания обеспечивает непрерывное электропитание до 14 часов.

Все оборудование подключено к локальной сети и не имеет выхода в Интернет, благодаря чему надежно защищено от хакерских атак.

В соответствии с требованиями Федеральной службы по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК России) произведена сертификация встроенного программного обеспечения КЭГ на отсутствие недекларированных возможностей, его код зафиксиро-

¹³ Выписка из протокола заседания ЦИК России от 16 ноября 2010 г. № 226-2-5 «О Технических требованиях к комплексу для электронного голосования». – <http://www.consultant.ru>.

¹⁴ Постановление ЦИК России от 3 ноября 2011 г. № 54/458-6 «О форме и тексте электронного бюллетеня для голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва»; Постановление ЦИК России от 2 февр. 2012 г. № 94/758-6 «О форме и тексте электронного бюллетеня для голосования на выборах Президента Российской Федерации». – <http://www.consultant.ru>.

ван контрольной суммой: в программное обеспечение не может быть встроена другая функция – устройство выполняет только подсчет голосов в соответствии с основными правилами математики: если сложить 2 и 2, то получится только 4¹⁵.

В КЭГ реализована возможность голосования с помощью кнопочного управления, полностью дублирующего сенсорный интерфейс; возможность оснащения кнопочной панели рельефными знаками по шрифту Брайля для использования КЭГ при голосовании слабовидящих избирателей; возможность использования звуковых сообщений (подсказок), транслирующихся в подключаемые наушники или встроенные динамики.

Порядок использования

Общее число избирательных участков, где проводится электронное голосование, в соответствии с п. 15 ст. 64 Федерального закона об основных гарантиях не должно превышать одного процента от числа избирательных участков, образованных на территории, на которой проводятся выборы, но не менее пяти избирательных участков.

Это интересно! Впервые механическая машина для голосования была опробована в США еще 15 апреля 1892 г. Именно тогда в США началось массовое использование такого рода машин, а саму процедуру выбора варианта голосования стали называть голосованием «с помощью рычага». Войдя в кабину для голосования, избиратель нажимал рычаг, тем самым закрывал шторку, обеспечивая анонимность и одновременно снимая блокировку с рычажков для голосования. С помощью последних он делал выбор одного из вариантов голосования. После чего избиратель вновь нажимал рычаг, открывающий шторку, и его голос считался отданным. Эти первые технические средства для подсчета голосов представляли собой чудо «точной» механики, и в них не применялись не только какие-либо электронные компоненты, но даже электрические или электромеханические комплектующие¹⁶.

Эксплуатация КЭГ на избирательном участке осуществляется силами двух операторов из числа членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса. Перед использованием комплексы проходят тестирование.

Кажущаяся на первый взгляд сложной процедура электронного голосования на практике не вызывает особых затруднений. Избиратель, прибывший в помещение для голосования, вместо бумажного бюллетеня получает карточку со штрих-кодом для электронного голосования, которую член участковой избирательной комиссии активирует путем считывания штрих-кода на оптическом считывателе. Избиратель подходит к комплексу для электронного голосования и прикладывает карточку к светящемуся прямоугольнику-считывателю так, чтобы штрих-код был внизу. На экране избирателю предлагается выбрать вид выборов и начать заполнение электронного бюллетеня. Избиратель осуществляет голосование путем касания сенсорного экрана.

После того как избиратель проголосовал, на экране появляется развернутое окно с продолжением электронного бюллетеня с отображением сделанного избирателем выбора и просьбой подтвердить этот выбор или вернуться к предшествующему экрану для повторения голосования. Завершив заполнение электронного бюллетеня, избиратель нажимает кнопку с надписью «ЗАВЕРШИТЬ ЗАПОЛНЕНИЕ ЭЛЕКТРОННЫХ БЮЛЛЕТЕНЕЙ». После этого на контрольной ленте индивидуального печатающего устройства (мини-принтер с окошечком) отображается и регистрируется результат во-

¹⁵ Системы электронного голосования КОИБ и КЭГ – <http://workhack.ru/blog/trash/170.html>.

¹⁶ Борисов И., Журавлев В. Модернизация избирательного процесса в мире. М., 2011. С.10.

леизъявления избирателя (за кого подан голос, без указания данных избирателя), и он может сравнить результат на ленте со своим выбором на экране. Затем путем нажатия кнопки «ПОДТВЕРЖДАЮ» голосование завершается.

Это важно! На контрольной ленте результат волеизъявления доступен только самому избирателю – как только избиратель подтвердил свой выбор, лента автоматически прокручивается, чтобы следующий избиратель не мог видеть результаты голосования предыдущего избирателя. Тем самым обеспечивается тайна голосования.

При отключении электропитания данные электронного голосования автоматически сохраняются на энергонезависимых картах памяти, а КЭГ переходит в режим работы от автономного источника бесперебойного питания или устройства автономного питания.

Распечатка результатов голосования может быть получена на КЭГ сразу после окончания голосования на избирательном участке. Для составления протокола об итогах голосования производится ввод дополнительных сведений на сервисном блоке. Согласно запросам на экране вводятся числовые значения строк протокола, которые не могут быть подсчитаны КЭГ автоматически – количество избирателей, включенных в список на избирательном участке, количество выданных бюллетеней, количество погашенных бюллетеней и др. Далее производится автоматическая проверка контрольных соотношений и распечатывается протокол об итогах голосования. После проверки протокола он подписывается членами участковой избирательной комиссии и записывается автоматически на внешний носитель информации – карту памяти. Карта памяти вместе с распечатанным и подписанным избирательной комиссией протоколом доставляются в вышестоящую избирательную комиссию.

Это важно! Протокол об итогах голосования, полученный с применением КЭГ, приобретает юридическую силу только после его подписания всеми присутствующими членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Практика применения

В России КЭГ впервые были использованы при проведении выборов депутатов Новгородской областной Думы 8 октября 2006 г. на 77 избирательных участках г. Великий Новгород и одном избирательном участке г. Старая Русса¹⁷.

В период с 2006 по март 2011 г. КЭГ применялись на 31 избирательном участке. В декабре 2011 г. на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации системами КЭГ было оснащено 320 избирательных участков. А на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 г. системами КЭГ было оснащено уже 333 избирательных участка: 311 на территории России и 22 за рубежом.

Практика применения КЭГ подтверждает, что электронное голосование делает процедуру волеизъявления граждан более удобной и простой, ускоряет подведение итогов голосования, привлекает на выборы молодежь.

Освоение избирателями процедуры электронного голосования облегчают тренажеры, и, несмотря на наличие психологического барьера у избирателей, привыкших голосовать при помощи бумажных бюллетеней, процент желающих голосовать без привычного бумажного бюллетеня постепенно возрастает.

Однако, несмотря на неоспоримые достоинства, комплексы для электронного голосования не лишены недостатков, к которым, в частности, относятся: недостаточная

¹⁷ Иванов А.Е. Модернизация избирательной системы: использование КЭГ. – http://www.ikchel.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=361:-q-q&catid=55:2008-07-30-07-49-04&Itemid=125.

прозрачность выборов при использовании электронных машин; возможность нарушения тайны голосования (посторонний человек может увидеть выбор избирателя); медленная работа системы электронного голосования и недостаточное число устройств на избирательном участке, что приводит к образованию очередей.

3. Автоматизированные рабочие места участковых избирательных комиссий

Автоматизированное рабочее место участковой избирательной комиссии (АРМ УИК) предназначено для автоматизации деятельности участковой избирательной комиссии при проведении выборов.

Правовые основы

Базовые положения, регламентирующие использование автоматизированных рабочих мест участковых избирательных комиссий, входящих в состав комплекса средств автоматизации ГАС «Выборы», содержатся в Федеральном законе об основных гарантиях и Федеральном законе о ГАС «Выборы». Федеральный закон о ГАС «Выборы» определяет правила эксплуатации комплексов средств автоматизации, юридическую силу и достоверность документов, полученных с их помощью.

Технические требования к автоматизированному рабочему месту участковой избирательной комиссии, одобренные Центральной избирательной комиссией Российской Федерации¹⁸, определяют его предназначение, требования к структуре, скорости передачи данных, эргономике и ряду других параметров.

В целом все операции, совершаемые при помощи АРМ УИК на разных стадиях избирательного процесса, осуществляются в рамках процедур, установленных избирательным законодательством.

Однако создание системы оперативной передачи данных протоколов об итогах голосования с избирательных участков в вышестоящие комиссии посредством АРМ УИК требует внесения изменений в ст. 61, 68 и 74 Федерального закона об основных гарантиях и в Федеральный закон ГАС «Выборы» в части порядка формирования протоколов участковых избирательных комиссий об итогах голосования в электронном виде.

Цели использования

Автоматизированное рабочее место призвано обеспечить:

- ведение паспорта избирательного участка;
- технологичность работы с КОИБ и КЭГ;
- автоматическую обработку результатов голосования;
- быструю доставку юридически значимых протоколов и информации о явке избирателей в вышестоящие комиссии;
- работу с реестром избирателей;
- централизованную обработку информации о выдаче открепительных удостоверений¹⁹.

Автоматизированное рабочее место – новое решение, которое даст возможность перевести все подписываемые протоколы в статус юридически значимых документов уже на уровне участковых избирательных комиссий и позволит сделать процесс голосования и подсчета голосов еще более прозрачным.

¹⁸ Выписка из протокола заседания ЦИК России от 2 сент. 2010 г. № 215-1-5. – <http://www.consultant.ru>.

¹⁹ Кибкало А. Автоматизированное рабочее место участковой избирательной комиссии в составе КСА УИК. М.: Центр Программных Разработок ИТЦ «Система-Саров». С. 6.

Технические характеристики

Согласно Техническим требованиям в состав АРМ УИК входят: компьютер с аппаратно-программными средствами, принтер, источник бесперебойного питания, программное обеспечение (общее и специальное).

Передача данных осуществляется по одному из доступных каналов:

- модем для передачи по телефонной сети общего пользования (ТФОП);
- GSM-модем с использованием службы коротких сообщений сети подвижной радиотелефонной связи стандарта GSM/UMTS (SMS);
- средства спутниковой связи.

АРМ УИК имеет действующий сертификат соответствия Федеральной службы по техническому и экспортному контролю по требованиям безопасности информации в части отсутствия недеklarированных возможностей в специальном программном обеспечении.

Порядок использования

Во время использования АРМ УИК на избирательном участке работу с ними осуществляют операторы из состава членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса, прошедшие обучение – подготовку по использованию АРМ УИК – и получившие соответствующие документы.

Операторы осуществляют передачу данных об открытии помещения для голосования избирательного участка; о числе избирателей, включенных в списки избирателей по состоянию на 8 часов утра (по местному времени) в день голосования; о числе избирателей, принявших участие в выборах на отчетное время (в соответствии с регламентами) в день проведения голосования.

В АРМ УИК обрабатываются данные о движении открепительных удостоверений на избирательном участке: количество полученных и их номера; количество выданных и их номера; количество погашенных и их номера; количество утраченных и их номера; количество и номера открепительных удостоверений, по которым проголосовали избиратели.

При подготовке итогового протокола информация по голосованию, в том числе из комплекса обработки избирательных бюллетеней и комплекса для электронного голосования, записывается на сменный носитель и переносится в компьютер АРМ УИК.

Участковая избирательная комиссия, используя АРМ УИК, готовит протокол об итогах голосования, осуществляет проверку контрольных соотношений, установленных законодательством, печатает протокол об итогах голосования. Протокол подписывается с помощью электронной цифровой подписи (ЭЦП) секретарем и председателем участковой избирательной комиссии и передается в вышестоящие комиссии посредством одного из видов связи с последующим вводом информации в ГАС «Выборы».

Практика применения

АРМ УИК применяются на выборах пока в экспериментальном режиме. Впервые 31 мая 2009 г. при помощи АРМ УИК осуществлялась передача информации о ходе и результатах голосования во время парламентских выборов в Южной Осетии. 11 октября 2009 г. АРМ УИК использовались для передачи протоколов из участковой избирательной комиссии с.Кузнецовка Братского района Иркутской области²⁰.

В единый день голосования 14 марта 2010 г. при проведении выборов депутатов Рязанской областной Думы пятого созыва и депутатов Тульской городской Думы чет-

²⁰ Кибкало А. Указ. соч. С. 5.

вертого созыва проводился эксперимент по автоматизации работы участковых избирательных комиссий. В г. Рязани на трех избирательных участках и в г. Туле на 220 избирательных участках апробировались опытные образцы АРМ УИК.

В рамках реализации Программы ускоренного технического переоснащения предлагается оснастить каждый избирательный участок автоматизированным рабочим местом участковой избирательной комиссии. Однако для практического применения АРМ УИК необходимо внести изменения в избирательное законодательство в части совершенствования порядка составления протоколов, модернизировать специальное программное обеспечение ГАС «Выборы», создать инфраструктуру открытых ключей для обладателей электронной цифровой подписи²¹.

4. Средства видеонаблюдения и трансляции изображения

Средство видеонаблюдения и трансляции изображения представляет собой техническое устройство, предназначенное для видеонаблюдения за процедурой голосования и подсчета голосов избирателей, происходящей в помещении для голосования избирательного участка, их записи и трансляции изображения.

Правовые основы

Средства видеонаблюдения и трансляции изображения на избирательных участках применяются с учетом требований п. 5 ст. 3 Федерального закона об основных гарантиях, согласно которому деятельность избирательных комиссий при подготовке и проведении выборов, подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов осуществляется открыто и гласно.

Более того, согласно п. 3 ст. 20 Федерального закона об основных гарантиях избирательные комиссии обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан Российской Федерации. Исходя из этого, право представителей СМИ, наблюдателей и иных лиц осуществлять видеосъемку процесса голосования, в том числе с использованием веб-камер, является правом, реализация которого может и должна обеспечиваться в том числе избирательными комиссиями.

Это важно! В соответствии со статьей 152¹ Гражданского кодекса Российской Федерации²² обнародование и дальнейшее использование изображения гражданина (в том числе фотографии и видеозаписи) допускаются только с его согласия. Однако такое согласие не требуется в случаях, когда использование изображения осуществляется в государственных, общественных или иных публичных интересах; изображение гражданина получено при съемке, которая проводится в местах, открытых для свободного посещения, или на публичных мероприятиях, за исключением случаев, когда изображение является основным объектом использования. Следовательно, Гражданский кодекс Российской Федерации допускает видеозапись граждан без их согласия, если изображение гражданина получено при съемке, которая проводится на публичных мероприятиях. Очевидно, что выборы являются публичным мероприятием.

Правовое регулирование отдельных процедурных моментов, связанных с применением на выборах средств видеонаблюдения и трансляции изображения, осуществляет Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

В 2010 г. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации утвердила Временный порядок применения средств видеонаблюдения и трансляции изображе-

²¹ Два ключа к голосам. – <http://www.iecp.ru/news/item/382562>.

²² СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

ния в помещении для голосования избирательного участка, участка референдума²³, но по настоящее время этот документ не утратил силу и применяется как типовая инструкция.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации также одобрила Технические требования к средствам видеонаблюдения и трансляции изображения²⁴, которые устанавливают требования к средствам видеонаблюдения, средствам трансляции изображения, каналам передачи данных, к надежности и защите видеoinформации.

В целом средства видеонаблюдения и трансляции изображения на избирательных участках могут применяться по решению избирательной комиссии, организующей выборы.

Так, в целях обеспечения видеонаблюдения и трансляции изображения в день голосования на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 г. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации приняла ряд нормативных правовых актов:

- Порядок видеонаблюдения в помещении для голосования на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 г.²⁵;

- Инструкцию о порядке использования средств видеонаблюдения и трансляции изображения участковыми избирательными комиссиями на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 г.²⁶;

- Порядок организации доступа к видеоматериалам, полученным в ходе видеонаблюдения в помещении для голосования на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 г.²⁷.

Цели использования

Организация видеонаблюдения на избирательных участках и трансляция изображения в сети Интернет производится в целях повышения уровня доверия граждан к избирательному процессу, обеспечения максимальной открытости и гласности процедуры голосования и подсчета голосов.

Средства видеонаблюдения и трансляции изображения обеспечивают:

- видеонаблюдение за процессами, происходящими в помещении для голосования избирательного участка в день голосования;

- трансляцию полученного изображения на специальной странице сайта в сети Интернет;

- запись на электронные носители информации и хранение видеоматериалов.

Высокий уровень информационного сопровождения выборов с использованием средств видеонаблюдения и трансляции изображения позволяет сделать процесс голосования максимально открытым, достоверным и доступным для рядового пользователя, не нарушая избирательных прав граждан и принципов избирательного права. Веб-трансляции позволяют более обстоятельно информировать граждан и привлекают интерес избирателей-пользователей сети Интернет к выборам.

Технические характеристики

Согласно Техническим требованиям архитектура системы состоит из камер видеонаблюдения (веб-камер), устанавливаемых на избирательных участках, и серверов об-

²³ Постановление ЦИК России от 8 сент. 2010 г. № 216/1454-5. – <http://www.consultant.ru>.

²⁴ Выписка из протокола заседания ЦИК России от 2 сент. 2010 г. № 215-2-5. – <http://www.consultant.ru>.

²⁵ Постановление ЦИК России от 27 дек. 2011 г. № 82/635-6. – <http://www.consultant.ru>.

²⁶ Постановление ЦИК России от 16 февр. 2012 г. № 102/818-6. – <http://www.consultant.ru>.

²⁷ Постановление ЦИК России от 29 февр. 2012 г. № 108/868-6. – <http://www.consultant.ru>.

работки видеопотоков с камер, устанавливаемых в избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации (ИКС РФ) или избирательных комиссиях муниципальных образований (ИКМО), для дальнейшей передачи изображения на соответствующий сайт.

Применяемые веб-камеры поддерживают разрешение от 640x480 до 160x120 и частоту кадров до 30 кадров/с для всех разрешений и стандартов сжатия, имеют постоянную фокусировку и горизонтальный угол обзора не менее 47, способны работать при минимальной освещенности 1 люкс.

Веб-камеры имеют возможность подключения к активному сетевому оборудованию для передачи данных по проводной связи на базе стандарта, обеспечивающего скорость передачи данных 100 Мбит/с, и по беспроводной связи на базе стандарта связи со скоростью передачи данных 54 Мбит/с.

В помещении для голосования, в котором устанавливаются веб-камеры, обеспечивается доступ к сети Интернет со скоростью передачи данных не менее 256 Кбит/с для каждой веб-камеры.

В качестве средства трансляции изображения применяется сервер видеотрансляции, который обрабатывает видеопотоки с веб-камер и передает их на сайт соответствующей ИКС РФ (ИКМО). Сетевой адрес средств трансляции изображения скрыт, принятие произвольно приходящего видеопотока исключается.

Конфигурация оборудования обеспечивает невозможность подмены видеoinформации, поступающей от средств видеонаблюдения, за счет использования шифрования.

Это интересно! По решению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации при проведении выборов Президента Российской Федерации 4 марта 2012 г. Технические требования к средствам видеонаблюдения и трансляции изображения, одобренные выпиской из протокола заседания Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 2 сентября 2010 г. № 215-2-5, не применялись. Требования к средствам видеонаблюдения и трансляции изображения определялись Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Порядок использования

Информация о размещении веб-камер с указанием номеров избирательных участков публикуется в сети Интернет на сайте организующей выборы избирательной комиссии и передается в средства массовой информации не менее чем за пять дней до дня голосования.

На каждом избирательном участке, как правило, устанавливается одна веб-камера. В больших помещениях для голосования по решению организующей выборы избирательной комиссии может быть дополнительно установлена вторая веб-камера.

При входе в помещение для голосования, а также внутри этого помещения на видном месте устанавливаются таблички с надписью «В помещении ведется видеозапись и трансляция в Интернет».

Веб-камеры устанавливаются в помещении для голосования таким образом, чтобы не нарушалась тайна голосования и отсутствовала возможность контроля за волеизъявлением избирателей, а также контроля за участием гражданина Российской Федерации в выборах. Изображение гражданина не должно занимать большую часть снимка (экрана).

В поле зрения веб-камеры попадают вход в помещение для голосования, столы, за которыми члены участковой избирательной комиссии выдают бюллетени избирателям

и проводят процедуру подсчета голосов, ящики для голосования. При этом не допускается нарушение тайны голосования.

Запрещается производить видеонаблюдение за местами, предназначенными для заполнения бюллетеней, за заполненными бюллетенями до начала подсчета голосов. Наблюдение за работой со списком избирателей должно осуществляться таким образом, чтобы сохранялась конфиденциальность персональных данных, которые в нем содержатся.

Накануне дня голосования и в день голосования до начала времени голосования проводится тестирование веб-камер. После тестирования не допускается перемещать веб-камеры, изменять их фокусное расстояние, производить действия, нарушающие постоянное функционирование веб-камер, вмешиваться в процесс передачи или хранения записываемой информации.

Трансляция полученного изображения с каждой веб-камеры осуществляется на специальной странице сайта в сети Интернет. Переход на специальную страницу осуществляется с помощью гиперссылки, размещенной на сайте избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.

Организующая выборы избирательная комиссия обеспечивает запись изображений, сформированных веб-камерами в течение периода работы, на электронные носители информации.

Практика применения

На протяжении 2008–2011 гг. прямая трансляция хода голосования на отдельных избирательных участках с применением веб-камер проводилась в ходе региональных выборов в Республике Башкортостан, Ставропольском и Приморском краях, Владимирской, Волгоградской, Ростовской, Новосибирской, Томской областях, Ямало-Ненецком автономном округе и ряде других субъектов²⁸.

Впервые в рамках всей страны средства видеонаблюдения и трансляции изображений применялись на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 г.

Это интересно! Идею оборудовать избирательные участки веб-камерами высказал во время телевизионной «прямой линии» 15 декабря 2011 г. премьер-министр России Владимир Владимирович Путин. «И пусть они работают круглосуточно – днем и ночью. Вывести все в Интернет, чтобы страна видела, что происходит у конкретного ящика. Чтобы снять напроць все фальсификации», – заявил Владимир Владимирович Путин²⁹.

Веб-камеры были установлены более чем на 90 тыс. избирательных участков, общий объем записанного видео составил 500 лет. По решению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на избирательных участках устанавливалось по две камеры. Средства видеонаблюдения и трансляции изображения не применялись на избирательных участках, образованных в больницах и других медицинских учреждениях, имеющих стационарные отделения, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, воинских частях, на судах, находящихся в плавании, и на полярных станциях, в труднодоступных и отдаленных местностях.

Камера видеонаблюдения № 1 показывала помещение для голосования в целом, места выдачи избирателям избирательных бюллетеней (при использовании КЭГ – места выдачи карточек со штрих-кодом), места работы со списком избирателей. Камера

²⁸ Российский опыт использования технических средств в ходе региональных и муниципальных выборов 2008–2011 годов. М.: РЦОИТ, 2011. С.75.

²⁹ Путин предложил оборудовать избирательные участки веб-камерами. – <http://lenta.ru/news/2011/12/15/putin1>.

видеонаблюдения № 2 показывала стационарные и переносные ящики для голосования (при использовании КЭГ устанавливалась таким образом, чтобы не нарушалась тайна голосования и отсутствовала возможность контроля за волеизъявлением избирателей), места погашения неиспользованных избирательных бюллетеней и непосредственного подсчета голосов избирателей по избирательным бюллетеням.

Трансляция изображения осуществлялась на специальной странице в сети Интернет (<http://webvyboru2012.ru>) с момента начала работы участковых избирательных комиссий в день голосования до 20.00 по местному времени и с 21.00 по московскому времени до завершения всех избирательных действий в помещении для голосования. На избирательных участках, где отсутствовала техническая возможность трансляции, видео записывалось на электронные носители информации.

Записанный видеоматериал будет храниться в течение одного года со дня официального опубликования результатов выборов. Доступ к этим видеоматериалам обеспечивает Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации по заявкам.

По итогам использования средств видеонаблюдения и трансляции изображения в ходе проведения региональных и федеральных избирательных кампаний отмечены положительные результаты их применения, выразившиеся в повышении активности избирателей, доверия избирателей, кандидатов и общественных объединений, представителей СМИ к процессу голосования и подведению итогов голосования, обеспечении правопорядка и общественной безопасности на избирательных участках.

Это интересно! 4 декабря 2011 г. с помощью веб-камер на ряде избирательных участков г. Санкт-Петербурга были зафиксированы многочисленные факты нарушений: «карусельщики» голосовали на одном избирательном участке, спускались (или поднимались) на этаж, заходили на второй – и там голосовали, затем на третий, поскольку, как правило, в одном здании (чаще – школы) размещалось по три УИК³⁰.

Установка на избирательных участках веб-камер, безусловно, в полной мере обеспечивает открытость и гласность в работе участковых избирательных комиссий. Наблюдать за ходом голосования может любой избиратель, где бы он ни находился. Однако, несмотря на безусловные плюсы от использования камер видеонаблюдения, наблюдателями отмечается, что осуществление видеонаблюдения вносит некоторую напряженность в работу участковых избирательных комиссий и поведение избирателей, высказывающих свое недовольство в связи с визуальным фиксированием их действий. Такая реакция обусловлена, прежде всего, недостаточной информационно-разъяснительной работой, а в отдельных случаях и очевидными препятствиями для фальсификаций.

5. Спутниковые системы

К спутниковым системам, используемым на выборах в Российской Федерации, относятся спутниковая система связи «Гонец» и спутниковая навигационная система ГЛОНАСС.

Спутниковая система связи «Гонец» – система глобальной персональной спутниковой связи и передачи данных, функционирующая на базе низкоорбитальных космических аппаратов и малогабаритных абонентских терминалов, имеющая распределенную сеть региональных земных станций.

³⁰ ИКТ и выборы. – http://www.ci.ru/upcoming/p_04.htm.

ГЛОНАСС – система глобальной спутниковой навигации, предназначена для оперативного навигационно-временного обеспечения неограниченного числа пользователей наземного, морского, воздушного и космического базирования.

Правовые основы

Использование системы спутниковой навигации обусловлено необходимостью обеспечения гласности в деятельности участковых избирательных комиссий и контроля за их деятельностью в соответствии с требованиями ст. 3 и 30 Федерального закона об основных гарантиях.

Более того, еще Указом Президента Российской Федерации от 17 мая 2007 г. № 638 «Об использовании глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС в интересах социально-экономического развития Российской Федерации» органам государственной власти, местного самоуправления и организациям было рекомендовано применять аппаратуру спутниковой навигации, функционирующую с использованием сигналов системы ГЛОНАСС.

Федеральный закон от 14 февраля 2009 г. № 22-ФЗ «О навигационной деятельности»³¹ установил правовые основы осуществления навигационной деятельности в целях создания условий для удовлетворения потребностей в средствах навигации и услугах в сфере навигационной деятельности.

Использование системы ГЛОНАСС в избирательном процессе было инициировано в декабре 2009 г., когда Центральная избирательная комиссия Российской Федерации и Федеральное космическое агентство (Роскосмос) подписали соглашение о сотрудничестве в области использования спутниковых навигационных технологий и систем связи. Целью соглашения было совершенствование отдельных избирательных процедур с помощью спутниковых навигационных технологий, в частности, осуществление контроля за перемещением документов строгой отчетности между избирательными комиссиями различного уровня.

Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 19 февраля 2010 г. № 193/1348-5 утверждена Временная инструкция по применению специализированной навигационной информационной системы «Выборы»-НС с использованием элементов ГЛОНАСС для контроля за перемещением избирательной документации при отработке технологии применения отдельных перспективных программно-технических средств на выборах депутатов Рязанской областной Думы пятого созыва³².

Спутниковая система связи «Гонец» применяется в качестве спутникового средства связи на автоматизированных рабочих местах участковых избирательных комиссий, использование которых регламентируется Федеральным законом об основных гарантиях и Федеральным законом о ГАС «Выборы».

Цели использования

Применение навигационной системы ГЛОНАСС в процессе организации и проведения выборов обеспечивает контроль за ходом избирательного процесса и работой избирательных комиссий, соблюдение принципа гласности (открытости) избирательного процесса.

ГЛОНАСС также призвана обеспечить безопасность при перевозке протоколов из участковых избирательных комиссий в территориальные. Это особенно актуально для

³¹ СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 790.

³² Постановление ЦИК России от 19 февр. 2010 г. № 193/1348-5. – <http://www.consultant.ru>.

регионов Сибири и Дальнего Востока, для труднодоступных мест, где перевозка протоколов часто связана с серьезными опасностями для сотрудников избирательных комиссий.

Использование спутниковой системы «Гонец» дает возможность передавать данные протоколов участковых избирательных комиссий, расположенных в труднодоступных районах, практически сразу после подсчета голосов с последующим введением данных в систему ГАС «Выборы». Особенно актуальным является использование спутниковых мобильных терминалов «Гонец» для передачи данных протоколов об итогах голосования на морских и речных судах, в арктических и горных районах, где другие средства связи отсутствуют или имеют существенные ограничения по пропускной способности и достоверности передаваемой информации.

Технические характеристики

Система низкоорбитальной спутниковой связи «Гонец» с многоспутниковой орбитальной группировкой фактически является универсальной транспортной средой. Группировка состоит из 24 космических аппаратов Гонец-М и Гонец-М1, разворачивается в 3 плоскостях на высоте 1500 км. Размер зоны обслуживания одним спутником составляет около 5000 км.

Это интересно! Пробраз системы возник еще во времена Советского Союза, когда была развернута низкоорбитальная группировка спутников связи «Стрела», работавших в интересах КГБ и ГРУ. Системой активно пользовались разведчики, передавая через спутники текстовые или иллюстративные материалы любого объема, а также советские послательства для отправки срочных и секретных депеш и нот³³.

Абонентские терминалы системы выпускаются в стационарном и мобильном (для установки на транспортном средстве) исполнении. Основным массогабаритным ограничением абонентского оборудования являются размеры антенны, которая в мобильном исполнении имеет поверхность корпуса прямоугольной формы размером 367x358 мм.

С помощью малогабаритных абонентских терминалов эта низкоорбитальная система связи осуществляет в любой точке земного шара прием и передачу текстовой информации в цифровом пакетированном виде, текущих навигационных параметров любых подвижных объектов с использованием приемников GPS и ГЛОНАСС.

Это интересно! В настоящее время на базе системы «Гонец» идет разработка глобальной космической низкоорбитальной системы КОСМОНЕТ, состоящей из 48 спутников. Они окружают весь земной шар, чтобы выполнять роль маршрутизаторов – направителей пакетов информации по заданным адресам для создания виртуальной и физической среды. Эта группировка должна будет обеспечить непрерывный и оперативный доступ пользователей к ресурсам системы из любой точки земного шара³⁴.

Обобщенная структура высокоорбитальной спутниковой системы ГЛОНАСС состоит из трех сегментов: космического (спутники), пользовательского (приемники) и сегмента управления. Группировка состоит из 24 спутников, которые размещены равномерно в трех плоскостях, наклоненных на 63° к экваториальной плоскости и разнесенных по долготе на 120°, на круговых околоосинхронных орбитах высотой около 20 000 км.

Навигационная аппаратура потребителей состоит из навигационных приемников

³³ «Гонец» приходит по расписанию. – <http://www.avia.ru/press/15019>.

³⁴ «Гонец» уходит в КОСМОНЕТ. – <http://www.gonets.ru/newsarchive.php>.

и устройств обработки, предназначенных для приема навигационных сигналов спутников и вычисления собственных координат, скорости и времени.

Порядок использования

Для обеспечения передачи данных протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования посредством системы связи «Гонец» необходимо подключение абонентских терминалов к АРМ УИК и комплексам средств автоматизации территориальной избирательной комиссии и Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

После подписания протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования данные протокола под контролем членов комиссии и лиц, имеющих право присутствовать при подсчете голосов, вводятся в систему «Гонец» с электронными цифровыми подписями председателя и секретаря и передаются в территориальную избирательную комиссию и Центральную избирательную комиссию Российской Федерации.

Когда отправитель и получатель сообщения находятся в зоне действия одной и той же региональной станции, сообщение передается непосредственно между их терминалами и космическим аппаратом. Когда регионы отправителя и получателя разные, сообщение передается от отправителя через космический аппарат на свою региональную станцию, далее через наземный канал связи на региональную станцию получателя и далее оттуда через космический аппарат на абонентский терминал получателя³⁵.

Полученные территориальной избирательной комиссией данные вводятся в ГАС «Выборы». После приема в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации данных протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования они выводятся на панель отображения Информационного центра Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Механизм использования навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС заключается в следующем. На транспортном средстве устанавливается мобильный модуль (навигационное устройство), который принимает сигнал со спутника и определяет местоположение транспортного средства. Соответствующие данные о местонахождении транспортного средства через каналы связи поступают в территориальную избирательную комиссию и избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, которые осуществляют контроль за передвижением. На диспетчерских пунктах, развернутых в избирательных комиссиях, демонстрируется перемещение транспортных средств в режиме реального времени с частотой каждые 5 секунд. Маршрут определяется заранее, и наблюдатели с помощью программного обеспечения отслеживают соблюдение водителями запланированной схемы передвижения. Отчет о перемещении содержит следующие данные: государственный номер транспортного средства, скорость движения, пройденное расстояние, время выхода и прибытия в контрольную точку и другие сведения³⁶.

Практика применения

В единые дни голосования 11 октября 2009 г. в Иркутской области и 14 марта 2010 г. в Рязанской области были проведены эксперименты по применению низкоорбитальной системы спутниковой связи «Гонец» и глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС. Эксперименты продемонстрировали возможность применения

³⁵ Россия вывела на орбиту три новых спутника. – <http://www.gomel-sat.net/3663-rossiya-vyvела-na-orbitu-tri-novyx-sputnika.html>.

³⁶ Эра технической модернизации избирательной системы // Право выбора. 2010. № 17 (108). С.5.

этих систем для оперативной передачи данных протокола об итогах голосования из участковой избирательной комиссии в территориальную и осуществления действенного контроля за перемещением избирательной документации из нижестоящей избирательной комиссии в вышестоящую.

В ходе выборов 2009–2011 гг. более чем в 30 субъектах Российской Федерации ГЛОНАСС использовалась для контроля за доставкой избирательной документации, а по каналам связи «Гонец» оперативно передавались данные об итогах голосования из участковых избирательных комиссий в территориальные.

В 2011 г. в Ростовской и Тамбовской областях система ГЛОНАСС использовалась на выборах для контроля также за перемещением переносных ящиков для голосования. Ящики были снабжены датчиками, не только показывающими маршрут движения, но и срабатывающими при несанкционированном открытии в процессе движения. Таким образом, сфера использования технологии ГЛОНАСС значительно расширилась, что обеспечивает наибольшие возможности для контроля на выборах.

Раздел 2. Тестовый комплекс

Инструкция: Выберите ЕДИНСТВЕННЫЙ правильный ответ!

1. При использовании КОИБ бумажный бюллетень:

- а) используется;
- б) не используется.

2. В КЭГ:

- а) используется бумажный бюллетень;
- б) используется электронный бюллетень;
- в) бюллетень не используется.

3. В КОИБ-2010 бюллетень вводится:

- а) лицевой стороной вверх;
- б) лицевой стороной вниз;
- в) любой стороной.

4. В качестве внешнего носителя информации в КОИБ-2010 используется:

- а) CD/DVD диск;
- б) дискета;
- в) флеш-карта.

5. На выборах в России используются спутниковые системы:

- а) ГЛОНАСС и «Стрелец»;
- б) ГЛОНАСС и «Гонец»;
- в) ГЛОНАСС и «Спутник».

6. В помещении для голосования, в котором устанавливаются веб-камеры, обеспечивается доступ к сети Интернет со скоростью передачи данных:

- а) не менее 128 Кбит/с для каждой веб-камеры;
- б) не менее 256 Кбит/с для каждой веб-камеры;
- в) не менее 512 Кбит/с для каждой веб-камеры.

7. КОИБ-2010 осуществляет возврат бюллетеня:

- а) опущенного с перекосом;
- б) опущенного с перекосом, лицевой стороной вверх;
- в) опущенного с перекосом, лицевой стороной вверх; сложенного пополам;

г) опущенного с перекосом, лицевой стороной вверх; сложенного пополам; неустановленной формы.

8. Бюллетени, классифицированные КОИБ-2010 как недействительные:

а) принимаются и маркируются цветной линией на оборотной стороне в верхней или нижней части бюллетеня;

б) возвращаются обратно в приемный лоток и маркируются цветной линией на оборотной стороне в верхней или нижней части бюллетеня;

в) не принимаются и возвращаются обратно в приемный лоток;

г) принимаются и маркируются черной линией на оборотной стороне в верхней или нижней части бюллетеня.

9. Если избиратель покинул избирательный участок, не завершив голосование на КЭГ:

а) секретарь участковой избирательной комиссии переводит устройство электронного голосования в исходное состояние, используя карточку со штрих-кодом с надписью «КЛЮЧЕВАЯ»;

б) наблюдатели переводят устройство электронного голосования в исходное состояние, используя карточку со штрих-кодом с надписью «КЛЮЧЕВАЯ»;

в) председатель участковой избирательной комиссии переводит устройство электронного голосования в исходное состояние, используя карточку со штрих-кодом с надписью «КЛЮЧЕВАЯ»;

г) процедуру голосования завершает следующий избиратель.

10. Передача данных в АРМ УИК осуществляется по:

а) телефонной сети общего пользования, почтовой связи, спутниковой связи;

б) телефонной сети общего пользования, сети подвижной радиотелефонной связи стандарта GSM/UMTS, спутниковой связи;

в) телефонной сети общего пользования, сети подвижной радиотелефонной связи стандарта GSM/UMTS, фельдъегерской связи;

г) телефонной сети общего пользования, сети подвижной радиотелефонной связи стандарта GSM/UMTS, почтовой связи.

Инструкция: Выберите ВСЕ правильные ответы!

11. КОИБ-2010 обеспечивает:

а) передачу протоколов об итогах голосования в вышестоящие комиссии;

б) подсчет голосов избирателей;

в) печатание протоколов об итогах голосования;

г) подписание протоколов об итогах голосования ЭЦП;

д) запись итогов голосования на внешний носитель информации;

е) автоматизированный прием и обработку бюллетеней.

12. КЭГ обеспечивает:

а) проведение электронного голосования;

б) видеозапись процесса голосования;

в) установление итогов голосования;

г) составление протокола об итогах голосования;

д) автоматизированный подсчет голосов избирателей.

13. Решение о проведении электронного голосования принимается:

а) Центральной избирательной комиссией Российской Федерации;

б) организующей выборы избирательной комиссией;

в) по поручению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации избирательной комиссией субъекта Российской Федерации;

г) по поручению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации организующей выборы избирательной комиссией.

14. В поле зрения веб-камеры должны попадать:

а) вход в помещение для голосования;

б) столы, за которыми члены участковой избирательной комиссии выдают бюллетени избирателям и проводят процедуру подсчета голосов;

в) места, предназначенные для заполнения бюллетеней;

г) ящики для голосования.

Инструкция: Установите соответствие!

15. Классификации бюллетеней в КОИБ-2010

1) без оттиска печати;

а) недействительный;

2) нет отметок в квадратах;

б) неустановленной формы.

3) отметки во всех квадратах;

4) не соответствует геометрии.

16. Спутниковая система

Характеристики

1) «Гонец»;

а) навигация;

2) ГЛОНАСС;

б) связь;

в) низкоорбитальная;

г) высокоорбитальная.

Инструкция: Упорядочите!

17. Режимы работы КОИБ-2010 в день голосования:

а) режим «Переносной»;

б) режим «Тестирование»;

в) режим «Стационарный»;

г) режим «Подведение итогов».

18. Подготовка протокола об итогах голосования с помощью АРМ УИК:

а) проверка контрольных соотношений;

б) передача протокола по одному из видов связи в ТИК;

в) подписание протокола с помощью ЭЦП;

г) ввод данных из КОИБ И КЭГ.

Инструкция: Дополните!

19. Общее число избирательных участков, где проводится электронное голосование, не должно превышать __ процента от числа избирательных участков, образованных на территории, на которой проводятся выборы, но не менее __ избирательных участков.

20. Контрольный подсчет голосов избирателей (ручной подсчет голосов) при использовании технических средства подсчета голосов может быть проведен в пределах территории, на которой действует __ территориальная комиссия, не менее чем на __ процентах определяемых жребием избирательных участков (но не менее чем на __ избирательных участках).

21. Голосование вне помещения для голосования проводится в день голосования с использованием не более чем __ переносных устройств для электронного голосования.

Ответы:

1-а; 2-б; 3-б; 4-в; 5-б; 6-б; 7-г; 8-а; 9-в; 10-б; 11-б,в,д,е; 12-а,в,г,д; 13-а,в; 14-а,б,г; 15-1б,2а,3а,4б; 16-1бв, 2аг; 17-б,в,а,г; 18-г,а,в,б; 19-1,5; 20-1,5,3; 21-2.

Правила оценки:

«3» – 11–14 (51–66%) «4» – 15–17 (67–83%) «5» – 18–21 (84–100%)

Заключение

За последние годы выборы в Российской Федерации стали современным и технологичным процессом, в ходе которого используются новейшие технические средства не только для голосования избирателей, но и на других стадиях избирательного процесса.

Техническое переоснащение избирательной системы призвано обеспечить соответствие российской избирательной системы требованиям, предъявляемым к организации и проведению выборов в мировой практике, устранить любые факторы, негативно влияющие на достоверность результатов выборов.

Практика применения современных технических средств на выборах свидетельствует, что они имеют большой потенциал. Использование технических средств позволяет: минимизировать непреднамеренные ошибки, связанные с человеческим фактором, повысить оперативность подведения итогов голосования и передачи данных протоколов, сократить злоупотребления в ходе избирательных кампаний, обеспечить гласность избирательного процесса и привлечь интерес избирателей к выборам.

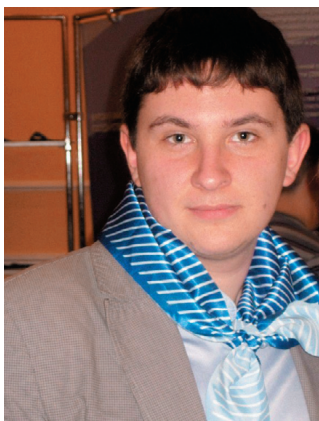
Выявляемые в ходе эксплуатации технических средств недостатки, снижающие эффективность их использования, учитываются и устраняются разработчиками при их совершенствовании.

Однако более широкому использованию новых технических средств на выборах в Российской Федерации препятствуют проблемы правового регулирования. Помимо технической модернизации избирательного процесса необходима и его юридическая корректировка. Все технические аспекты должны быть легитимными. В связи с внедрением технических средств требуется внесение ряда изменений в законодательство и подготовка пакета подзаконных актов, в том числе ведомственных актов избирательных комиссий. Также необходимо уделить повышенное внимание обучению кадров работе с новыми техническими средствами и информационно-разъяснительной деятельности избирательных комиссий.

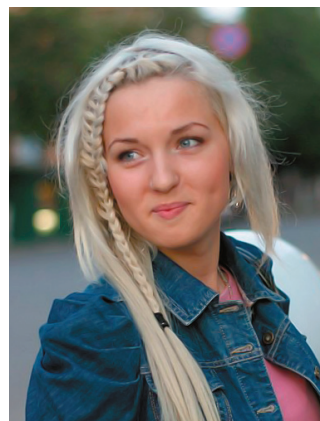
ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ



**Наинодина
Ирина Валерьевна,**



**Лосев
Евгений Геннадьевич,**



**Конорева
Светлана Петровна,**

студенты 2-го курса юридического факультета Курского государственного университета

Научный руководитель:

Метушевская Татьяна Иосифовна,

заведующая кафедрой конституционного и административного права Курского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент

Твой голос может стать решающим!


Электронный образовательный ресурс

**Твой голос
может быть решающим!**



О программе

Уважаемые избиратели и будущие избиратели!

Данное пособие создано с учебной целью. Оно содержит основную информацию, которой должен владеть избиратель, понимающий значение своего голоса для будущего страны. Электронное пособие включает в себя мультимедийные памятки, практическую информацию в вопросах и ответах, а также контрольную часть - ситуационные задачи, тест и кроссворд.



Твой голос может быть решающим!

 День Выборов
  Нарушения на выборах

День выборов

1
Время работы избирательных участков с 8.00 до 20.00. Избирательная комиссия субъекта может перенести голосование на более раннее время, но не более, чем на 2 часа.

2
Прибыв на избирательный участок, предъявите паспорт или документ, его заменяющий. Если голосуете не на "своем" участке-предъявите открепительное удостоверение.

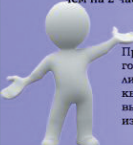

3
Член избирательной комиссии проставит серию и номер вашего паспорта(или иного документа) в список избирателей. Проверьте данные и поставьте подпись.

4
Получите бюллетень у члена комиссии.

5
Пройдите в кабинку для голосования. Каждый голосует лично. Поставьте любой знак в квадрат, соответствующий выбранному кандидату или избирательному объединению.

6
Если вы совершили ошибку, то можете обратиться к члену избирательной комиссии с просьбой о замене испорченного бюллетеня.

7
Заполненный и свернутый вдвое бюллетень опустите в опечатанный стационарный ящик для голосования.

Твой голос может быть решающим!

Предвыборная гонка. Правила конкурентной борьбы кандидатов

Предвыборная агитация – деятельность граждан РФ, кандидатов, избирательных объединений, имеющая цель побудить избирателей к голосованию за тех или иных кандидатов, избир. объединения или против них.

Агитационный период: со дня выдвижения кандидата до нуля часов по местному времени за сутки до дня голосования.

Агитационный период в СМИ: начало за 30 дней до дня голосования – конец в ноль часов по местному времени за сутки до дня голосования.

День тишины – день накануне дня голосования, в который законом запрещается любая предвыборная агитация.

Законно:

1. Призывы голосовать определенным образом.
2. Выражение предпочтения со стороны определенного избирателя.
3. Описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата.
4. Распространение информации с позитивным или негативным комментарием.
5. Распространение сведений о кандидате, не принадлежащих к его профессии.
6. Формирование отношения к кандидату.

Незаконно:

1. Подкуп избирателей.
2. Давление на избирателей.
3. Угроза.
4. Агитация гос. органами, лицами с использованием своего проф. положения, избирательными комиссиями, с использованием лиц до 18 лет, иностранцами, воинскими частями, благотворительными и религиозными организациями.


Р - телевидение -

е - радио -

с - периодика -

у - массовые мероприятия -

р - иные не запрещенные формы -




Твой голос может быть решающим!

Что нужно знать каждому гражданину РФ об участии в выборах. Необходимая практическая информация в вопросах и ответах.

1. Могу ли я участвовать в выборах?
В списки избирателей включаются все граждане Российской Федерации, достигшие на день голосования 18 лет. Не включаются в списки избирателей граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

2. Где я могу проголосовать? Как определить свой избирательный участок?
Избирателя включают в список на конкретном участке на основании факта нахождения его места жительства на территории этого избирательного участка. Место жительства гражданина указывается в паспорте.

3. Где я могу проголосовать, если я студент очной формы обучения и




Твой голос может быть решающим!

Задача 1
Выборы Президента РФ назначены на 4 марта 2012 года. Может ли студент Курского Государственного Университета Кузнецов участвовать в голосовании, если его дата рождения 3 марта 1994 года?
 Да Нет

Задача 2
Гражданка Воронова работает в воскресенье день, в который были назначены выборы Президента РФ. Для удобства голосования за 14 дней она явилась в избирательно комиссию по месту жительства, предъявила паспорт и написала заявление, сказав там причину неудобства голосования на данном избирательном участке. Но в выдаче открепительного удостоверения Вороновой отказали. Правильно ли такое деяние?
 Да Нет

Задача 3
Кандидат в Президенты РФ Мишин распечатал агитационные листовки, плакаты и расклеил их в городе Курске на стенах жилых домов и заборам. Жители одного из домов заметили, что листовки в их доме появились в субботний день перед выборами. Правильны ли действия кандидата?
 Да Нет

Задача 4
Студентка Днягирева, гражданка РФ, учится на 3 курсе университета в Праге. Она не имеет возможности вернуться в Москву и взять открепительное удостоверение по месту жительства. Имеет ли она право проголосовать на выборах Президента РФ в консульстве в Праге?
 Да Нет



Твой голос может быть решающим!

Тест по избирательному праву

С какого возраста гражданин РФ имеет право голосовать на выборах?

А) 14 лет
Б) 16 лет
В) 18 лет
Г) 21 год

Активное избирательное право - это:

А) право граждан быть избранными в органы власти
Б) право граждан избирать в выборные государственные органы и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдумах
В) право участвовать в референдумах
Г) право заявлять свою кандидатуру на пост президента РФ

Правильные ответы вводите, включая CAPS LOCK, без пробелов(Например:ББА)

Проверить



Твой голос может быть решающим!

Все поля заполняются строчными(маленькими) буквами

2. Тип голосования, в котором избирается один кандидат от партии.

3. Четко структурированный и специально организованный публичный обмен мыслями между двумя сторонами по актуальным темам.

7. Устная, печатная и наглядная политическая деятельность, воздействующая на сознание и настроение людей с целью побудить их к политическим или другим действиям.

10. Письменное свидетельство волеизъявления избирателя.

4. Лицо, предначиненное для занятия определенной выборной должности.

5. Несоблюдение установленного порядка и правил проведения выборов.

6. Государственный документ, удостоверяющий личность и гражданство владельца.

8. Непосредственное участие народа, выражающаяся в голосовании по наиболее значимым вопросам общегосударственного, регионального или местного масштаба.

9. Лицо, контролирующее действия избирательной комиссии.

1. Документ, удостоверяющий право и возможность голосовать на любом избирательном участке.



СБОРНИК КОНКУРСНЫХ РАБОТ
в области избирательного права и избирательного процесса,
повышения правовой и политической культуры избирателей
(участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных
кампаний, выполненных студентами, аспирантами и преподавателями высших
учебных заведений Российской Федерации в 2011/2012 учебном году

Редактор
Е.С. Ухлина

Верстка
К.В. Сычев

Подписано в печать 30.08.2012. Формат 70x100 ¹/₁₆.
Печать офсетная. Печ. л. 15,5. Тираж 723 экз.
Отпечатано в ООО «НПК Развитие»
107140, г. Москва, ул. Малая Красносельская, д. 2/8, корп. 7