

ТИПОВАЯ УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА

«Правовые основы избирательного процесса и организации работы участковой избирательной комиссии»

(для обучения членов участковых избирательных комиссий и резерва составов участковых комиссий)



ЖУРНАЛ **ВЫБОРАХ** № 1 • 2013



10 ЛЕТ КОНВЕНЦИИ
СОДРУЖЕСТВА
НЕЗАВИСИМЫХ
ГОСУДАРСТВ
ОБ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ
СТАНДАРТАХ

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ
ОРГАНОВ В ПЕРИОД
НАЗНАЧЕНИЯ
ВЫБОРОВ: ПРАВОВЫЕ
ОСНОВЫ

ДЕМОКРАТИЯ
И ВЫБОРЫ
В СОЕДИНЕННЫХ
ШТАТАХ АМЕРИКИ:
РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ
АНАЛИЗ

КОНЕЦ СМУТНОГО
ВРЕМЕНИ,
ИЛИ КАК ИЗБИРАЛИ
МИХАИЛА
ФЕДОРОВИЧА
РОМАНОВА

СОДЕРЖАНИЕ

✓ АКЦЕНТ

Компетентное мнение

Леонид Ивлев

**Об образовании
избирательных округов
и формировании
избирательных участков**

2

Майя Гришина

**Формирование участковых
избирательных комиссий
на пятилетний срок полномочий:
нормативно-методическая основа
и первые шаги по ее реализации**

5



Актуально

Владимир Лысенко Игорь Евланов

**К 10-летию Конвенции СНГ
об избирательных стандартах**

12



Формирование участковых избирательных комиссий и резерва составов участковых комиссий

ТИПОВАЯ УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА «ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА И ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ УЧАСТКОВОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ»

*Для обучения членов участковых избирательных комиссий
и резерва составов участковых комиссий*

ПАСПОРТ ПРОГРАММЫ

Цель обучения:

Ознакомление слушателей с правовыми основами избирательного права и процесса, приобретение навыков работы участковых избирательных комиссий в период подготовки выборов, в день голосования, при подсчете голосов избирателей и установлении итогов голосования.

Категория слушателей: председатель, заместитель председателя, секретарь участковой избирательной комиссии, иные члены участковых избирательных комиссий, резерв составов участковых избирательных комиссий.

Форма обучения – очная (не менее 4 часов) и заочная, в том числе дистанционная.

Общий объем часов:

14 часов – для председателей, заместителей председателей, секретарей участковой избирательной комиссии;

12 часов – для иных членов участковых избирательных комиссий;

6 часов – для резерва составов участковых избирательных комиссий.

Лекционные занятия (либо самоподготовка на основе интерактивных курсов):

2 часа – для председателей, заместителей председателей, секретарей участковой избирательной комиссии, иных членов участковых избирательных комиссий, резерва составов участковых избирательных комиссий.

Практические занятия либо самоподготовка:

12 часов – для председателей, заместителей председателей, секретарей участковой избирательной комиссии;

10 часов – для иных членов участковых избирательных комиссий;

4 часа – для резерва составов участковых избирательных комиссий.

Тестирование: 1 час.

По инициативе избирательной комиссии субъекта Российской Федерации в программу могут быть внесены дополнения, заменены рекомендованные формы обучения. Избирательной комиссией субъекта Российской Федерации к обучению может привлекаться преподавательский состав вузов, действующих на территории субъекта Российской Федерации, специалисты избирательных комиссий и других государственных органов.

Избирательной комиссией субъекта Российской Федерации могут быть изготовлены дополнительные методические и обучающие материалы. При этом все обучающиеся проходят тестирование по единому тесту, утвержденному Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Информационные страницы в Интернете:
http://cikrf.ru/banners/form_uik
<http://rcoit.ru/education>

✓ ПРАВО

Законоприменение

Илья Чистобородов

Организационно-правовая конструкция обеспечения взаимодействия правоохранительных органов в период назначения выборов

20

Фемида и выборы

Александр Шин

Об особенностях судебной практики на муниципальных выборах в Иркутской области

26

✓ ОБЩЕСТВО

Избиратели и власть

**Борис Надеждин
Денис Паньшин**

Взаимодействие ЦИК России с Корпусом наблюдателей «За чистые выборы»: характер и перспективы развития

33



✓ ТЕХНОЛОГИИ

Политконсалтинг

Александр Егоров

Выборы высшего должностного лица в субъектах Российской Федерации: сбор подписей в поддержку кандидата

37

✓ ПРОСВЕЩЕНИЕ

За рубежом

Игорь Борисов

Из истории демократии и выборов в США

40

Виктор Шпилькин

Итоги выборов депутатов Кнессета: настоящие аутсайдеры и будущие победители

48

Связь времен

Юрий Иванов

Земский Собор 1613 года: как избирали Михаила Романова

52



Александр Абрамовский

Механизм формирования Учредительного собрания

56

✓ ТЕЛТАЙП

Книжная витрина

Алексей Осавелюк

Социокультурный опыт России, глобализация, избирательный процесс

61

✓ ИНФОРМАЦИЯ

64

ОБ ОБРАЗОВАНИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОКРУГОВ И ФОРМИРОВАНИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ



Леонид Ивлев

заместитель Председателя
Центральной избирательной
комиссии Российской
Федерации

Схемы избирательных округов для проведения указанных выборов должны быть утверждены соответствующими законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, представительными органами муниципальных образований не позднее 1 февраля 2013 года. 8 сентября 2013 года выборы законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации планируются в 16 регионах. В двух субъектах Российской Федерации – Республике Калмыкия и Чеченской Республике – выборы планируется провести по пропорциональной избирательной системе, в связи с чем схемы одномандатных (многомандатных) избирательных округов не разрабатывались и не утверждались.

В 14 субъектах Российской Федерации (Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия), Республика Хакасия, Забайкальский край, Архангельская, Владимирская, Ивановская, Иркутская, Кемеровская, Ростовская, Смоленская, Ульяновская и Ярославская области) на указанных выборах планируется применение смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системы.

В указанных субъектах Российской Федерации схемы избирательных округов были своевременно утверждены законодательными (представительными) органами государственной власти. На основании данных о численности зарегистрированных избирателей, участников референдума образовано следующее количество одномандатных избирательных округов:

Республика Башкортостан – 55 (всего в Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан будет избираться 110 депутатов, из них 55 – по единому избирательному округу, 55 – по одномандатным избирательным округам);

Республика Бурятия – 33 (всего в Народный Хурал Республики Бурятия будет избираться 66 депутатов, из них 33 – по единому избирательному округу, 33 – по одномандатным избирательным округам);

Республика Саха (Якутия) – 35 (всего в Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) будет избираться 70 депутатов, из них 35 – по единому избирательному округу, 35 – по одномандатным избирательным округам);

Республика Хакасия – 25 (всего в Верховный Совет Республики Хакасия будет избираться 50 депутатов, из них 25 – по единому избирательному округу, 25 – по одномандатным избирательным округам);

Забайкальский край – 25 (всего в Законодательное Собрание Забайкальского края будет избираться 50 депутатов, из них 25 – по единому избирательному округу, 25 – по одномандатным избирательным округам);

Архангельская область – 31 (всего в Архангельское областное Собрание депутатов будет избираться 62 депутата, из них 31 – по единому

избирательному округу, 31 – по одномандатным избирательным округам);

Владимирская область – 19 (всево в Законодательное Собрание Владимирской области будет избираться 38 депутатов, из них 19 – по единому избирательному округу, 19 – по одномандатным избирательным округам);

Ивановская область – 13 (всево в Ивановскую областную Думу будет избираться 26 депутатов, из них 13 – по единому избирательному округу, 13 – по одномандатным избирательным округам);

Иркутская область – 22 (всево в Законодательное Собрание Иркутской области будет избираться 45 депутатов, из них 23 – по единому избирательному округу, 22 – по одномандатным избирательным округам);

Кемеровская область – 23 (всево в Совет народных депутатов Кемеровской области будет избираться 46 депутатов, из них 23 – по единому избирательному округу, 23 – по одномандатным избирательным округам);

Ростовская область – 30 (всево в Законодательное Собрание Ростовской области будет избираться 60 депутатов, из них 30 – по единому избирательному округу, 30 – по одномандатным избирательным округам);

Смоленская область – 24 (всево в Смоленскую областную Думу будет избираться 48 депутатов, из них 24 – по единому избирательному округу, 24 – по одномандатным избирательным округам);

Ульяновская область – 18 (всево в Законодательное Собрание Ульяновской области будет избираться 36 депутатов, из них 18 – по единому избирательному округу, 18 – по одномандатным избирательным округам);

Ярославская область – 25 (всево в Ярославскую областную Думу будет избираться 50 депутатов, из них 25 – по единому избирательному округу, 25 – по одномандатным избирательным округам).

Среднее количество избирателей на один депутатский мандат (средняя норма представительства) варьируется от 15 560 избирателей (Республика Хакасия) до 111 386 избирателей (Ростовская область).

В Республике Башкортостан, Республике Хакасия, Ивановской, Кемеровской, Ростовской, Ульяновской и Ярославской областях полномочия всех окружных избирательных комиссий будут возлагаться на действующие территориальные избирательные комиссии. Частично избирательные комиссии субъектов Российской Федерации планируют сформировать окружные избирательные комиссии:

в Республике Бурятия – 15 (полномочия остальных 18 окружных избирательных комиссий плани-

руется возложить на действующие территориальные избирательные комиссии);

в Республике Саха (Якутия) – 28 (7 – на территориальные избирательные комиссии);

в Забайкальском крае – 15 (10 – на территориальные избирательные комиссии);

в Архангельской области – 5 (26 – на территориальные избирательные комиссии);

во Владимирской области – 2 (17 – на территориальные избирательные комиссии);

в Иркутской области – 4 (18 – на территориальные избирательные комиссии);

в Смоленской области – 18 (6 – на территориальные избирательные комиссии).

8 сентября 2013 года выборы депутатов представительных органов муниципальных образований столиц (административных центров) субъектов Российской Федерации планируются в 12 субъектах Российской Федерации. Во всех муниципальных образованиях (г. Майкоп Республика Адыгея, г. Якутск Республика Саха (Якутия), г. Кызыл Республика Тыва, г. Абакан Республика Хакасия, г. Красноярск, г. Архангельск, г. Белгород, г. Волгоград, г. Великий Новгород, г. Рязань, г. Екатеринбург Свердловская область, г. Тюмень) планируется применение смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системы.

Представительными органами муниципальных образований всех 12 столиц (административных центров) субъектов Российской Федерации схемы избирательных округов также своевременно утверждены уполномоченными органами и опубликованы в средствах массовой информации.

На основании данных о численности зарегистрированных избирателей, участников референдума образовано следующее количество одномандатных избирательных округов:

город Майкоп – 10 (всево в Совет народных депутатов муниципального образования «Город Майкоп» будет избираться 30 депутатов, из них 20 – по единому избирательному округу, 10 – по одномандатным избирательным округам);

город Якутск – 15 (всево в Якутскую городскую Думу будет избираться 30 депутатов, из них 15 – по единому избирательному округу, 15 – по одномандатным избирательным округам);

город Кызыл – 13 (всево в Городской Хурал представителей города Кызыла будет избираться 26 депутатов, из них 13 – по единому избирательному округу, 13 – по одномандатным избирательным округам);

город Абакан – 14 (всево в Совет депутатов города Абакана будет избираться 29 депутатов, из них

15 – по единому избирательному округу, 14 – по одномандатным избирательным округам);

город Красноярск – 18 (всего в Красноярский городской Совет депутатов будет избираться 36 депутатов, из них 18 – по единому избирательному округу, 18 – по одномандатным избирательным округам);

город Архангельск – 15 (всего в Архангельскую городскую Думу будет избираться 30 депутатов, из них 15 – по единому избирательному округу, 15 – по одномандатным избирательным округам);

город Белгород – 27 (всего в Совет депутатов города Белгорода будет избираться 54 депутата, из них 27 – по единому избирательному округу, 27 – по одномандатным избирательным округам);

город Волгоград – 24 (всего в Волгоградскую городскую Думу будет избираться 48 депутатов, из них 24 – по единому избирательному округу, 24 – по одномандатным избирательным округам);

город Великий Новгород – 15 (всего в Думу Великого Новгорода будет избираться 30 депутатов, из них 15 – по единому избирательному округу, 15 – по одномандатным избирательным округам);

город Рязань – 20 (всего в Рязанский городской Совет будет избираться 40 депутатов, из них 20 – по единому избирательному округу, 20 – по одномандатным избирательным округам);

город Екатеринбург – 18 (всего в Екатеринбургскую городскую Думу будет избираться 36 депутатов, из них 18 – по единому избирательному округу, 18 – по одномандатным избирательным округам);

город Тюмень – 18 (всего в Тюменскую городскую Думу будет избираться 36 депутатов, из них 18 – по единому избирательному округу, 18 – по одномандатным избирательным округам).

Среднее количество избирателей на один депутатский мандат (средняя норма представительства) варьируется от 4651 избирателя (г. Кызыл) до 59 531 избирателя (г. Екатеринбург).

В городах Майкопе, Якутске, Кызыле, Абакане, Белгороде, Волгограде и Тюмени полномочия всех окружных избирательных комиссий планируется возложить на избирательные комиссии муниципальных образований, организующих соответствующие выборы. Окружные избирательные комиссии планируется сформировать в установленном законом порядке в трех административных центрах субъектов Российской Федерации – городах Великом Новгороде (15 комиссий), Рязани (20 комиссий) и Екатеринбурге (18 комиссий). В городе Красноярске планируется сформировать для проведения выборов 12 окружных избирательных комиссий, полномочия остальных 6 окружных из-

бирательных комиссий будут возложены на действующие территориальные избирательные комиссии.

До 20 января 2013 года в соответствии с установленным Федеральным законом от 2 октября 2012 года № 157-ФЗ сроком завершилось образование избирательных участков, участков референдума на территории Российской Федерации сроком на пять лет.

Избирательные участки, участки референдума образованы в субъектах Российской Федерации главами местных администраций муниципальных районов, городских округов, районных администраций городов федерального значения по согласованию с соответствующими территориальными комиссиями.

Всеми 83 избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации приняты постановления об определении единой нумерации избирательных участков на территории соответствующих субъектов Российской Федерации.

Всего образовано 92 724 избирательных участка.

Из них:

по численности избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного участка:

44 282 избирательных участка или 47,8% от их общего количества – с численностью до 1000 избирателей;

28 001 или 30,2% – с численностью от 1001 до 2000 избирателей;

20 441 или 22% – с численностью более 2000 избирателей;

по муниципальным образованиям:

в городских округах образовано около 29 тысяч избирательных участков (более 31%), в том числе в столицах (административных центрах) субъектов Российской Федерации – более 15 тысяч;

в муниципальных районах всего образовано более 58,5 тысячи избирательных участков (около 63%), из них:

в городских поселениях – более 13,3 тысячи избирательных участков;

в сельских поселениях – более 45,2 тысячи избирательных участков;

на территориях внутригородских муниципальных образований городов федерального значения (Москвы и Санкт-Петербурга) – более 5 тысяч избирательных участков (около 6%).

В труднодоступных или отдаленных местностях образовано 2 313 избирательных участков или 2,5 процента от общего количества избирательных участков, на территории воинских частей, расположенных в обособленных, удаленных от населенных пунктов местностях, образовано 72 избирательных участка.

ФОРМИРОВАНИЕ УЧАСТКОВЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ НА ПЯТИЛЕТНИЙ СРОК ПОЛНОМОЧИЙ: НОРМАТИВНО-МЕТОДИЧЕСКАЯ ОСНОВА И ПЕРВЫЕ ШАГИ ПО ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ



Майя Гришина

член ЦИК России,
заслуженный юрист
Российской Федерации

1 ноября 2012 года вступили в силу положения¹ Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон), предусматривающие, наряду с проведением единого дня голосования во второе воскресенье сентября, формирование для проведения таких выборов участковых избирательных комиссий на пятилетний срок полномочий. Очевидна взаимосвязь этих решений законодателя: «выносятся за скобки» избирательной кампании такая часть ее календарного плана, как:

- формирование участковых избирательных комиссий (далее – УИК), в котором задействованы как вышестоящие комиссии, так и политические партии;*
- проведение первых, организационных заседаний участковых избирательных комиссий;*
- первичное обучение членов этих комиссий.*

Тем самым в летний период, на который приходится основная часть избирательной кампании, как организаторы выборов, так и их основные участники – политические партии получают возможность сосредоточиться на работе, непосредственно связанной с выдвижением кандидатов, списков кандидатов, их участием в избирательной, в том числе агитационной, кампании. Для избирательных комиссий также высвобождается время для более качественной подготовки непосредственно к самому дню голосования, подсчету голосов избирателей и, как итог, определению результатов выборов.

Вопрос о переводе участковых избирательных комиссий на пяти-

летний срок полномочий весьма продолжительное время обсуждался в среде организаторов выборов. Высказывались аргументы как «за», так и «против». Аргументы «за», по существу, приведены выше. Кроме того, на практике во многих субъектах Российской Федерации сложился резерв участковых комиссий. К аргументам «против» относились такие факторы, как:

- текучесть кадров участковых комиссий, в том числе в силу ограничений членства в комиссиях для родственников и подчиненных кандидатов, что неизбежно случается на муниципальных выборах, особенно в поселениях;*
- усложненный порядок замены члена участковой комиссии, пока-*

¹ Федеральный закон от 02.10.2012 № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / СЗ РФ, 2012, № 41, ст. 5522.

завшего недобросовестное отношение к работе в ходе избирательной кампании.

С учетом первой проблемы законодатель предусмотрел создание резерва составов участковых избирательных комиссий и упрощенный порядок назначения новых членов УИК вместо выбывших из указанного резерва. Что касается второй проблемы, то, на мой взгляд, она не получила в достаточной мере отражения в Федеральном законе. В данном случае может быть применен институт вывода из состава комиссии по суду за систематическое отсутствие на заседаниях, однако такой порядок представляется весьма сложным. Автор этих строк предлагал (не выдумывая ничего сверхоригинального, но «подсмотрев» опыт зарубежных коллег) ввести в качестве критерия вхождения в комиссию успешное прохождение тестирования на знание законодательства о выборах, и в первую очередь – законодательных установлений, касающихся непосредственно порядка работы УИК. Однако такая идея не получила поддержки. Остается надеяться, что при должном приложении сил со стороны ЦИК России, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и территориальных избирательных комиссий, а также избирательных комиссий муниципальных образований удастся обучить членов участковых комиссий настолько, что указанный тест постфактум будет пройден если не всеми, то подавляющим большинством.

На организацию обучения членов УИК ориентированы Концепция обучения кадров избирательных комиссий и других участников избирательного (референдумного) процесса в Российской Федерации в 2013–2015 годах (утверждена постановлением ЦИК России от 23 января 2013 года № 157/1181-6) и Сводный план основных мероприятий федерального государственного казенного учреждения «Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной

избирательной комиссии Российской Федерации» по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума), обучению организаторов выборов и референдумов, совершенствованию и развитию избирательных технологий в Российской Федерации на 2013 год (утвержден постановлением ЦИК России от 23 января 2013 года № 157/1180-6). Типовая программа обучения членов УИК, равно как и список материалов, которые необходимо подготовить для такого обучения, утверждены секретарем ЦИК России 4 декабря 2013 года и размещены на сайте РЦОИТ при ЦИК России. В Требованиях пользователя в Задаче «Кадры» ГАС «Выборы» предусмотрен автоматизированный учет результатов обучения членов УИК и резерва составов участковых комиссий (реализация Требований ожидается к 1 июля 2013 года). Однако основная работа по указанному направлению еще впереди – создание современных, качественных и доступных обучающих материалов, полноценного и развернутого теста для проверки знаний.

Нормативную базу формирования участковых избирательных комиссий составляют положения Федерального закона. Что касается порядка формирования резерва составов участковых комиссий, а также назначения новых членов указанных комиссий вместо выбывших, то Федеральный закон предусмотрел подзаконное нормативно-правовое регулирование актами ЦИК России. В связи с этим одними из первоочередных задач Комиссии по реализации новых требований Федерального закона стали подготовка Порядка формирования резерва составов участковых комиссий и назначения нового члена участковой комиссии из резерва составов участковых комиссий (далее – Порядок формирования резерва), внесение изменений в Методические рекомендации о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных обра-





зований, окружных и участковых избирательных комиссий (далее – Методические рекомендации), утверждение формы удостоверения члена УИК. 5 декабря 2012 года ЦИК России были приняты соответствующие постановления². В ходе работы над указанными документами, которая проходила

при непосредственном участии представителей политических партий, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, необходимо было урегулировать ряд правовых и организационных проблем, на которых остановлюсь ниже.

Следует обратить внимание непосредственно на заголовки документов: Методические рекомендации нацелены на разъяснение порядка формирования участковых *избирательных комиссий*, а порядок говорит о формировании резерва составов *участковых избирательных комиссий*, под которыми, как известно, в соответствии с Федеральным законом понимаются избирательные комиссии и комиссии референдума. Это обусловлено тем, что статьей 4 Федерального закона от 2 октября 2012 года № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 157-ФЗ) установлен срок образования *избирательных участков* и формирования участковых *избирательных комиссий*. Таким образом, сейчас мы находимся именно в процессе формирования *избирательных комиссий* как базовых органов, направленных на организацию и проведение выборов, которые, как известно, проводятся обязательно и периодически. Что касается исполнения полномочий комиссий референдума, комиссий по отзыву, комиссий по голосованию по изменению границ муниципальных образований, каковые есть и могут быть в случае определенных инициатив и соблюдения законодательных процедур, то УИК в этих случаях будут действовать как комиссии по проведению соответствующих голосований. Таким образом, когда формируется резерв, мы не можем сказать, в качестве каких именно членов комиссий будут работать лица, включенные в него. Поэтому в точном соответствии с пунктом 5.1 статьи 27 Федерального закона резерв обозначен именно как резерв составов *участковых комиссий*.

В соответствии с положениями Федерального закона УИК формируются территориальными комиссиями, а резерв – избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации. Таким образом, процесс происходит «по восходящей». В ходе ра-

² См.: постановление ЦИК России от 05.12.2012 № 152/1137-6 (ред. от 16.01.2013) «О порядке формирования резерва составов участковых комиссий и назначения нового члена участковой комиссии из резерва составов участковых комиссий», постановление ЦИК России от 05.12.2012 № 152/1138-6 «О внесении изменений в Методические рекомендации о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий», постановление ЦИК России от 05.12.2012 № 152/1139-6 «Об удостоверении члена участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса».



боты над указанными нормативными актами ЦИК России поступали предложения о прямом закреплении полномочия по формированию резерва составов УИК за территориальными избирательными комиссиями (далее – ТИК). Однако очевидно, что такое регулирование вышло бы за рамки закона. Вместе с тем, и это не противоречит закону, в Порядке формирования резерва отражены формы участия ТИК в подготовке необходимых документов для рассмотрения избирательной комиссией субъекта Российской Федерации. Порядок этого участия, объемы, вовлеченность определяет непосредственно избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, которая может поручить либо больший, либо меньший объем исполнения тех или иных действий, связанных с формированием резерва составов участковых комиссий.

Большое внимание обращалось при подготовке документов на информационную составляющую процесса, в частности, обеспечение процесса гласности, публичности при принятии решений о формировании участковых избирательных комиссий и резерва, включая доформирование, донабор.

В связи с этим следует отметить важность на первоначальном этапе наладки автоматизированного учета в ГАС «Выборы» всех кандидатур, как предложенных, так и назначенных в УИК, а также зачисленных в резерв (такая функция уже реализована в Задаче «Кадры» ГАС «Выборы»). Следовательно в утвержденной форме заявления гражданина на вхождение в состав УИК и резерв есть и согласие на обработку персональных данных.

Порядок работы с информацией содержится в Регламенте использования ГАС «Выборы» для решения задач, связанных с формированием участковых избирательных комиссий, резерва составов участковых комиссий, назначением нового члена участковой избирательной комиссии из резерва составов участковых комиссий, обучением членов участковых избирательных комиссий, резерва составов участковых комиссий, принятом ЦИК России 26 декабря 2012 года³.

Одновременно необходимо было решить вопрос о гласности в работе по формированию УИК. Объявления о сборе предложений, сроки, место подачи предложений (адрес ТИК) – эта информация юридически важна для всех субъектов права внесения предложений. Соответствующие объявления должны публиковаться в местной печати либо обнародоваться иным способом. Однако, как

³ Постановление ЦИК России № 155/1158-6.

тираж, так и периодичность выхода в свет местной прессы не всегда могут обеспечить доведение информации до всех заинтересованных лиц: политических партий, иных общественных объединений, избирателей, которые на своих собраниях также могут выдвигать кандидатуры в составы УИК. В связи с этим в Методических документах ЦИК России урегулирован вопрос размещения подробной и актуальной информации в Интернете. Предусмотрено размещение в сети информации о сборе предложений в составы участковых комиссий и дополнительном наборе в резерв составов участковых комиссий. Для этого было предложено избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации до 20 декабря 2012 года создать специальные разделы на своих сайтах под названием «Формирование участковых избирательных комиссий и резерва составов участковых комиссий».

Как указывалось выше, в соответствии с законом сообщения о сборе предложений в составы участковых избирательных комиссий публикуются или обнародуются территориальными комиссиями. В целях обеспечения дополнительных гарантий гласности в Методических рекомендациях установлено, что в пятидневный срок со дня опубликования или обнародования объявлений ТИК это же объявление должно появиться на вышеуказанном сайте в вышеуказанном разделе. Таким образом, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации должны вести постоянный контроль за опубликованием соответствующих объявлений,

сводить их в единую удобочитаемую информацию, в том числе для тех, кто будет вносить соответствующие предложения. Как показала новейшая практика (на начало февраля 2013 года), некоторые избирательные комиссии субъектов не выполнили данные рекомендации, и на настоящий момент в ЦИК России уже поступают жалобы на нарушение прав политических партий при формировании УИК именно в этих субъектах Российской Федерации.

Что касается донабора в резерв составов УИК, то это решение принимает избирательная комиссия субъекта Российской Федерации при наличии предусмотренных законом обстоятельств, о которых более подробно будет сказано ниже. Соответственно свое решение в трехдневный срок со дня принятия избирательная комиссия субъекта Российской Федерации также должна разместить в вышеуказанном разделе сайта в Интернете (пункт 14 Положения о резерве).

Первоочередной задачей в настоящее время является формирование участковых избирательных комиссий сроком на пять лет. Однако сама процедура формирования УИК не претерпела серьезных изменений, в связи с чем не требует специального разъяснения. Как известно, важное значение имеет обеспечение гарантий партий, представленных в федеральном парламенте, региональном или в представительном органе местного самоуправления, на учет их предложений. Новацией является отражение вопросов, связанных с недостаточностью кандидатур либо превышением числа



предложений над числом мест в избирательной комиссии. При отсутствии предложений обращено внимание избирательных комиссий субъектов и территориальных комиссий на необходимость принять все меры по подбору кандидатур, внесению предложений, в том числе меры судебной защиты (пункт 8.14 Методических рекомендаций). Закреплены гарантии гласности объявлений о дате рассмотрения ТИК вопроса о формировании УИК (приложение № 4¹). Именно в объявлении о сборе предложений должна быть опубликована дата, когда ТИК будет рассматривать персональные вопросы. Указано, что представители политических партий и иных общественных объединений имеют право присутствовать при рассмотрении данного вопроса в территориальной избирательной комиссии (пункт 3.7 Методических рекомендаций). Прямо сказано, что численный состав УИК определяется до начала сбора предложений (пункт 8.5 Методических рекомендаций).

С учетом предложений политических партий указано, что при внесении нескольких кандидатур политической партией она вправе определить очередность (своеобразный рейтинг), в которой будут учитываться кандидатуры. В пункте 8.9 Методических рекомендаций говорится, что политическая партия, иной субъект права внесения кандидатур имеет право в любое время изменить эту очередность в рейтингах.

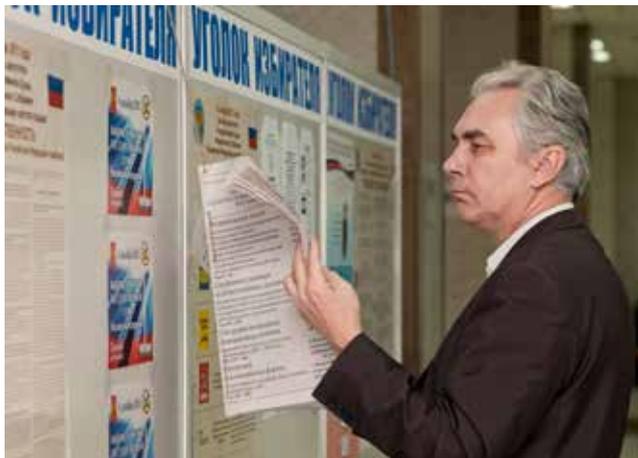
Как показало моделирование возможных ситуаций по использованию резерва для назначения новых членов УИК вместо выбывших, создание резерва не может быть одномоментным актом. В связи с этим в Порядке формирования резерва содержится ряд положений о дополнительном наборе в резерв (раздел 2.1). Согласно пунктам 11 и 12 Порядка «ежегодно избирком субъекта с участием ТИК проводит уточнение сведений по кандидатурам, зачисленным в резерв составов участковых комиссий, по результатам которого комиссией субъекта может быть принято решение о сборе предложений для дополнительного зачисления в резерв составов участковых комиссий». Таким образом, представляется, что с использованием средств ГАС «Выборы» с участием нижестоящих комиссий возможно отслеживать текущее состояние резерва. И при выявлении того, что на той или иной территории выбыл член комиссии и есть опасение, что замещать вакансии нечем, можно донабирать в резерв составов в любое время в межвыборный период. Кроме того, в Порядке формирования резерва отражены два случая, когда объявление о донаборе обязательно.

В период между выборами в случае исчерпания резерва составов участковых комиссий в части кандидатур от парламентских партий. В данном случае избирательная комиссия субъекта проводит сбор предложений в обязательном порядке. Сбор предложений может проводиться как для резерва в целом, так и для конкретной территории, конкретного избирательного участка, участка референдума. Иными словами, если мы увидим, что, например, в участковой избирательной комиссии № 10 в резерве нет представителя какой-либо парламентской партии, то избирательная комиссия субъекта Российской Федерации может только для этой комиссии объявить набор в резерв. И естественно, парламентская партия имеет право первоочередного учета кандидатур.

И при назначении выборов, в том числе досрочных, за исключением дополнительных и повторных, избирательная комиссия субъекта Российской Федерации в обязательном порядке проводит сбор предложений для дополнительного зачисления в резерв составов участковых комиссий, которые участвуют в подготовке и проведении этих выборов. Сбор предложений осуществляется в период, который начинается со дня официального опубликования решения о назначении выборов и заканчивается за 50 дней до дня голосования. Отмечу, что особого внимания требуют случаи, когда проводится избирательная кампания по досрочным муниципальным выборам, если ее сроки в соответствии с законом сокращены на одну треть. В данном случае избирательная комиссия субъекта Российской Федерации своим решением с учетом местных условий может продлить срок сбора предложений. Что касается срока 50 дней, то представляется, что именно этот срок достаточен для принятия решений и для подготовки резервов в ходе текущей избирательной кампании.

Также по предложению политических партий, поддержанному большинством членов ЦИК России, для досрочного исключения из резерва (пункт 24 Порядка формирования резерва) входит такое основание как *«решение политической партии с обязательным представлением в трехдневный срок кандидатуры в резерв составов участковых комиссий взамен отозванной»*.

Практика покажет, не нивелируют ли эти положения такое рассмотренное выше преимущество в организации кампании, как отсутствие необходимости заниматься формированием участковых избирательных комиссий и обучением членов непосредственно в период избирательной кампании. Можно прогнозировать попытки применения известных технологий «отзыва» членов участковых



избирательных комиссий для дестабилизации избирательного процесса. Возможно и проявление нашей «национальной традиции» все решать и делать в последний день. Эта традиция уже проявляется – по информации, поступающей с мест, уже имеются случаи пропуска политическими партиями сроков подачи предложений.

Можно прогнозировать, что партиями не будет заполнена вся их квота в созданных участковых избирательных комиссиях, особенно в отдаленных местностях. По моему мнению, оптимальным являлся бы подход к созданию участковых комиссий как политически нейтральных органов. Однако ныне в российском законодательстве закреплена иной подход, что, вероятно, оправдано политической практикой. В связи с этим и положения закона, и Методические рекомендации нацеливают избирательные комиссии субъектов Российской Федерации на конструктивный и даже навязчивый диалог с политическими партиями. Если же избирательная комиссия не прилагает достаточно усилий для вовлечения партий в процесс, то возникают жалобы, предложения о продлении сроков сбора предложений. И в ряде случаев в рамках предусмотренного Федеральным законом № 157-ФЗ срока такое продление осуществляется. В процессе реализации закона возникают вопросы о том, обязаны ли субъекты выдвижения кандидатур в состав УИК представлять в установленные сроки весь пакет рекомендуемых документов. В связи с этим нелишне отметить, что согласно пункту 6 статьи 22 Федерального закона «орган, назначающий в состав комиссии гражданина Российской Федерации, выдвинутого в соответствии с требованиями, установленными настоящим Федеральным законом, обязан получить письменное согласие указанного гражданина Российской Федерации на вхождение в состав этой комиссии». Таким образом, хотя наличие согласия гражданина на входе-

ние в состав УИК является обязательным, однако нет никаких препятствий для получения данного согласия непосредственно территориальной избирательной комиссией после получения решения партии, иного общественного объединения, органа местного самоуправления и т.д.

Качество работы участковых комиссий, точное их следование в своих действиях нормам закона стало одним из наиболее важных факторов легитимации результатов выборов. Вместе с тем и недостатки в организации работы участковых избирательных комиссий стали очевиднее благодаря широко распространившейся технологии создания «народного контента» в Интернете: теперь любая ошибка из локальной ситуации может мгновенно превратиться в хит просмотров. Практика внедрения на выборах веб-наблюдения за подсчетом голосов избирателей оправдала себя как объективный материал, свидетельствующий о результате работы избирательной системы в межвыборный период: ведь, по сути, все усилия организаторов выборов сводятся к тому, чтобы в один день, в течение 10 часов по всей стране имели возможность беспрепятственно принять участие в выборах более 100 миллионов избирателей, и при этом каждый избиратель должен быть уверен, что его голос учтен в точном соответствии с волеизъявлением.

Тем важнее для системы избирательных комиссий точно в соответствии с законом и в установленные законом сроки сформировать участковые комиссии и приступить к обучению их членов. Особая ответственность ложится на те субъекты Российской Федерации, в которых в сентябре 2013 года запланированы выборы в региональные органы власти, поскольку по результатам их труда во многом будет оценены и инициативы законодателя, и работа избирательной системы.

К 10-ЛЕТИЮ КОНВЕНЦИИ СНГ ОБ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СТАНДАРТАХ



Владимир Лысенко

заместитель начальника
Управления общественных
связей и информации
Аппарата ЦИК России,
доктор юридических
наук, заслуженный юрист
Российской Федерации



Игорь Евланов

начальник отдела
информационного
сопровождения
международного
сотрудничества Управления
внешних связей Аппарата
ЦИК России

После образования Содружества Независимых Государств важной задачей нового межгосударственного образования явилось обеспечение прав и основных свобод человека в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, положениями Устава и иных документов СНГ. Один из таких документов – Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

Уникальность разработки и принятия Конвенции заключается в том, что впервые в мировой практике была проведена кодификация стандартов демократических выборов в рамках нового межгосударственного образования и их закрепление в формате международно-правового акта – конвенции, носящей обязательный характер. Это было особенно важно для государств Содружества, формирующих свои избирательные системы и правоприменительную практику на основе универсальной концепции и модели правового регулирования демократических прав и свобод человека и гражданина, учета национальных особенностей и перспектив межгосударственной интеграции и координации.

Конвенция была подготовлена на основе обобщения и содержательного развития общепризнанных принципов и норм международного права, относящихся к организации демократического избирательного процесса, в том числе международных обязательств государств СНГ в рамках ООН, СБСЕ (Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1990 г.), Па-

рижской Хартии для новой Европы (1990 г.), Стамбульских документов (1999 г.), Совета Европы (Конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 г.) и статьи 3 Протокола № 1 к ней (1954 г.), Декларации Межпарламентского Союза «О критериях свободных и справедливых выборов» (1994 г.), иных международных документов в области организации избирательного процесса. Были приняты во внимание опыт конституционного и правового регулирования и практика проведения выборов в СНГ в целях сведения базовых демократических стандартов оценки качества национального избирательного законодательства, обеспечения избирательных прав и свобод граждан, гарантий их реализации в формат единого целевого кодифицированного международно-правового документа обязательного характера – Конвенции. При подготовке ее проекта были использованы также результаты научных исследований ряда отечественных и зарубежных авторов.

Конвенция состоит из преамбулы и 26 статей. Она ясно и внятно провозглашает современные принципы демократических выборов: в ней кодифицированы и содержательно развиты в конвенциональ-



ном формате такие системообразующие стандарты организации современного избирательного процесса, как демократические, периодические, обязательные, свободные, подлинные, справедливые, конкурентные, открытые и гласные выборы, проводимые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, обеспечение судебной защиты избирательных прав и свобод всех участников выборов, осуществление общественного и международного наблюдения за выборами, гарантии их реализации.

В Конвенции впервые даны развернутые определения вышеназванных избирательных стандартов, в том числе с учетом их законодательного оформления в национальном избирательном законодательстве государств СНГ, и механизмы их реализации.

Впервые в международной практике положения Конвенции в полном объеме и системно распространяются на выборы всех видов и уровней органов государственной власти и местного самоуправления – национальные, региональные и муниципальные, а также в иные органы народного (национального) представительства.

Конвенция содержит ряд положений, обеспечивающих эффективную реализацию принципа открытости и гласности выборов, деятельности избирательных органов на всех стадиях избирательного процесса с целью повышения уровня доверия к итогам голосования и результатам выборов, избранным кандидатам.

Немаловажны принятые на себя государствами СНГ международные обязательства обеспечивать принятие мер, гарантирующих беспристрастность в освещении избирательной кампании средствами массовой информации.

В целях обеспечения осознанного выбора со стороны избирателей государства СНГ обязуются на основе Конвенции принимать национальные программы гражданского образования и участвовать в разработке и принятии аналогичных межгосударственных программ, обеспечивать условия для ознакомления и обучения граждан и иных участников избирательной кампании избирательным процедурам и правилам, повышения их правовой культуры и профессиональной квалификации организаторов выборов.



Важным элементом Конвенции являются положения о создании системы независимых беспристрастных избирательных органов, организующих проведение демократических свободных справедливых подлинных и периодических выборов в соответствии с законодательством и международными обязательствами государства, положениями Конвенции.

В Конвенции закреплены нормы, касающиеся организации международного наблюдения за выборами с учетом практики его проведения ООН, БДИПЧ ОБСЕ, Советом Европы, Европейским союзом, другими международными организациями, а также органами Содружества Независимых Государств. В ней сформулированы положения, закрепляющие статус международных наблюдателей. Впервые в международно-правовом документе конкретизирован статус международных наблюдателей, установлены их обширные полномочия, определены гарантии, в том числе судебные, содействующие выполнению ими своих функциональных обязанностей для объективного наблюдения за выборами и оценки национального избирательного законодательства, практики проведения выборов, обеспечения избирательных прав и свобод участников избирательного процесса.

Конвенцией предусматривается создание на основе избирательных органов государств – участников Конвенции специального органа – Межгосударственного избирательного совета, на который



возлагается оказание, в частности, содействия по подготовке и проведению наблюдения за выборами. Порядок создания и положение о Межгосударственном избирательном органе должны быть определены Соглашением государств – участников Конвенции.

Разработка, принятие и плодотворное применение Конвенции оказала определенное влияние и на общеевропейскую модель регулирования избирательного процесса. Кроме того, по инициативе ЦИК России был разработан и направлен в общеевропейские структуры проект европейской конвенции о демократических выборах, избирательных правах и свободах.

ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ КОНВЕНЦИИ

7 декабря 2000 года на заседании Постоянной комиссии по правовым вопросам Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (далее – Межпарламентская ассамблея) по предложению ЦИК России было принято решение о разработке проекта Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод.

Проект Конвенции был рассмотрен 19–20 ноября 2001 года в Исполкоме СНГ (г. Минск) на первом совещании полномочных представителей и экспертов Азербайджана, Армении, Беларуси, Киргизии, Молдовы, России, Таджикистана, а также представителей Туркменистана и Украины, участвовавших в качестве наблюдателей.

На восемнадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участни-

ков Содружества Независимых Государств проект Конвенции был одобрен (постановление № 5 от 24 ноября 2001 года) и направлен для рассмотрения в Совет глав государств СНГ.

23 января 2002 года на втором совещании в Минске полномочных представителей и экспертов Армении, Беларуси, Казахстана, Киргизии, Молдовы, России, Таджикистана, Туркменистана (делегация Украины участвовала в качестве наблюдателей), а также представителей Межпарламентской Ассамблеи и Исполнительного комитета СНГ проект Конвенции был окончательно согласован.

На заседании Совета глав государств Содружества Независимых Государств 7 октября 2002 года в Кишиневе текст Конвенции был подписан главами семи государств (Армении, Гру-

КОНВЕНЦИЯ О СТАНДАРТАХ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ВЫБОРОВ, ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ И СВОБОД В ГОСУДАРСТВАХ – УЧАСТНИКАХ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

- системное регулирование всех видов и уровней выборов;
- системный перечень стандартов демократических выборов и избирательных прав и свобод;
- влияние на развитие национальных избирательных процессов;
- влияние на формирование системы международных документов на пространстве СНГ в области выборов и референдумов;
- влияние на развитие демократизации международных избирательных стандартов;
- комплексное закрепление статуса национальных наблюдателей, как представителей гражданского общества, осуществляющих контроль за функционированием выборных органов;
- закрепление широчайших возможностей международных наблюдателей.

зии, Киргизии, Молдовы, России, Таджикистана и Украины).

Конвенция вступила в силу **11 ноября 2003 года** после ратификации ее тремя государствами: Арменией, Киргизией и Российской Федерацией.

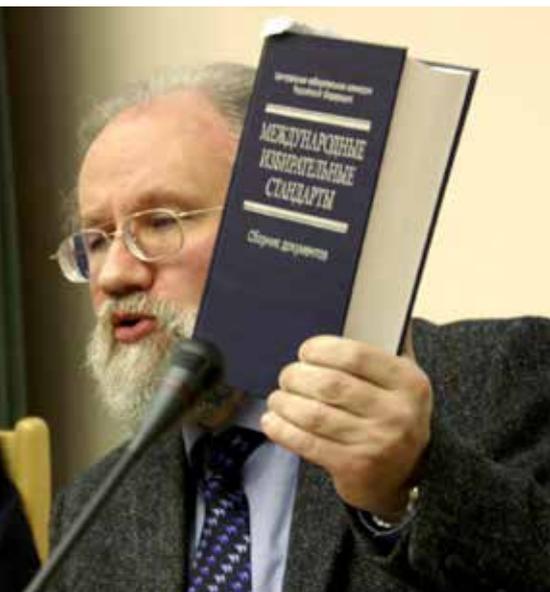
В 2007 году к Конвенции присоединился Казахстан. Свои намерения о присоединении к Конвенции в разные годы высказывали Азербайджан и Беларусь. В настоящее время участниками Конвенции являются Армения, Казахстан, Киргизия, Молдова, Российская Федерация, Таджикистан.

ВЛИЯНИЕ КОНВЕНЦИИ И ДРУГИХ ДОКУМЕНТОВ СНГ НА НАЦИОНАЛЬНУЮ ЭЛЕКТОРАЛЬНУЮ ПРАКТИКУ

На двадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ 7 декабря 2002 года были одобрены Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами на основе Конвенции, а 4 декабря 2004 года Межпарламентская Ассамблея приняла новую редакцию Рекомендаций для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами и референдумами, распространив методику междуна-

родного наблюдения СНГ за выборами также и на референдумы. 16 мая 2011 года Межпарламентская Ассамблея приняла новую редакцию указанных Рекомендаций, которые действуют в настоящее время.

Разработано и утверждено Положение о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах, опирающееся на Конвенцию и Рекомендации для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами и референдумами.





Кроме того, в ноябре 2008 года в развитие конвенциональных положений была разработана и принята Декларация Межпарламентской Ассамблеи «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах – участниках Содружества Независимых Государств» (постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 25 ноября 2008 года № 31-5 «О совершенствовании системы международного сотрудничества в области демократических выборов»).

Декларация определила системообразующие принципы организации и осуществления международного наблюдения за общенациональными

выборами и выборами иного уровня, референдумами в СНГ, а именно:

- принцип уважения национального суверенитета;
- принцип открытости;
- принцип универсальности;
- принцип взаимности;
- принцип профессионализма;
- принцип беспристрастности;
- принцип оказания действенной помощи.

Основными концептуальными элементами Декларации являются положения о том, что демократические выборы и референдумы могут проводиться в рамках различных избирательных систем и систем голосования, национальных законов при неукоснительном соблюдении принципа суверенного равенства государств и их равенства по выполнению всех взятых на себя международных обязательств в рамках СНГ.

Принятие Декларации, органически дополняющей своим рекомендательным содержанием Конвенцию, позволяет придать качественно новый импульс организации и проведению международного наблюдения за выборами и референдумами, а также внести весомый вклад СНГ и каждого государства Содружества в дело совершенствования и применения общеевропейских стандартов международного наблюдения.

* * *

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ – одно из подтверждений стремления стран Содружества к дальнейшей демократизации избирательного процесса, созданию новой международной системы гарантий избирательных прав и свобод участников выборов, обеспечению стабильности политического развития, развитию международных избирательных стандартов.

Основанная на положениях Конституции Российской Федерации российская избирательная система, соответствующая международным избирательным стандартам и в то же время обладающая национальной самобытностью и потенциалом суверенного развития, в своей демократичности ни по одному показателю не уступает избирательным системам зарубежных стран, а в ряде случаев является пионером развития электоральных институтов, современной системы международ-

ных избирательных стандартов, конвенционального регулирования стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод.

Ее скромный, но деловой 10-летний юбилей стал предметом научно-практического обсуждения на пространстве СНГ в рамках международного семинара «Соблюдение международных стандартов демократических выборов: проблемы и перспективы (к 10-летию подписания Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ)», организованного Международным институтом мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств – участников МПА СНГ, который состоялся 7 декабря 2012 года в Санкт-Петербурге. В его работе принял участие секретарь ЦИК России Н.Е. Конкин.

ХРОНИКА

В период с 6 по 9 декабря 2012 года делегация ЦИК России во главе с секретарем ЦИК России Н.Е. Конкиным приняла участие в международном семинаре «Соблюдение международных стандартов демократических выборов: проблемы и перспективы» (к 10-летию подписания Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ), организованном Международным институтом мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств – участников МПА СНГ.

В семинаре, который проходил в Парламентском центре МПА СНГ (г. Санкт-Петербург), приняли участие парламентарии и руководство центральных избирательных комиссий стран Содружества, представители международных организаций, специалисты и эксперты в области избирательного права.

Семинар проводился с целью обобщения опыта практического применения норм Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, определения ее роли в совершенствовании электорального законодательства.

Открыл семинар Генеральный секретарь Совета МПА СНГ А.И. Сергеев, после чего с докладом «Современные выборы и международные избирательные стандарты» выступил Первый заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации А.П. Торшин.

В ходе семинара, который проходил в рамках двух секций, была проанализирована практика некоторых государств СНГ в развитии национальных институтов, ответственных за проведение выборов, роль законодательной и исполнительной ветвей власти в совершенствовании избирательных процессов, гармонизации подходов к проведению выборов в странах Содружества, а также взаимодействие государств СНГ и руководящих структур Содружества в электоральной сфере.

На первой секции «Развитие избирательного законодательства государств – участников СНГ после 2002 года: итоги и новые рубежи» с основным докладом «Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ. Практика применения в Российской Федерации» выступил секретарь

ЦИК России Н.Е. Конкин, который отметил, что «после образования Содружества Независимых Государств важной задачей нового межгосударственного образования стало обеспечение прав и основных свобод их граждан в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права. Поэтому в целях реализации права граждан избирать и быть избранными и была разработана Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанная 7 октября 2002 года в Кишиневе главами семи из двенадцати государств – участников Содружества: президентами Армении, Грузии, Киргизии, Молдовы, России, Таджикистана и Украины. Российская Федерация была одним из инициаторов разработки данного документа».

Далее секретарь ЦИК России подчеркнул, что Российская Федерация активно применяет положения Конвенции в своей избирательной системе. В частности, в последние годы в Российской Федерации был проведен комплекс мероприятий, направленный на совершенствование избирательного процесса с целью улучшения качества народного представительства и создание дополнительных условий для свободной, справедливой и цивилизованной конкуренции между партиями как на федеральном и региональном, так и на местном уровне. В действующее законодательство были внесены значительные изменения, направленные на решение поставленных задач. Например, в 2009 – 2012 годах принято 25 законов, вносящих изменения в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», 13 законов, вносящих изменения в Федеральный закон «О политических партиях». Внесенные в законодательство всех уровней изменения были направлены на либерализацию российской избирательной системы. В рамках курса на либерализацию процесса участия партий в выборах упрощены процедура регистрации политических партий, требования для участия зарегистрированных партий в выборах (отмена сбора подписей для политических партий на всех выборах, кроме выборов Президента Российской Федерации). Были восстановлены прямые выборы глав субъектов Российской Федерации и определены принципы применения пропорциональной избирательной

системы на выборах представительных органов муниципальных образований.

Н.Е. Конкин особо подчеркнул, что Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств после ее ратификации Российской Федерацией стала неотъемлемой частью ее правовой системы: в соответствии с пунктом 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

При этом, Конституционный Суд Российской Федерации в решениях, вынесенных по итогам рассмотрения дел, связанных с реализацией избирательных прав, раскрыл и обосновал нормативное содержание ряда имеющих первостепенное значение принципов избирательного права, опираясь, в том числе, на анализ международных обязательств Российской Федерации в соответствующей сфере, что способствовало согласованию в рамках национальной правовой системы конституционных и международных избирательных стандартов. С 2003 года было принято 15 постановлений и определений Конституционного Суда Российской Федерации, в которых при рассмотрении дела учитывались нормы и требования Конвенции.

Представители законодательных органов власти и центральных избирательных комиссий государств – участников МПА СНГ проинформировали об изменениях законодательства в своих странах, направленных на повышение уровня защиты избирательных прав граждан.

Вторая секция семинара была посвящена вопросам гармонизации подходов к международному наблюдению за выборами и референдумами. Участники обсудили актуальные проблемы в деятельности мониторинговых миссий БДИПЧ ОБСЕ и Исполкома СНГ, обозначили ориентиры на будущее. В ходе работы секции были освещены наиболее актуальные вопросы организации международного наблюдения за выборами, проанализирована эффективность наблюдательных процедур. Выступающие также обсудили вопросы взаимодействия международных организаций, осуществляющих мониторинг подготовки и про-

ведения выборов, с органами государственной власти, структурами гражданского общества и организаторами выборов.

Член Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России В.В. Смирнов рассказал о деятельности совета, в частности, о проведенном в октябре 2012 года «круглом столе», и передал организаторам семинара Обращение участников «круглого стола», посвященное десятилетию Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

Кроме того, в рамках демонстрации работы комплексов обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) и комплексов для электронного голосования (КЭГ), организованной Санкт-Петербургской избирательной комиссией во взаимодействии с ФЦИ при ЦИК России, было проведено голосование участников семинара по вопросу: «Согласны ли Вы с необходимостью закрепления в международном праве принципов и стандартов международного наблюдения за выборами?». В результате подведения итогов голосования из 52 участников «за» высказалось 39 человек, «против» – 11 человек. Два бюллетеня оказались недействительными.

По результатам семинара был подготовлен проект резолюции, в котором участники семинара призывают обратиться к государствам, разделяющим демократические стандарты организации и проведения выборов, провозглашенные в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, с предложением присоединиться к Конвенции и ратифицировать ее, а также считают целесообразным обратиться к Межпарламентской Ассамблее государств – участников СНГ с предложением разработать модельный закон «О международном наблюдении на национальных выборах».

Кроме того, на семинаре было принято решение продолжить обсуждение вопросов, связанных с гармонизацией подходов к организации выборов и международного наблюдения за ними, в марте 2013 года в Баку на международной научно-практической конференции, посвященной развитию избирательного законодательства в странах Европы и СНГ.

ДОКУМЕНТ



Обращение участников «круглого стола», посвященного десятилетию Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств

Участники «круглого стола» отмечают, что Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств:

- впервые в международной практике систематизировала и закрепила в качестве юридически обязательных для ратифицировавших данную Конвенцию государств основные стандарты и принципы демократических выборов, а также избирательных прав и свобод;
- содействовала развитию в этих государствах избирательного законодательства и практики проведения выборов с целью обеспечения претворения в жизнь названных стандартов, принципов и избирательных прав и свобод;
- положительно повлияла на разработку ряда международных (глобальных и региональных) актов в избирательной сфере, прежде всего в области международного наблюдения за выборами;
- содействовала разработке и принятию Декларации Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ «О принципах международного наблюдения за выборами и референдуме в государствах – участниках Содружества Независимых государств».

Участники «круглого стола» с целью продолжения формирования институтов демократии, защиты политических прав и свобод граждан, поступательного развития государств, открытых для общества, с учетом национальных особенностей их развития считают необходимым:

- обобщить практику применения Конвенции с целью дальнейшего совершенствования организации подготовки и проведения демократических выборов;
- провести сравнительный анализ избирательного законодательства для выявления наилучших практик организации электоральных процедур;
- обратиться к государствам, разделяющим демократические стандарты организации и проведения выборов, провозглашенные в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, присоединиться к Конвенции; приложить усилия к разработке единых стандартов организации и проведения международного наблюдения за выборами на принципах, которые были заложены в Конвенции и нашли развитие в Декларации Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ «О принципах международного наблюдения за выборами и референдуме в государствах – участниках Содружества Независимых Государств», предложив МПА СНГ разработать на этой основе модельный закон «О международном наблюдении на национальных выборах»;
- признать в качестве одного из направлений сотрудничества государств – участников СНГ в электоральной сфере развитие и внедрение современных коммуникационных возможностей обеспечения голосования с использованием дистанционных технологий волеизъявления и общественного видеонаблюдения за избирательным процессом;
- обновить рассмотрение вопроса о создании межгосударственного избирательного совета, предусмотренного статьей 21 Конвенции, с учетом современных реалий и вызовов времени;
- продолжить усилия по разработке, принятию и ратификации юридически обязывающего международного документа о стандартах демократических выборов для государств – членов Совета Европы;
- продолжить усилия по совершенствованию международно-правовой базы ОБСЕ по организации международного наблюдения за выборами в государствах – участниках ОБСЕ;
- продолжить диалог парламентариев Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, Парламентской Ассамблеи ОБСЕ и Парламентской Ассамблеи Совета Европы по формированию современной международно-правовой основы организации и проведения демократических выборов, организации международного наблюдения за выборами, созданию системы международных стандартов организации и проведения национальных референдумов.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВАЯ КОНСТРУКЦИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В ПЕРИОД НАЗНАЧЕНИЯ ВЫБОРОВ



Илья Чистобородов

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

В современном демократическом обществе власть большинства реализуется на основе выборности основных государственных институтов. Именно с помощью процедуры выборов из гражданского общества извлекаются интеллектуальные и управленческие ресурсы. Политическое рекрутирование в представительные органы государственной власти и на выборные должности лучших кандидатов позволяет обеспечивать устойчивый курс развития страны. Своевременное проведение выборов с соблюдением действующего законодательства позволяет осуществлять легитимную смену власти. Важно отметить, что именно избирательный процесс в демократическом обществе является официальным каналом прихода к власти общественных деятелей, поддерживаемых гражданами. Неукоснительное соблюдение процедур избирательного процесса гарантирует легитимный статус избранных кандидатов. В целях упорядочения избирательного процесса он структурируется на различные стадии и начинается с назначения выборов. С помощью реализации этой стадии воплощаются принципы обязательности и периодичности выборов.

Назначение выборов — начальная стадия избирательного процесса, представляющая собой совокупность реализуемых последовательно, в рамках установленных законом сроков, действий по принятию уполномоченным на то должностным лицом, государственным органом, органом местного самоуправления, иным определенным законом органом решения о назначении выборов и по официальной публикации этого решения¹.

Конституция Российской Федерации и другие нормативные правовые акты различных уровней уполномочивают органы и долж-

ностных лиц назначать выборы. Назначение происходит путем издания и официального опубликования нормативного акта. Важно подчеркнуть, что имеет место юридический факт, с которого начинаются правоотношения, складывающиеся в обществе, регулируемые избирательным законодательством, и происходят они в рамках избирательного процесса. С момента официальной публикации решения о назначении выборов начинается деятельность по подготовке к проведению выборов.

Подготовкой к проведению выборов занимаются не только избиратель-

¹ Юсов С.В., Мажинская Н.Г. Избирательное право и избирательный процесс: учебник для вузов / Р/нД, 2008. С. 128.

ные комиссии, но и другие структуры государственной власти. Правоохранительные органы и особенно органы внутренних дел принимают активные меры по оказанию содействия избирательным комиссиям в обеспечении избирательных прав граждан. В целях дополнительного нормативно-правового регулирования деятельности органов исполнительной власти и наделения их дополнительными правами и обязанностями в период избирательной кампании изданы и реализуются постановления Правительства Российской Федерации².

Однако это вызывает определенные юридические коллизии. По мнению В.В. Красинского, необходимо разрешить проблему юрисдикции Правительства Российской Федерации, так как данные постановления не распространяют свою силу на подведомственные Президенту Российской Федерации правоохранительные органы, обеспечивающие правопорядок и общественную безопасность в период выборов (МВД России, ФСБ России, Минюст России, Минобороны России, Следственный комитет Российской Федерации). Ему также представляется, «что подобное правовое регулирование должно осуществляться указами Президента Российской Федерации»³.

На мой взгляд, необходимо согласиться с мнением В.В. Красинского и предложить регулировать указами Президента Российской Федерации не только деятельность вышеназванных организаций по оказанию содействия избирательным комиссиям в области обеспечения избирательных прав граждан, но и их работу по обеспечению правопорядка и общественной безопасности в указанный период. Так как в период проведения выборов государственно-властные полномочия балансируют между уходящей властной элитой и еще несформированными государственными институтами, вопросы обеспечения правопорядка и общественной безопасности являются весьма актуальными и многогранными. Важность этих задач требует объединения усилий всех правоохранительных органов.

Яркой иллюстрацией важности этих вопросов является процесс обеспечения правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Феде-



рации шестого созыва (декабрь 2011 г.) и Президента Российской Федерации (март 2012 г.). Выполнение данной задачи потребовало привлечения законодательных и исполнительных органов государственной власти, судебных органов и прокуратуры. Так как перечисленные организации отнесены к различным ветвям власти, осуществлять координацию их деятельности возможно только в рамках Совета Безопасности Российской Федерации. Кроме того, вопросы обеспечения правопорядка и общественной безопасности в период

² О мерах по содействию избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2003 года, № 555 / Российская газета. 2003. 12 сентября.

³ Красинский В.В. Юридическое обеспечение выборов в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности: Учебное пособие / М.: Изд-во «Новый Индекс», 2010. С. 332.



проведения избирательных кампаний федерального уровня являются вопросами национальной безопасности, и рассмотрение этих вопросов на уровне Президента Российской Федерации вполне закономерно.

Конституция Российской Федерации определяет Совет Безопасности как государственный орган, деятельность которого регламентирована Федеральным законом от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности»⁴. Он является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности. Положение о Совете Безопасности Российской Федерации утверждено Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2011 года № 590, который предусматривает спектр решаемых им задач⁵.

Необходимо подчеркнуть, что заседания Совета Безопасности проводятся на регулярной основе в соответствии с планами, утвержденными Председателем Совета Безопасности. Вопросы

обеспечения правопорядка и общественной безопасности в период проведения избирательных кампаний федерального значения вносятся в план проведения заседаний. Решения Совета Безопасности принимаются на его заседании постоянными членами Совета Безопасности простым большинством голосов от общего числа присутствующих постоянных членов.

В ходе обсуждения вопросов обеспечения правопорядка и общественной безопасности во время проведения выборов принимаются управленческие решения, которые оформляются протоколами заседаний или оперативных совещаний Совета Безопасности и вступают в силу после их утверждения Президентом Российской Федерации. В период проведения выборов депутатов Государственной Думы шестого созыва и Президента Российской Федерации было принято решение о разработке комплексного плана действий по обеспечению общественного порядка и безопасности при подготовке и проведении выборов. Он

⁴ О безопасности: Федеральный закон от 28 декабря 2010 № 390-ФЗ // Российская газета. 2010. 29 декабря.

⁵ Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 6 мая 2011 года, № 590 / СЗ РФ. 2011. 9 мая. № 19. Ст. 2721.





предусматривал перечень мероприятий, направленных в том числе на обеспечение взаимодействия правоохранительных органов Российской Федерации.

Однако последующая деятельность всех задействованных в плане правоохранительных органов не координировалась. В каждом из вышперечисленных органов создавались временные органы управления (оперативные штабы), которые координировали деятельность собственных сил и средств. Это вносило определенный диссонанс в процесс обеспечения правопорядка и общественной безопасности во время избирательных кампаний. Отсутствие возможности быстрого принятия решения тактического уровня не позволяло своевременно реагировать на изменения в оперативной обстановке. Иначе говоря, организация взаимодействия правоохранительных органов в период проведения избирательных кампаний осуществлялась не на должном уровне.

Под взаимодействием правоохранительных органов во время выборов понимается их взаимная правоприменительная деятельность с применением административных, уголовно-процессуальных и оперативных методов, направленных на обеспечение безопасности участников избирательного процесса, пресечение правонарушений в области избирательного законодательства и оказание содействия избирательным комиссиям в реализации избирательных прав граждан.

В целях обеспечения взаимодействия правоохранительных органов в рассматриваемый период представляется целесообразным создание единого «оперативного штаба сил правопорядка во время выборов». В состав данного штаба должны войти подчиненные Президенту Российской Федерации представители правоохранительных

органов. Единый орган управления силами правопорядка предоставит возможность быстрой координации деятельности в условиях проведения выборов. В целях обеспечения взаимодействия правоохранительных органов и избирательной комиссии в состав единого штаба также должны войти члены избирательной комиссии, отвечающие за взаимодействие с правоохранительными органами.

Предложенное автором решение позволит выстроить новую организационно-правовую модель взаимодействия правоохранительных органов и избирательных комиссий, ускорит процесс принятия согласованных управленческих решений как стратегического, так и тактического характера в случае нарушений правопорядка и общественной безопасности во время проведения избирательных кампаний. Представится возможность эффективного противодействия криминальным структурам, финансово-промышленным группам, специальным службам враждебно настроенных государств, пытающимся управлять избирательным процессом, используя методы нарушения законодательства. В результате согласованных действий возрастет эффективность противодействия нарушениям избирательного законодательства. В случае обострения оперативной обстановки в субъекте Российской Федерации во время выборов открывается возможность быстрого перераспределения средств обеспечения правопорядка и общественной безопасности.

Создать оперативный штаб сил правопорядка во время выборов необходимо на базе Министерства внутренних дел. В пользу этого решения говорит широкий спектр прав и обязанностей в период выборов, которым наделено данное министерство. Количество задействованных в этой ра-

Под взаимодействием правоохранительных органов во время выборов понимается их взаимная правоприменительная деятельность с применением административных, уголовно-процессуальных и оперативных методов, направленных на обеспечение безопасности участников избирательного процесса, пресечение правонарушений в области избирательного законодательства и оказание содействия избирательным комиссиям в реализации избирательных прав граждан.

В целях обеспечения взаимодействия правоохранительных органов в рассматриваемый период представляется целесообразным создание единого «оперативного штаба сил правопорядка во время выборов». В состав данного штаба должны войти подчиненные Президенту Российской Федерации представители правоохранительных органов. Единый орган управления силами правопорядка предоставит возможность быстрой координации деятельности в условиях проведения выборов. В целях обеспечения взаимодействия правоохранительных органов и избирательной комиссии в состав единого штаба также должны войти члены избирательной комиссии, отвечающие за взаимодействие с правоохранительными органами.

боте сотрудников, специалистов, экспертов органов внутренних дел также гораздо выше, чем у других правоохранительных органов. Работа штаба должна строиться под председательством Министра внутренних дел Российской Федерации с коллегиальным принятием решений. Конструктивный обмен информацией по нарушениям избирательного законодательства и выработка взвешенных управленческих решений на принципах законности позволит эффективно противостоять угрозам правопорядку и общественной безопасности.

В случае проведения избирательных кампаний на региональном уровне, во время выборов депутатов представительного органа субъекта Российской Федерации⁶, а также выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации⁷ работу по обеспечению правопорядка и общественной безопасности целесообразно организовывать в рамках координационного совещания по обеспечению правопорядка. Порядок создания координационных советов, руководителем которых является глава субъекта Российской Федерации, утвержден указом Президента Российской Федерации⁸. Необходимо рекомендовать координационным советам разработку комплексного плана по обеспечению правопорядка и общественной безопасности в период выборов в субъекте Российской Федерации. План должен содержать перечень практических мероприятий для территориальных правоохранительных органов с учетом региональных, национальных, социально-экономических и других особенностей.

Актом высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации нужно утвердить состав оперативного штаба сил правопорядка во время выборов на региональном уровне, в который должны войти представители органов внутренних дел, ФСБ России, Минюста России, Следственного комитета Российской Федерации. В состав штаба необходимо включить членов региональной избирательной комиссии, отвечающих за взаимодействие с правоохранительными органами. Разработка комплексного плана действий по обеспечению правопорядка и общественной безопасности и создание оперативного штаба сил правопорядка во время выборов на уровне субъекта Российской Федерации позволят координировать деятельность территориальных правоохранительных органов, предоставят возможность эффективно взаимодействовать с территориальными избирательными комиссиями, своевременно реагировать на сообщения о нарушениях, в том числе и избирательного законодательства.

⁶ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (ред. от 30 ноября 2011, с изм. от 29 февраля 2012 года) / Российская газета. 1999. 19 октября.

⁷ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Федеральный закон от 2 мая 2012 года, № 40-ФЗ / Российская газета. 2012. 4 мая.

⁸ О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка: Указ Президента Российской Федерации от 11 декабря 2010 года № 1535 / Российская газета. 2010. 13 декабря.



* * *

Предложенные изменения позволят в условиях скоротечности избирательной кампании своевременно отвечать вызовам и угрозам правопорядку и общественной безопасности, эффективно выявлять правонарушения в сфере избирательного законодательства. На специально созданные оперативные штабы сил правопорядка во время выборов, организованные как на федеральном, так и на региональном уровне, необходимо возложить обязанности:

- по координации деятельности структурных подразделений правоохранительных органов по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности в период выборов;
- по обеспечению взаимодействия с избирательными комиссиями соответствующего уровня;
- по обеспечению взаимодействия с органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, организациями и общественными объединениями, в том числе религиозными, по защите избирательных прав граждан;
- по подготовке информационно-аналитических материалов по вопросам обеспечения

правопорядка и общественной безопасности по окончании избирательной кампании;

- по принятию управленческих решений, направленных на подготовку и реализацию организационно-практических мероприятий, предусматривающих предупреждение экстремизма в период проведения избирательной кампании;
- по разработке дополнительного комплекса мер по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности во время проведения массовых публичных мероприятий.

Важно подчеркнуть, что создание объединенных оперативных штабов сил правопорядка позволит эффективно противостоять многофакторному характеру угроз общественной безопасности в период проведения избирательных кампаний, а также в короткий промежуток времени принимать решение о применении всего спектра административных, уголовно-процессуальных и оперативных методов борьбы с противоправными проявлениями во время выборов. Поэтому создание оперативного штаба сил правопорядка во время выборов будет соответствовать современным вызовам и угрозам.

ОБ ОСОБЕННОСТЯХ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ НА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРАХ В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ



Александр Шин

консультант правового отдела аппарата Избирательной комиссии Иркутской области, кандидат юридических наук

В Иркутской области, как и во многих других российских регионах, в рамках единого дня голосования 14 октября 2012 года состоялись муниципальные выборы. Пожалуй, одной из отличительных особенностей этого общественно-политического процесса на территории Восточной Сибири явился его количественный охват. Выборы состоялись в 296 муниципальных образованиях, что составляет более половины всех административных образований, а общее количество избирательных кампаний достигло 522. При этом следует отметить, что выборы проходили не только основные. В пяти муниципалитетах состоялись досрочные выборы глав, в двух – повторные выборы депутатов местных дум, еще в двух – дополнительные выборы. Всего же по итогам октябрьских выборов был избран 261 глава муниципального образования, замещено 2367 депутатских мандатов.

Конечно, к проведению столь масштабного по своему характеру события готовились не только организаторы выборов, но и главные участники избирательного процесса – кандидаты и избирательные объединения. Если опять же говорить языком цифр, то всего решениями избирательных комиссий было зарегистрировано 4726 кандидатов.

В процессе подготовки к выборам не обошлось и без судебных разбирательств. В частности, за указанный период в суды поступило

41 заявление, что в два раза больше по сравнению с избирательными спорами, рассмотренными судами общей юрисдикции Иркутской области в январе – марте 2012 года. Какие же разногласия приходилось разрешать участникам выборов в судебных заседаниях?

подавляющее большинство избирательных споров пришлось на стадию выдвижения и регистрации кандидатов. Предметом судебных разбирательств в данном случае выступала процедура проверки из-

бирательными комиссиями подписных листов кандидатов. Следует отметить, что суды, как правило, оставляли без изменения решения избирательных комиссий о регистрации либо об отказе в регистрации кандидату. Проиллюстрируем сказанное конкретными примерами.

Усть-Илимский районный суд отказал в отмене решения избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидату. В ходе судебного разбирательства подтвердились факты допущенных нарушений в виде отсутствия в подписных листах заверительной подписи лица, осуществлявшего сбор подписей избирателей, не указания сведений о кандидате (фамилия, имя и отчество). В итоге все подписи избирателей были признаны недействительными¹.

В аналогичном случае Слюдянский районный суд оставил без изменения решение избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидату. Суд согласился с выводами избирательной комиссии о наличии в подписных листах кандидата сведений об избирателях, не соответствующих действительности (место жительства, паспортные данные). Кроме того, не в полном объеме были указаны сведения о лицах, осуществлявших сбор подписей. Все подписи, представленные кандидатом, суд признал недействительными².

При проверке подписных листов в одном из дел городской суд отметил, что в датах проставления подписей имеются незначительные поправки, не свидетельствующие о наличии неоговоренных исправлений. По замечанию суда, в данном случае необходимо учитывать и возрастные особенности почерка избирателей, поскольку даты рождения избирателей, указанные в перечисленных подписях подписных листов, относятся к 1928, 1930, 1934, 1937, 1959 годам. Решение комиссии о регистрации кандидата было оставлено без изменения³.

В практике судов возникал вопрос о допустимости внесения кандидатами изменений и уточнений в подписные листы после их представления в избирательную комиссию. Как указывал суд, дан-

ное право у кандидатов отсутствует, что, однако, не лишает их права в предусмотренные законом сроки и с соблюдением порядка выдвижения повторно предоставлять в избирательную комиссию новые подписные листы⁴. В судебных решениях также подчеркивалось, что избирательная комиссия не обязана информировать кандидатов о неполноте сведений в подписных листах⁵.

В некоторых заявлениях оспаривались решения комиссий о регистрации кандидатов в связи с буквальным несоответствием наименований их избирательных документов образцам документов, предусмотренным Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об основных гарантиях). В частности, как указывалось в одном из подобных заявлений, в словах «сведения о размере и об источниках доходов, имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности, о вкладах в банках, ценных бумагах» отсутствуют слова «супругу и несовершеннолетним детям». Суд не признал это нарушением законодательства о выборах, сославшись на то, что обязанность предоставления соответствующих сведений в отношении супругов и несовершеннолетних детей кандидатов установлена применительно к выборам высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), не полностью воспроизведенное наименование документа не меняет его существа⁶.

Судебная практика по избирательным спорам, рассмотренным в Иркутской области при подготовке к мартовским выборам 2012 года, показала неоднозначность вопроса о возможности признания недействительными подписей избирателей, содержащихся в подписных листах, заверенных лицом, осуществлявшим сбор подписей избирателей и не указавшим наименование субъекта Российской Федерации. Так, в январе 2012 года территориальная избирательная комиссия отказа-

¹ См.: Решение Усть-Илимского городского суда от 7 сентября 2012 г. по делу № 2-2318/2012. Прим.: здесь и далее использованы тексты решений судов, хранящиеся в архиве Избирательной комиссии Иркутской области.

² См.: Решение Слюдянского районного суда от 6 сентября 2012 г. по делу № 2-633/2012.

³ См.: Решение Ангарского городского суда от 27 сентября 2012 г. по делу № 2-4437/12.

⁴ См.: Решение Иркутского районного суда от 24 сентября 2012 г. по делу № 2-1684/12.

⁵ См.: Решение Слюдянского районного суда от 18 сентября 2012 г. по делу № 2-647/2012.

⁶ См.: Решение Ангарского городского суда от 24 сентября 2012 г. по делу № 2-4442-12.



ла в регистрации кандидату в связи с признанием недействительными всех представленных им подписей. Основанием для принятия такого решения выступило неуказание лицом, осуществлявшим сбор подписей, в сведениях о себе наименование субъекта Российской Федерации – Иркутской области. Районный суд отменил решение территориальной избирательной комиссии. Ссылаясь на областные законы, регулирующие вопросы административно-территориального устройства, а также на Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления, утвержденный постановлением Госстандарта от 30 сентября 2011 года, суд указал, что поселок Чунский является административным центром Чунского района, входящего в Иркутскую область, и другого поселка и района с таким названием в Иркутской области и в Российской Федерации не имеется. А поскольку в подписных листах указано, что сбор подписей проводится в поддержку кандидата в депутаты Думы Чунского муниципального образования, а кандидат, избиратели проживают в Иркутской области, Чунском районе, в поселке Чунский, отсутствие в подписных листах наименования субъекта Российской Федерации, то есть Иркутской области, в адресе места жительства сборщика подписей не препятствует однозначному восприятию указанных сведений и исключает иное толкование данных об адресе места жительства названного лица. Определением Иркутского областного суда решение суда первой инстанции было оставлено без изменения⁷.

Похожие дела неоднократно рассматривались судами при подготовке к октябрьским выборам.

Правда, наименование субъекта Российской Федерации отсутствовало не в сведениях о сборщиках подписей, а в сведениях об избирателях, что, однако, актуальности данного вопроса не снимает. Так вот, следует отметить, что судебная практика идет по пути признания таких подписей недействительными. Позиции судов состоят в том, что указание в подписных листах всех сведений, в том числе и наименования субъекта Российской Федерации, является прямым требованием федерального законодателя и неуказание данных сведений является самостоятельным основанием признания подписи избирателя недействительной⁸.

В рамках избирательных споров, касающихся проверки подписных листов, несколько дел было рассмотрено с участием эксперта, привлекаемого к работе по проверке подписей избирателей. Дело в том, что в зависимости от вида правовых отношений, в которых эксперт принимает участие, его статус может регламентироваться несколькими правовыми актами. В частности, применительно к избирательным правоотношениям вопросы деятельности эксперта закреплены пунктах 3–7 Федерального закона об основных гарантиях. Кроме того, деятельность эксперта как участника гражданского, административного, уголовного судопроизводства урегулирована Федеральным законом от 31 мая 2001 года № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о государственной судебно-экспертной деятельности).

На практике такая ситуация послужила поводом для обращения в суд. Так, в заявлении по одному из дел указывалось, что в нарушение Федерального закона о государственной судебно-экспертной деятельности выводы, изложенные экспертом, представлены в виде справки, а не заключения. Также, по мнению заявителя, эксперт не был предупрежден об уголовной ответственности за дачу ложного показания. Отказывая в удовлетворении требований заявителя, суд указал, что Федеральный закон об основных гарантиях каких-либо требований к форме и содержанию выводов эксперта не содержит, соответствующие заключения излагаются в письменной форме в ведомостях проверки подписных листов или ином документе. Что касается довода заявителя о том, что справка не содержит сведений о предупреждении эксперта об уголовной ответственности, то он, как отметил

⁷ См.: Определение Иркутского областного суда от 22 февраля 2012 г. по делу № 33-1788/12.

⁸ См.: Решения Чунского районного суда от 17 сентября 2012 г., Шелеховского городского суда от 4 октября 2012 г. по делу № 2-1289/2012.

суд, основан на неверном толковании норм материального права. Федеральный закон о государственной судебно-экспертной деятельности определяет правовую основу, принципы организации и основные направления судебно-экспертной деятельности в гражданском, административном и уголовном производстве и не подлежит применению к отношениям, связанным с привлечением избирательной комиссией специалистов (экспертов) к проверке подписных листов⁹.

В судебной практике возникал вопрос о том, как трактовать основание отказа в регистрации, предусмотренное подпунктом «д» пункта 24 статьи 38 Федерального закона об основных гарантиях.

В соответствии с указанной нормой основанием для отказа в регистрации кандидата является недостаточное количество достоверных подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата, либо выявление 10 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки. При этом выявление 10 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки, не является основанием для отказа в регистрации кандидата в случае, когда для его регистрации требуется представить менее 200 подписей, если достоверных подписей достаточно для регистрации кандидата.

Как утверждал представитель заявителя, признание избирательной комиссией 64 подписей кандидата недействительными не имеет юридического значения, так как все подписи являются достоверными, а согласно буквальному толкованию вышеуказанной нормы Федерального закона об основных гарантиях это не влечет отказа в регистрации. При этом представитель заявителя отметил, что подобное федеральное регулирование отвечает принципам свободных и демократичных выборов, поскольку при проведении выборов в муниципальных образованиях с небольшой численностью избирателей уменьшаются риски принятия неправовых решений, снижается бюрократизация избирательного процесса, придается вес презумпциям достоверности подписей избирателей.

Суд с таким доводом не согласился. По замечанию суда, соответствующие нормы федерального закона применяются только в том случае, если для проверки отбирается лишь определенное количество подписей, а согласно материалам дела проверке подлежали все подписи, представленные кандидатом, то есть 100 процентов. Также, по мнению суда, хоть и законодатель не поясняет, что следует понимать под достоверной подписью (в отличие от недостоверной и недействительной), по его смыслу следует, что к достоверной подписи относится та подпись, которая не признана недействительной и (или) недостоверной¹⁰.

Одной из особенностей судебной практики в ходе проведения избирательных кампаний явилось частое обращение заявителей с указанием на нарушение процедурных моментов со стороны избирательных комиссий: несвоевременное вручение копии протокола проверки подписей избирателей, неуведомление о времени и месте проверки подписных листов. Как правило, указанные доводы опровергались в ходе судебных заседаний. Вместе с тем в некоторых случаях все же были установлены нарушения. В частности, районный суд отметил, что исследованные в судебном заседании выписка из протокола заседания рабочей группы по проверке подписей избирателей и аудиозапись этого заседания показали, что были изучены подписи пяти избирателей. О том, что исследовались другие подписи, ни из выписки заседания рабочей группы, ни из аудиозаписи не следует. Другое нарушение, на которое обратил внимание суд, заключалось в том, что в решении комиссии об отказе в регистрации не содержится конкретных фактических оснований отказа в регистрации, как это требует пункт 23 статьи 38 Федерального закона об основных гарантиях. Однако, несмотря на имеющиеся нарушения, решение комиссии об отказе в регистрации было оставлено без изменения, поскольку основания для отказа в регистрации, установленные избирательной комиссией, подтвердились в судебном заседании¹¹.

Дела по спорам об обжаловании решений избирательных комиссий о регистрации (отказе в регистрации) кандидатов в связи с недостаточным количеством достоверных подписей и (или) действительных подписей были не единственными в

⁹ См.: Решение Усть-Илимского городского суда от 10 сентября 2012 г. по делу № 2-2320/2012.

¹⁰ См.: Решение Слюдянского районного суда от 6 сентября 2012 г. по делу № 2-633/2012.

¹¹ Решение Слюдянского районного суда от 6 сентября 2012 г. по делу № 2-633/2012.



судебной практике. Так, городской суд рассмотрел дело по заявлению гражданки Г. об отмене решения избирательной комиссии об аннулировании ее регистрации в связи с отзывом избирательным объединением. Как утверждала заявительница, принятое комиссией решение необоснованно ограничивает ее конституционное право быть избранным, поскольку решение Высшего совета политической партии № 324 в/с от 3 октября 2012 года об отзыве ее кандидатуры с данных выборов в последующем отменено как незаконное решением Высшего совета № 328 в/с от 12 октября 2012 года. При этом представитель заявительницы в суде дополнил, что решение комиссии принято с нарушением, так как основано на немотивированном решении политической партии и в силу этого является незаконным.

По итогам рассмотрения данного дела в удовлетворении требований заявителя об отмене решения комиссии было отказано. В качестве обоснования своих доводов суд сослался на выписку протокола заседания Высшего совета политической партии, из которой, по мнению суда, следует, что за самоустранение кандидата от участия в избирательной кампании, за нарушение требований руководящих органов политической партии, ее центрального аппарата решено отозвать Г. Как указал суд, такое решение содержит мотивы, ссылки на устав партии, на основе которых принято указанное решение, а не содержит общие формулировки, как, например, «исходя из политической целесообразности или политических интересов». Представленное суду решение Высшего совета партии об отмене своего решения, напротив, не содержит ни доводов, по которым пересматривалось ранее принятое решение, ни мотивов, ни ссылок на нормативные акты, послужившие основанием к отмене ранее принятого решения¹².

Рассматривались избирательные споры и на стадии проведения кандидатами предвыборной агитации. Так, гражданка С. обратилась в суд с требованием об отмене регистрации кандидата С. По мнению заявительницы, кандидат С., являясь главой муниципального образования, в нарушение требований законодательства не приостановил исполнение своих должностных обязанностей, допускал при встрече с избирателями использование преимуществ должностного положения. По итогам рассмотрения данного дела в удовлетворении требований заявительнице было отказано. В обоснование своих доводов суд указал, что С. занима-

¹² Решение Ангарского городского суда от 13 октября 2012 г. по делу № 2-4771-12.

ет выборную муниципальную должность и пункт 2 статьи 40 Федерального закона об основных гарантиях об обязанности ухода в отпуск на период участия в избирательной кампании на него не распространяется. Нарушения в виде использования С. преимуществ своего должностного положения в ходе встречи с избирателями в сельском доме культуры не нашли своего подтверждения¹³.

В мае 2012 года норма Федерального закона об основных гарантиях, устанавливающая ограничения пассивного избирательного права в отношении граждан, совершивших тяжкие или особо тяжкие преступления, претерпела изменения¹⁴. В соответствии с новой формулировкой теперь такие граждане не имеют право быть избранными вне зависимости от наличия или отсутствия у них судимости. При этом данное правило не применяется в случае, если совершенное ими преступление не относится действующим Уголовным кодексом Российской Федерации к категории тяжких или особо тяжких.

В Иркутской области данные нововведения отразились и на подготовке к проведению октябрьских выборов. В частности, с заявлениями в избирательные комиссии о снятии своих кандидатур в связи с обстоятельствами совершения тяжких или особо тяжких преступлений обратились 28 кандидатов. При этом в двух случаях регистрация кандидатов в связи с совершением ими тяжких преступлений была отменена в судебном порядке.

Районный суд удовлетворил требования избирательной комиссии об отмене решения о регистрации кандидата Г. Как было установлено, после регистрации Г. избирательной комиссией в качестве кандидата, по запросу, направленно-му комиссией в правоохранительные органы, поступила информация о том, что Г. в 1985 году был осужден к 8 годам лишения свободы по нескольким статьям (изготовление, сбыт, хранение крепких спиртных напитков домашней выработки; изнасилование; хулиганство). Поскольку в силу действующего Уголовного кодекса Российской Федерации указанные преступления относятся к категории тяжких, суд пришел к выводу



об отсутствию у Г. пассивного избирательного права¹⁵.

В аналогичном случае решением районного суда от 24 сентября 2012 года отменено решение избирательной комиссии о регистрации С. Как установлено судом, приговором от 30 марта 2009 года С. был признан виновным в мошенничестве, совершенном организованной группой, в особо крупном размере. Ему было назначено наказание в виде лишения свободы сроком на семь лет с установлением испытательного срока в четыре года. Постановлением районного суда от 5 сентября 2011 года условное осуждение отменено, судимость снята. Как отметил суд, согласно действующему Уголовному кодексу Российской Федерации совершенное С. в 2009 году преступление относится к категории тяжких преступлений. Доводы представителя заинтересованного лица о том, что факт погашения судимости, а также назначение по приговору суда наказания, не связанного с реальным лишением свободы, свидетельствуют об отсутствии препятствий для реализации им своего пассивного избирательного права, суд нашел основанными на ошибочном толковании норм материального права и не принял во внимание¹⁶.

Напротив, Ангарский городской суд отказал в отмене решения окружной комиссии о регистрации кандидата К. В ходе судебного разбирательства суд не смог установить факт совершения К.

¹³ См.: Решение Тулунского городского суда от 4 октября 2012 г. по делу № 2-951 (12).

¹⁴ См.: Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2274.

¹⁵ См.: Решение Заларинского районного суда от 25 сентября 2012 г. по делу № 2-296-2012.

¹⁶ См.: Решение Иркутского районного суда от 24 сентября 2012 г. по делу № 2-1680/2012.

тяжкого преступления. По указанию суда в настоящее время статья Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривающая ответственность за грабеж, изменена, в частности, исключен квалифицирующий признак повторности (неоднократности). Для разрешения вопроса о том, относится ли данное деяние к категории тяжких преступлений, необходим приговор суда. В соответствии с запросом, сделанным судом в правоохранительные органы, приговор в отношении К. был утрачен в связи с пожаром¹⁷.

Итак, как показала судебная практика, избирательные споры рассматривались в основном на стадии выдвижения и регистрации кандидатов. Именно на этом этапе кандидатами нередко не соблюдались требования закона при сборе подписей избирателей: указывались не все сведения, допускалось заполнение подписей от имени других лиц

и пр. Эти и другие нарушения выявлялись организаторами выборов, что, в свою очередь, и влекло отказ в регистрации. В данном случае нельзя не отметить профессиональную работу организаторов выборов – практически все решения об отказе в регистрации были признаны судом законными. Поводом для рассмотрения некоторых избирательных споров послужили и майские новеллы законодательства о недопустимости избираться гражданам, совершившим когда-либо тяжкие преступления. В этой части следует заметить, что изначальная регистрация таких кандидатов была связана с тем, что в комиссии вовремя не поступала информация о судимостях кандидатов либо сами кандидаты при предоставлении в комиссии избирательных документов скрывали соответствующие сведения. ✓

¹⁷ См.: Решение Ангарского городского суда от 5 октября 2012 г. по делу № 2-4469-12.



ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ЦИК РОССИИ С КОРПУСОМ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ «ЗА ЧИСТЫЕ ВЫБОРЫ»: ХАРАКТЕР И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ



Борис Надеждин

председатель
Общественного совета
Корпуса наблюдателей
«За чистые выборы»



Денис Паньшин

лидер Корпуса наблюдателей
«За чистые выборы»

15 марта 2013 года решением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Денис Игоревич Паньшин назначен членом Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации всегда уделяла особое внимание взаимодействию с различными группами общественных наблюдателей, участвующими в избирательном процессе. ЦИК России подписаны соглашения с организациями, участвующими в процессе наблюдения за выборами различного уровня, – Ассоциацией некоммерческих организаций по защите избирательных прав «Гражданский контроль» и Общественным советом «Честный выбор». Представители ЦИК России регулярно принимают участие в работе дискуссионных площадок Общественного комитета «За честные выборы!», кроме того, в ЦИК России изучаются материалы общественных объединений – Ассоциации «ГОЛОС» и «Лиги избирателей». Наблюдения, отчеты, статистические данные, обнародованные наблюдателями от различных политических и общественных объединений, всегда были для ЦИК России бесценным эмпирическим материалом, необходимым для проведения комплекса работ, направленных на совершенствование избирательного права и процесса в Российской Федерации.

Так, информация, представляемая организациями наблюдателей, использовалась ЦИК России при проверке заявленных нарушений на выборах, в том числе в единый день голосования 14 октября 2012 года. Мнения общественных наблюдателей также учитывались в ходе подготовки технических разработок, осуществляемых Федеральным центром информатизации при ЦИК России при совершенствовании Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы». Сведения наблюдателей аккумулировались Российским центром обучения избирательным технологиям при ЦИК России для

подготовки различного рода методических материалов. В результате взаимодействие между ЦИК России и общественными наблюдателями обрело все новые и новые формы.

В 2012 году ЦИК России начала сотрудничество с еще одной группой общественных наблюдателей – Корпусом наблюдателей «За чистые выборы», созданным в январе 2012 года и объединяющим более 90 тысяч молодых юристов.

В начале года СМИ цитировали высказывания отдельных представителей Ассоциации юристов России. В частности, ее председатель, глава Комитета Государ-

ственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству П.В. Крашенинников заявил, что молодежное крыло Ассоциации намерено создать Корпус наблюдателей из молодых юристов, которые могли бы осуществлять свою деятельность на всех избирательных участках в день голосования на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года. Главная цель – дать впоследствии профессиональную оценку выборам, а также предупредить нарушения избирательного законодательства. По словам Крашенинникова, на тот момент в состав Корпуса наблюдателей входили молодые юристы со всей России, в том числе из крупных городов и административных центров:

«Каждый желающий, имеющий высшее юридическое образование или его получающий, может подать заявку и стать наблюдателем Корпуса, ведь именно юристы должны заботиться о чистоте избирательной кампании», – подчеркнул глава думского комитета. Тогда и мы выразили свою уверенность, что наша работа будет востребована обществом. Для нас не принципиально, какая именно политическая сила придаст нам формальный статус наблюдателей. Мы ориентированы на то, чтобы обеспечить независимый квалифицированный контроль чистоты выборов.

Инициатива молодых юристов не осталась незамеченной. 1 февраля 2012 года кандидат на должность Президента Российской Федерации В.В. Путин провел встречу с группой наблюдателей, в состав которой вошли и коор-

динаторы Корпуса наблюдателей «За чистые выборы». В ходе дискуссии В.В. Путин отметил, что Корпус наблюдателей – это востребованно и своевременно. Для того чтобы власть могла эффективно работать, важно, чтобы она не только чувствовала себя легитимной. Важен другой, следующий шаг, важно, чтобы эта власть могла консолидировать основные силы общества для решения тех неотложных задач, перед которыми и стоит Россия.

После проведения данного мероприятия появилась идея о создании региональных отделений Корпуса, которая впоследствии была обсуждена в ходе работы Координационного совета Ассоциации юристов России.

На заседании Координационного совета молодых юристов нами был представлен алгоритм работы общественных организаций, готовых предложить наблюдателей для мониторинга выборов в органы государственной власти и местного самоуправления. Так же было предложено выбрать в каждом субъекте Российской Федерации «ответственного», который будет ориентировать наблюдателей для работы в участковых комиссиях.

16 февраля этого года в Москве состоялся 1-й съезд региональных координаторов Корпуса наблюдателей «За чистые выборы». В рамках мероприятия прошла открытая дискуссия на тему «Правовые основы выборов в Российской Федерации. Механизмы обеспечения контроля и прозрачности выборного процесса», в которой приняли участие член ЦИК России Е.П. Дубро-





вина, председатель Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству В.Н. Плигин, а также эксперт в области избирательного права В.Ю. Прохоров.

На съезде были затронуты такие важные для наблюдателей аспекты избирательного права, как порядок использования на участках для голосования фото- и видеосъемки, права и обязанности наблюдателей, работа с веб-камерами, принципы работы ГАС «Выборы» и другие. Также отмечалась целесообразность экспресс-подготовки молодых наблюдателей.

Поэтому в преддверии выборов 4 марта 2012 года Корпус наблюдателей запустил отдельную образовательную программу для подготовки наблюдателей в регионах. В более чем в 80 субъектах Российской Федерации участники программы получили необходимые специальные знания для профессионального независимого наблюдения за выборами Президента Российской Федерации, которые позволили им успешно справиться с обязанностями непосредственно в день голосования.

Вопрос привлечения наблюдателей на выборы снова приобрел актуальность перед единым днем голосования 14 октября 2012 года. В этот день прошли выборы в ряде субъектов Российской Федерации, в ходе которых были избраны губернаторы нескольких областей, депутаты органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, мэры административных центров субъектов и др.

На этот раз ЦИК России и Корпус наблюдателей предприняли попытку объединить свои усилия. Результатом взаимодействия стала со-

вместная встреча-видеоконференция с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации по вопросам проведения предстоящих выборов в субъектах России, состоявшаяся 10 октября 2012 года. Тогда же участникам Корпуса было предложено ознакомиться с возможностями ГАС «Выборы», с помощью которой осуществляется сбор комплексной информации о ходе голосования. Таким образом, координаторы Корпуса смогли получить в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации весь необходимый инструментарий для фиксирования возможных нарушений на выборах 14 октября 2012 года. Также была достигнута договоренность о том, что Корпус наблюдателей будет информировать, в том числе Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, о зафиксированных его представителями нарушениях на избирательных участках.

Результат не заставил себя ждать. Уже через несколько часов после открытия избирательных участков в единый день голосования в ЦИК России регулярно стала поступать информация от наблюдателей Корпуса о нарушениях избирательного законодательства в различных регионах России.

В частности, это была информация о таких фактах, зафиксированных на участках, как наличие непрошитых списков избирателей, попытках удаления с участков наблюдателей, неоднократном голосовании, неправильном транслировании видеокamer, о дополнительных списках избирателей и др.

Данные сигналы от представителей Корпуса ставились на контроль в ЦИК России и незамед-



лительно доводились до сведения избирательных комиссий, организующих выборы, которые, в свою очередь, информировали ЦИК России о наличии или отсутствии факта нарушения и принятых мерах. Впоследствии вся информация, поступившая от Корпуса наблюдателей в единый день голосования, была обобщена и опубликована.

В результате взаимодействия Корпуса наблюдателей и ЦИК России 14 октября 2012 года процессу голосования была предана не только дополнительная гласность, повлиявшая на оперативное устранение нарушений, но и, что не менее важно, благодаря сотрудничеству факты

неподтвердившихся нарушений не стали предметом «черных» спекуляций, которые порой демонстрируют недобросовестные участники избирательного процесса. Такие итоги сотрудничества уже нельзя просто отбросить и «отправить в архив».

Важно отметить, что сегодня перед всеми участниками избирательного процесса в России встают все новые и новые задачи по укреплению правовой системы, в решение которых каждый из участников будет вносить свой вклад, развивая и совершенствуя избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. ✓



ВЫБОРЫ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СБОР ПОДПИСЕЙ В ПОДДЕРЖКУ КАНДИДАТА



Александр Егоров

советник
территориального отдела
Управления организации
избирательного
процесса Аппарата
ЦИК России

Данная статья – попытка раскрыть с точки зрения простоты понимания и дальнейшего практического применения систему сбора подписей в поддержку кандидата на должность высшего должностного лица в субъектах Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Для поддержки выдвижения кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации необходимо собрать определенное количество подписей. Кандидат должен заручиться поддержкой депутатов представительных органов власти и избранных на выборах глав муниципальных образований, в том числе в обязательном порядке депутатов представительных органов и избранных на выборах глав муниципальных районов и городских округов.

При этом кандидат должен быть поддержан указанными лицами не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации.

Законодательством субъектов Российской Федерации, регулирую-

щим выборы, установлены число подписей в процентном выражении (таблица 1) и обязанность избирательной комиссии определить число подписей в абсолютном выражении и обнародовать соответствующую информацию в течение трех дней со дня назначения выборов.

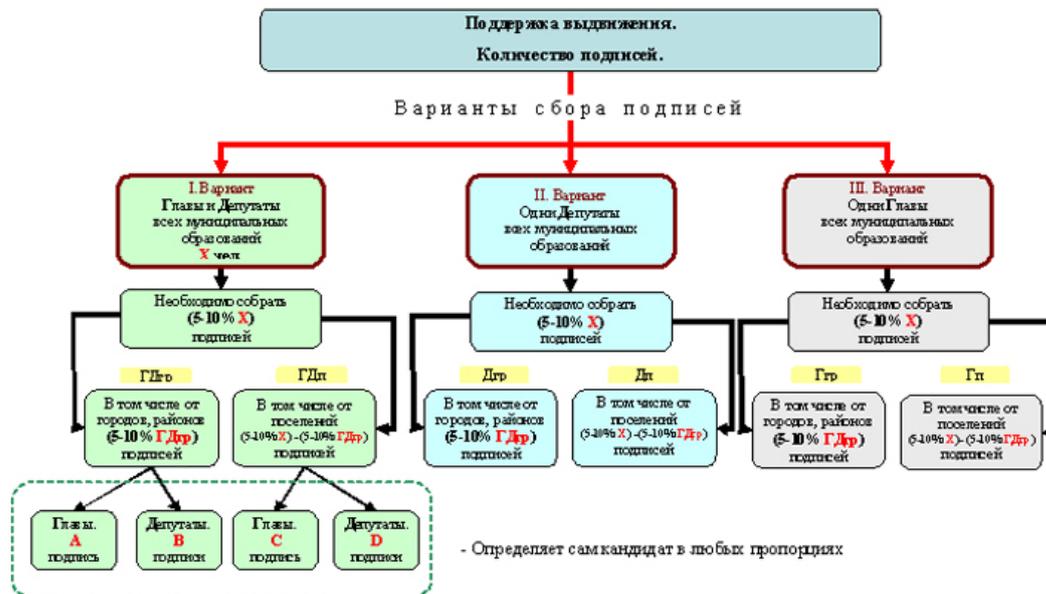
Сбор подписей начинается после проведения партийной конференции, на которой рассматривается вопрос о выдвижении: как правило, не позднее 20 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов.

В субъектах Российской Федерации используется 5–10-процентный барьер по сбору подписей в поддержку кандидата. Из таблицы 1 видно, что в большинстве субъектов число подписей депутатов и глав муниципальных образований в поддержку кандидата использу-

Таблица 1

Число подписей в поддержку кандидата в процентном выражении

Назначенное законом субъекта число подписей в процентном выражении		10	9	8	7,9	7	6	5	Всего
1	Количество субъектов в абсолютном выражении	21	5	11	1	25	7	13	83
2	Количество субъектов в процентном выражении	25,30	6,02	13,25	1,21	30,12	8,44	15,66	100%



Где:

X – количество избранных глав и депутатов (по уставу) всех муниципальных образований;
ГДг – избранные главы и депутаты городов, районов;
ГДп – избранные главы и депутаты поселений;
Ггг – избранные главы города, района;
Гп – избранные главы поселений;

Дгг – депутаты города, района;
Дгп – депутаты поселений;
А, В – собранные кандидатом подписи от глав (А) и депутатов (В) городов, районов;
С, D – собранные кандидатом подписи от глав (С) и депутатов (В) поселений.

ется 7 процентов, поэтому мы будем использовать его на примере типового расчета.

Как известно 14 октября 2012 года состоялись первые по новому закону выборы высших должностных лиц пяти субъектов Российской Федерации – губернаторов Амурской, Белгородской, Брянской, Новгородской и Рязанской областей.

Процент и число необходимых подписей в вышеперечисленных субъектах Российской Федерации составляли:

Субъект Российской Федерации	Установленный законом субъекта Российской Федерации процент сбора подписей	Количество подписей
Амурская область	7 процентов	224–235
Белгородская область	5 процентов	148–155
Брянская область	7 процентов	241–253
Новгородская область	10 процентов	173–181
Рязанская область	7 процентов	230–241

В общем виде схема для расчета необходимого количества подписей будет выглядеть так (схема 1).

Из схемы 1 видно, что кандидат для регистрации имеет право выбрать один из трех вариантов сбора подписей.

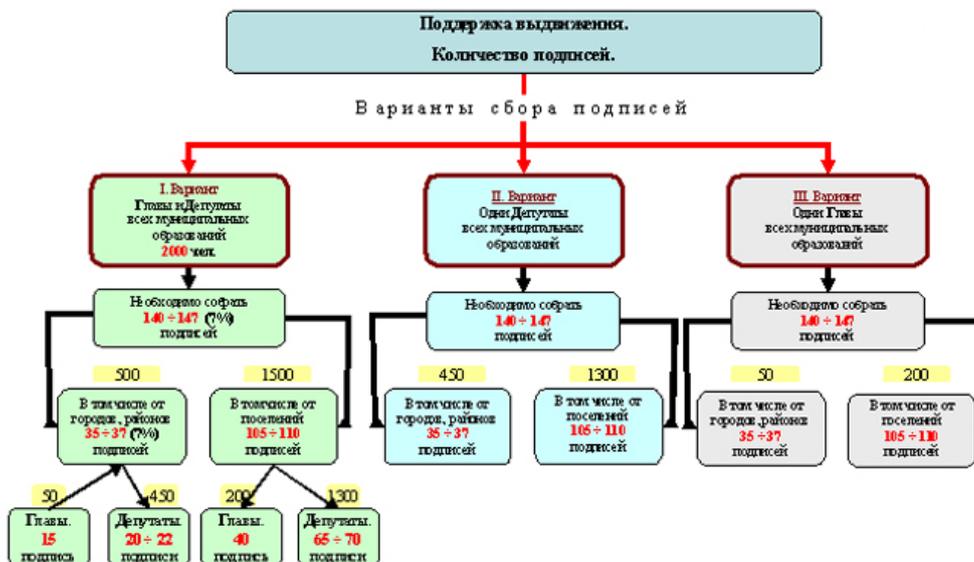
Рассмотрим типовой пример на базе первого варианта (главы + депутаты).

Допустим, в некотором субъекте Российской Федерации общее количество избранных на выборах глав и депутатов всех муниципальных образований – 2000 человек. Из них:

Избранные главы города, района	50 человек
Избранные главы поселений	200 человек
Депутаты города, района	450 человек
Депутаты поселений	1300 человек
Всего	2000 человек

При определении абсолютного значения числа подписей, необходимых для выдвижения кандидата, производится вычисление процента, установленного законом субъекта Российской Федерации. Для примера будем использовать барьер в 7 процентов от общего числа глав и депутатов всех муниципальных образований. При вычислении результат округляется в большую сторону, если иное не установлено законом субъекта Российской Федерации. Итак, 7 процентов от 2000 – это 140.

Максимальное число подписей, представляемое в избирательную комиссию, в поддержку выдвижения кандидата может превышать установленный законом барьер не более чем на 5 процентов. При этом



округление до целого производится в меньшую сторону. То есть максимум подписей, которые может собрать кандидат из этого примера – 147.

Далее в соответствии с законом субъекта Российской Федерации кандидату необходимо собрать 7% от суммарного количества депутатов и глав городов и районов. Допустим в субъекте 500 глав и депутатов данного уровня, значит, получаем число 35. Максимум по этому уровню будет равен 37. В случае, если для регистрации кандидата требуется представить менее 40 подписей, то максимальное число подписей лиц, представляемых в избирательную комиссию, может превышать число подписей, необходимых для поддержки выдвижения кандидата, не более чем на две подписи.

Для вычисления необходимого числа подписей избранных глав и депутатов поселений нужно посчитать разницу между рассчитанным количеством глав и депутатов всех муниципальных образований и рассчитанным количеством избранных глав и депутатов городов и районов, то есть $105 (140 - 35) - 110 (147 - 37)$.

Соотношение количества подписей глав и депутатов внутри района/поселка может быть любым.

Однако, для примера мы произвели вычисления до конца (схема 2).

Если кандидат выберет второй или третий вариант сбора подписей, то ему необходимо также собрать 140–147 подписей из числа только депутатов или только глав соответственно.

В данном примере мы произвели расчет необходимого количества подписей, и полученные результаты удовлетворили всем трем

вариантам. Однако, в некоторых субъектах Российской Федерации количество глав может оказаться меньше расчетного числа необходимых подписей, тогда этот вариант можно считать нерабочим.

Из постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 года следует, что одно выборное лицо местного самоуправления может поддержать только одного кандидата на соответствующую должность. Это предполагает недопустимость создания искусственных препятствий для выдвижения других кандидатов путем сбора подписей выборных лиц местного самоуправления в количестве, превышающем более чем на 5 процентов число подписей, определенное законом субъекта Российской Федерации, необходимое для регистрации кандидата.

Следует отметить, что члены представительного органа муниципального района, состоящего из глав и депутатов поселений, входящих в состав этого района, учитываются только как депутаты муниципального района. Таким образом, главы и депутаты городских и сельских поселений, являющиеся депутатами муниципальных районов, могут отдать свою подпись кандидату единожды.

Также при определении общего количества депутатов и глав не учитываются депутаты муниципального образования, которое не сформировано, и главы муниципальных образований, если они на день принятия решения о назначении выборов не избраны, в том числе в связи с досрочным прекращением соответствующих полномочий.



ПРОСВЕЩЕНИЕ • За рубежом



Игорь Борисов

председатель
Совета Российского
общественного института
избирательного права,
член Совета
при Президенте Российской
Федерации по развитию
гражданского общества
и правам человека,
член Общественного
научно-методического
консультативного совета
при ЦИК России, кандидат
юридических наук

Из истории демократии и выборов в США

Демократия – это симфония народа и власти – в жизни порой оборачивается господством толпы. Того, кто ей потакает, влечет к гибели вместе с собой, а того, кто не хочет ей угождать, обрекает на гибель еще раньше.

Плутарх

После Второй мировой войны развитию национальной демократии в США мощный импульс придала необходимость найти эффективное идейное оружие для успешной борьбы с мировым коммунизмом. Таким оружием, способным противостоять социалистическому идеалу, мог быть только демократический идеал. С его помощью можно было также попытаться привлечь на свою сторону страны третьего мира, искавшие пути в «светлое будущее». Со временем становится все более очевидным, что глобальная демократизация (пусть и не поступательно прямолинейная) превращается в одну из ведущих тенденций развития¹ в национальных интересах Соединенных Штатов Америки.

С конца XX века Соединенные Штаты Америки, провозгласив себя промоутером и гарантом глобальной демократизации, стали осуществлять продвижение своих национальных

интересов под лозунгом «демократизации», не жалея ни финансовых, ни военно-технических ресурсов.

Как отмечают некоторые исследователи, демократическая практика

¹ Баталов Э.Я. Проблемы демократии в американской политической мысли XX века. М. Прогресс-Традиция. 2010.

в Америке в целом опережала развитие демократического сознания². Может быть, поэтому фактические действия властей США сильно расходятся с провозглашенным и нашедшим отражение в ряде международных актов курсом на демократию и выполнением международных обязательств, направленных на сохранение и развитие демократических прав и свобод личности.

При этом само понятие демократии приобретает во многих случаях широкое толкование и порой отождествляется со всеми мыслимыми добродетелями, включая свободу, прогресс, эффективность и т.п., и начинает рассматриваться едва ли не как панацея от всех политических, социальных и экономических зол. Нередко оно становится главным критерием оценки политических режимов, государственных и общественных деятелей, моделей поведения, политических, экономических и культурных ориентаций, равно как и отдельных высказываний и оценок. По оценке ряда исследователей-американистов, происходит фетишизация демократии. А демократизация других стран (с помощью или даже под руководством США) стала превращаться в одну из главных стратегических целей Америки³.

Тезис о принуждении к демократии с помощью силы был одним из первых сформулирован автором «Демократического манифеста», американским публицистом Эмери Ревешем в 1942 году⁴ в разгар Второй мировой войны. И полвека спустя, когда мировое сообщество вроде бы договорилось об основополагающих принципах мирного сосу-



Джордж Вашингтон



Джеймс Мэдисон



Александр Гамильтон

ществования наций и народностей, этот тезис был открыто провозглашен Западом стратегическим принципом внешней политики и стал активно реализовываться на практике.

Но прежде чем навязывать нереализованные проекты своим соседям, равноправным во всех отношениях в соответствии международными принципами современного мироустройства, хорошо бы более критично рассмотреть результаты демократического развития своей нации и своего народа.

* * *

В мире существует два способа более или менее эффективного политического управления массой: ее подавление сверху с помощью системы тоталитарных механизмов и ее вовлечение в политический процесс (точнее говоря, создание возможностей для такого вовлечения), а также открытие для отдельных ее представителей доступа во власть.

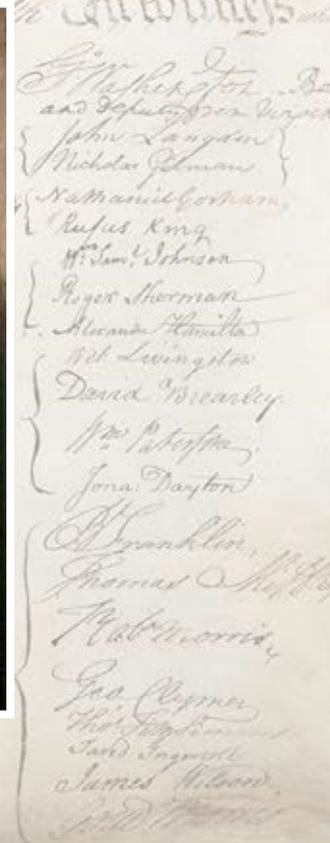
² Баталов Э.Я. Указ. соч.

³ Там же.

⁴ Reves E.A. Democratic Manifesto. N. Y., 1942.



Конституционный конвент в Филадельфии: подписание Конституции США, 1787 год





Томас Джефферсон

Америка пошла по второму пути, на протяжении развития своей государственности постепенно расширяя ряды своего электората (от 10% на заре становления демократической республики до 70% в настоящее время), включая в него женщин, национальные меньшинства, низшие социальные слои. При этом не

надо забывать, что политическая и демократическая система США проросла так же постепенно по мере укрепления экономического фундамента и вместе с экономикой, основанной на капитале и частной собственности.

Как в первые годы организации выборных legislatures, так и сейчас представитель любой группы имеет возможность попытаться вполне законным способом «купить» властный мандат с помощью демократической системы конкурентных выборов, используя финансовые средства – собственные либо предоставленные в целевом порядке определенными заинтересованными лицами. При этом в американском обществе всегда существовал и существует целый комплекс «страховых механизмов», обеспечивающих безопасное развитие государства, – от двухступенчатых выборов президента до набора процедурных цензов, отсекающих маргинальную часть общества от всеобщих выборов.

«Отцы-основатели» Американского союза считали, что демократия характеризуется рядом серьезных изъянов. По Джеймсу Мэдисону⁵, она «не имеет средств против бедствий, чинимых крамолой», «демократии всегда являли собой зрелище смут и раздоров, всегда оказывались неспособными обеспечить личную безопасность или права собственности, существовали очень недолго и кончали насильственной смертью». В первой половине XVIII века судья Кент из Нью-Йорка, выражая позицию властных элит, говорил, что всеобщее избиратель-

ное право отдаст политическую власть «в распоряжение людей, которые не понимают природы и значения предоставляемого им права» и позволит «беднякам и мотам контролировать богатых»⁶.

Это весьма показательная самоидентификация, характеризующая менталитет людей, закладывавших и фундамент американской политической системы, и основы национальной политической мысли, сохранилась и по сегодняшний день. Больше того, многие исследователи полагают, что важнейшей задачей конвента, собравшегося в Филадельфии в 1787 году, было создание такой конституции, которая предотвратила бы развитие страны по демократическому пути. «Конституция, по замыслу ее создателей, была призвана упрочить господство власть имущих, чтобы избавиться от «ужасов неконтролируемой демократии», «найти своего рода убежище от демократии»... Как отмечал американский историк М. Дженсен, члены конституционного конвента единодушно усматривали основное зло в демократии и стремились выработать меры, чтобы остановить политическую активность масс, требовавших расширения своих прав»⁷.

Такое отношение Джеймса Мэдисона, Александра Гамильтона и других видных американских политических деятелей к демократии не было чем-то особенным. По признанию Ральфа Кетчема, в XVIII веке «демократия была грозным словом почти для всех: оно означало беспорядок, насилие, нестабильность, охлократию и кровавую революцию»⁸.

Такое отношение к демократии было обусловлено рядом причин: и невозможностью использования института прямой демократии, и желанием успокоить крупных собственников, опасавшихся «тирании большинства», и заверить их, что никакой имущественной уравниловки не будет⁹ и страхом перед «властью толпы»¹⁰.

Эти опасения так и не были полностью развеяны в умах американской политической элиты и по сегодняшний день – на федеральном уровне отсутствует институт прямой демократии, «власть

⁵ Федералист. Ст. 83. «Федералист» или «Записки Федералиста» (англ. The Federalist Papers) – сборник из 85 статей в поддержку ратификации Конституции США. Статьи выходили с октября 1787 года по август 1788 года в нью-йоркских газетах The Independent Journal и The New York Packet. Сборник всех статей под заглавием «Федералист» увидел свет в 1788 году. «Федералист» считается не только ценнейшим источником толкования Конституции США (в сборнике значение положений Конституции разъясняется самими ее авторами), но и выдающимся философским и политическим произведением (далее – Федералист).

⁶ Токвиль Алексис де. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992. С. 5.

⁷ Цитируется по: История США в четырех томах. Том первый. М., 1983. С. 182–183.

⁸ Ketcham R. Notes on James Madison's Sources. «Midwest Journal of Political Science», 1957, May. P. 25.

⁹ Федералист. С. 83.

¹⁰ См.: Bums J., Peltason J., Cronin T. Government by the People. Englewood Cliffs, N. J., 1981. P. 5.



Подписание Декларации о Независимости 4 июля 1776 года



власть, то «контрольный пакет властных акций», пошла по пути легитимизации демократии в стране, лишь твердо уверовав в то, что ее власти ничто не угрожает¹¹.

В условиях развитого капитализма, где политические отношения становятся одной из разновидностей (хотя и разновидностей специфических) рыночных отношений, демократия стала выступать в роли товара. Под давлением вызовов времени и экономических колебаний изменялась и концепция американской демократии, позволяющая оптимизировать политическое управление бюрократизированным массовым обществом¹².

* * *

толпы» ограничивается посредством представительных органов, включая коллегию выборщиков, «неблагонадежные» избиратели отсекаются процедурными аспектами от участия в управлении государством (о чем более подробно пойдет речь несколько ниже).

Американская элита, в руках которой всегда находилась если не вся реальная политическая

История выборов в США берет свое начало с 1619 года, когда в Виргинии – в первой английской колонии в Северной Америке начала действовать Генеральная ассамблея – представительный орган власти, ограничивающий власть губернатора штата. В ассамблею наряду с членами утверждаемого Вир-

¹¹ Баталов Э.Я. Указ соч.

¹² Там же.



гинской табачной компанией колониального совета стали входить выборные представители поселений.

В соседней колонии – Каролине – общественные отношения развивались на буржуазной основе. До второй половины XVII века исполнительная, законодательная власть закреплялась за феодальными собственниками, а независимые поселенцы избирали ассамблею – представительный орган власти, которая находилась в постоянном конфликте с исполнительными органами власти по частнособственническим вопросам – собственности на землю и размера арендной платы.

В северо-восточных колониях первая легислатура была создана пуританскими колонистами в 1634 году в Массачусетсе. В общем собрании колонии наряду с губернаторскими назначенцами заседали по два представителя от каждого поселения. Только общее собрание могло вводить налоги и распределять фонд общественной земли. Еще раньше, с 1632 года, пуританские поселенцы добились права избирать губернатора и его заместителей. В 1644 году по аналогии с английским парламентом общее собрание было разделено на две палаты.

В «срединных» колониях (Пенсильвания, Нью-Йорк и Нью-Джерси), возникших в середине XVII века, относительно долго присутствовало большее социальное неравенство, основанное на феодальных формах правления. Только

в 1683 году в Нью-Йорке была организована представительско-выборная ассамблея, которая стала отменять феодальные и насаждать буржуазно-либеральные принципы. В Пенсильвании колониальный совет, состоящий из собственников, был ликвидирован в 1701 году и образована однопалатная выборная законодательная ассамблея.

В результате перемен конца XVII – начала XVIII веков большая часть американских колоний оказалась под управлением английской короны. Независимо от того, были эти колонии королевскими, собственническими или корпоративными, они воплощали смешанную систему правления – власть в колониях в лице губернатора, представлявшего короля, была монархической, в лице колониального совета – аристократической, в лице палаты представителей – демократической¹³. Однако ключевой фигурой во всех колониях был губернатор. В корпоративных колониях – Род-Айленде и Коннектикуте – губернаторы избирались ассамблеями, в остальных – назначались английским королем или собственником колонии. Последние обладали всей полнотой исполнительной власти и являлись «монархом» своей колонии – им принадлежало право абсолютного вето и роспуска законодательных собраний, назначения судей, они командовали войсками.

Колониальные советы по своим функциям представляли собой законодательно-исполнительный орган при губернаторе. С одной стороны, они выполняли роль кабинета министров при колониальном «монархе», с другой – являлись верхней палатой законодательного органа. Состав колониальных советов утверждался в Англии (за исключением Массачусетса, где совет избирался нижней палатой и утверждался губернатором, и Пенсильвании, где его не было).

На протяжении всего XVIII века роль всенародно избранных ассамблей постепенно возрастала, и они становились реальным противовесом «монархическим» ветвям власти в американских колониях. С течением времени ассамблеям удалось взять под контроль финансы и бюджет, получить право вводить налоги, назначать должностных лиц. Но главный вопрос о регулярных выборах независимых представительных органов власти в этот период решить не удалось. Губернаторы подчиняли себе ассамблеи: инициирова-

¹³ Bailyn B. The Origins of American Politics. Cambridge (Mass.), 1968. P. 59.

ли их роспуск, переносили заседания, добиваясь нужных решений.

Необходимо отметить, что представительность в этих ассамблеях была достаточно условной. Избирательным правом обладали от 50 до 70 процентов взрослых белых мужчин. Основной ограничитель – имущественный ценз. В выборах могли участвовать собственники, чей ежегодный доход от земельного владения в каждой колонии был не менее установленного минимума. При этом взрослые белые мужчины (имущие и неимущие) составляли около 20 процентов населения Америки. А если учесть и наличие в ряде штатов религиозного ценза, то в выборах участвовало только около 10 процентов взрослого населения.

С XVIII века выборы стали приобретать состязательный характер. Участие в выборах рассматривалось как гражданский долг. В ряде штатов был установлен штраф за уклонение от участия в голосовании. Голосование в большинстве штатов было открытым.

Для кандидатов также устанавливался имущественный ценз, который в несколько раз превосходил ценз для избирателей. Уже тогда депутатами могли быть только представители элиты общества. Эта электоральная парадигма американского общества («богатство является основой независимого политического поведения») сохранилась и по сегодняшний день, что подтверждают решения Верховного суда США 2010 года, снявшие потолок расходов на избирательные кампании кандидатов.

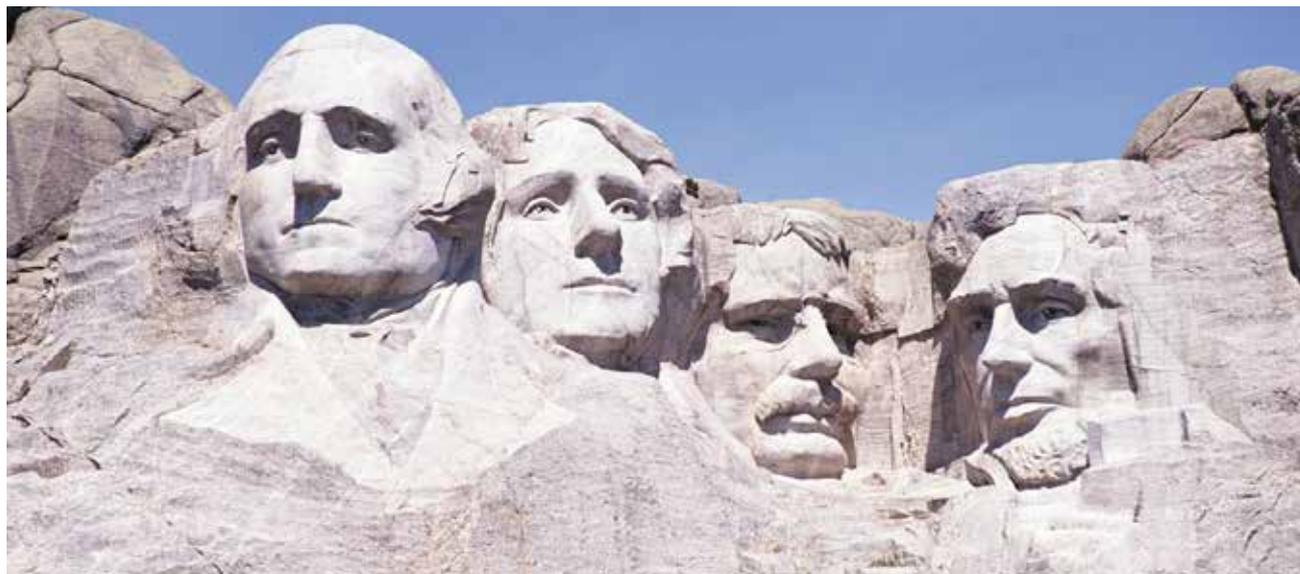
Политическая борьба обеспеченных «представителей народа» никогда не утихала со времен колониальных ассамблей и велась влиятельными группами за престижные должности и лоббирование своих коммерческих интересов. Например, в колониальном Массачусетсе, имевшем множество политических фракций (правительственная, сельская, народная и др.), за борьбой партий уже тогда скрывался конфликт зажиточных семей.

Толчком к дальнейшему развитию американской демократии явилась война за независимость (1775–1783 г.), которая одновременно стала и внутривнутриполитической революцией. Именно идеи демократии, уравнивания политических прав, положенные в основу освободительной войны, способствовали активности в борьбе за независимость нижних и средних слоев американского населения. Идеи прямой демократии повлияли на процесс выработки и одобрения конституций штатов, большинство которых было принято в течение первого года независимости. Томас Джефферсон видел в новых конституциях «весь смысл нашей борьбы»¹⁴.

Именно провозглашенные в конституциях демократические ценности усилили стремление «низов» к борьбе за независимость.

В результате имущественный ценз для обладания избирательным правом был снижен в большинстве штатов (в Пенсильвании и Вермонте право голоса было распространено на всех налогоплательщиков). Представительство

¹⁴ The Papers of Thomas Jefferson / Ed. J. P. Boyd. Vols. 1-25. Princeton, 1950-1990. Vol.1. P. 292.



в legislatures фермеров и ремесленников возросло с 20 до 40 процентов. При этом в северных штатах число депутатов-мелкособственников превзошло число депутатов из богатых слоев¹⁵.

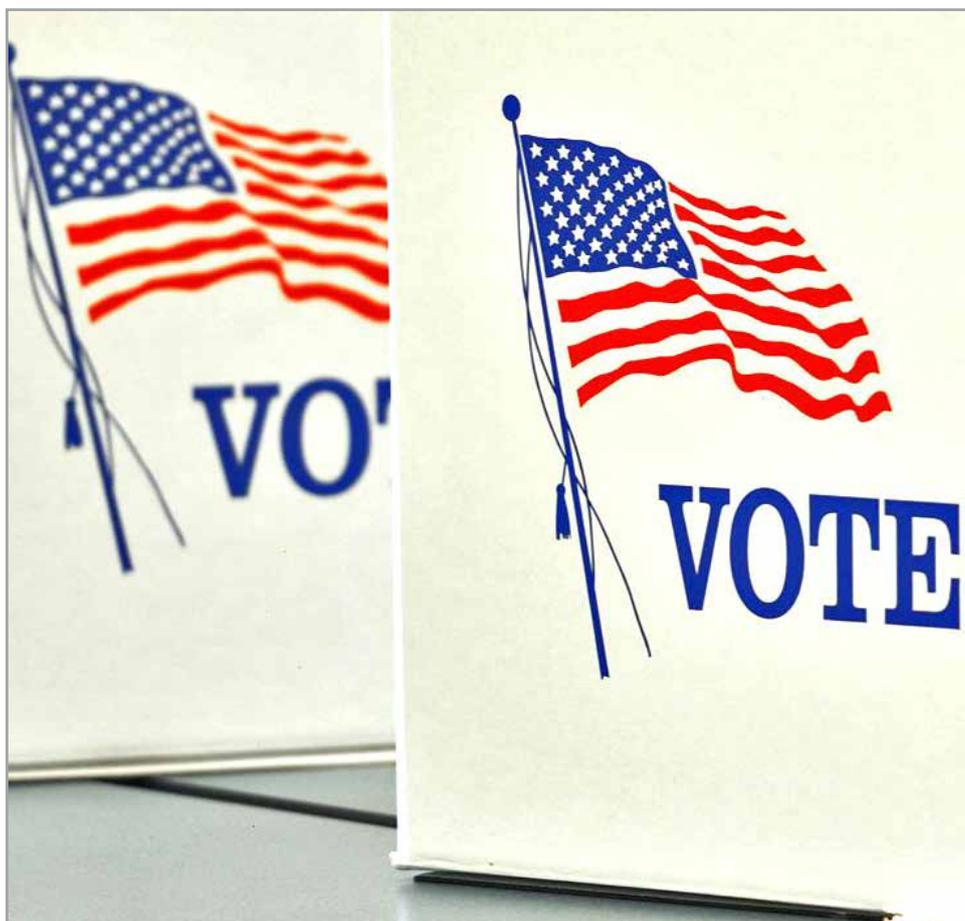
Практически ничего не получили от революции чернокожие и индейцы, являющиеся коренным населением Америки. Только в некоторых северных штатах были приняты законы (или судебные решения), предоставляющие новорожденным рабам свободу при достижении 25-летнего возраста. Индейцы, выступившие в войне на стороне англичан, которые запрещали американцам переселяться на

западные земли, даже не удостоились упоминания в мирном соглашении между США и Англией 1783 года.

Подходы, созвучные демократическим доктринам конституций штатов, оказали существенное влияние на формирование центральной североамериканской власти эпохи войны за независимость.

К середине 80-х годов XVIII века резко обострились конфликты внутри страны, и без единой высшей воли уже нельзя было справиться не только с финансово-экономическим хаосом, но и с социальными бурями¹⁶. В это время как нельзя кстати пришлось инициатива федералистов, во главе которого стояла властная элита, выступающая за создание сильного национального правительства и общенационального банка.

Именно с этими идеями прибыли представители федералистов на общеамериканский конвент в Филадельфии (заседал с мая по сентябрь



1787 года). Делегаты конвента были уполномочены исправить статьи Конфедерации 1781 года, являющихся основным формально-юридическим достижением штатов в борьбе за независимость. Однако, нарушив свои полномочия, депутаты приступили к разработке основного закона федерального государства.

Конвент единодушно признал, что среди прав человека должно быть признано приоритетным и взято под особый контроль право на собственность. Дебаты возникали по вопросам о том, какие политико-правовые средства могут быть использованы для ликвидации «перегибов» демократии.

По убеждению того же виргинского делегата Джеймса Мэдисона, политическая система США, оформившаяся в революционный период, привела к «политическому деспотизму», который ущемлял интересы верхнего класса и возвышал малоимущее и неимущее большинство¹⁷.

¹⁵ Main J.T. The Sovereign States. N.Y., 1973. P. 105.

¹⁶ Согрин В.В. Демократия в США. От колониальной эры до XXI века. – М.: Издательство «Весь мир», 2011.

Делегат из Коннектикута осудил демократию еще в более категоричных тонах: «Народ должен иметь настолько незначительное касательство к правительству, насколько это возможно». Ему вторил Э.Джерри из Массачусетса: «Трудности, переживаемые нами, проистекают из избытка демократии»¹⁸.

Тем не менее разработчики проекта не могли не учитывать, что проект Конституции должен пройти ратификацию двумя третями конвентов штатов, делегатов на которые избирают американцы, наделенные правом голоса и представляющие в том числе и малоимущие слои общества. Поэтому проект Конституции вобрал в себя всю палитру разнообразных компромиссов.

Конвент согласился с мнением, господствующим в обществе, и закрепил в качестве главных американских ценностей выборность и подконтрольность органов власти, а не механическое торжество воли большинства¹⁹.

Разработчики проекта Конституции сократили полномочия законодательной власти и увеличили роль власти исполнительной. Для разделения представительства аристократов и народа Конгресс был поделен на две палаты – Сенат и Палату представителей. Избрание Сената США было закреплено за легислатурами штатов (избиратели не участвовали в формировании верхней палаты).

Необходимость поддержания социального порядка, экономической стабильности на огромной территории США, управление большим государством в целом, защита его от внешних врагов подвигли депутатов наделить всей полнотой исполнительной власти Президента США и отстранить от контроля над аппаратом исполнительной власти законодательные органы. Президент мог переизбираться на должность неограниченное число раз. Так, Франклин Д.Рузвельт был Президентом США четыре срока подряд (с 1932 по 1948 г.). Только в 1951 году была принята 21-я поправка к Конституции, ограничивающая избрание на должность президента двумя сроками.

Филадельфийский конвент не доверил избирателям выбирать своего президента. Президент избирали выборщики в порядке, устанавли-

ваемом штатами. В первое время большинство штатов избирали выборщиков легислатурами.

При достаточно сильной концентрации исполнительной власти в одних руках «отцы-основатели», опирающиеся на разнообразные и передовые политические учения того времени, предусмотрели в политической системе необходимый в каждом демократическом обществе механизм сдержек и противовесов. Сенат давал согласие по вопросам назначения в аппарат и верховный суд, а обе палаты могли привлечь президента к импичменту и отстранить его от должности. Верховный суд имел право определять соответствие решений законодательных органов и исполнительной власти Конституции США.

Ратификация проекта Конституции США, проходившая в течение года после Филадельфийского конвента, разделила американское общество на две части – прообразы будущих политических партий (федералистов и антифедералистов). Последние критиковали конституцию за ущемление суверенитета штатов и отступление от демократических идеалов революции.

Под нажимом антифедералистов в качестве первых десяти поправок в Конституцию США были включены статьи Билля о правах, содержащие «неотчуждаемые права» личности на собственность, свободу слова, печати, собраний и другие гражданские и политические свободы. Поправки предусматривали возможность закрепления других прав и свобод конституциями штатов.

Лидеры критики Конституции из числа антифедералистов не смогли предложить обществу позитивную альтернативу проекту, и 2 июля 1788 года в Континентальном конгрессе было объявлено о завершении процесса ратификации федеральной Конституции.

Была создана Конституция, соответствующая самым передовым для того времени государственно-правовым нормам, которая в определенной степени развивала наследие революции, но основной упор в ней был сделан на защиту частной собственности. Именно такой подход в системе американских общественных отношений в своей основе сохранился и поныне. ✓

¹⁷ The Records of the Federal Convention of 1787 / Ed. M. Farrand. Vol. 1–4 .

¹⁸ Ibid. P. 48–51.

¹⁹ Согрин В.В. Там же.

ИТОГИ ВЫБОРОВ ДЕПУТАТОВ КНЕССЕТА: НАСТОЯЩИЕ АУТСАЙДЕРЫ И БУДУЩИЕ ПОБЕДИТЕЛИ

«Журнал о выборах» в прошлом выпуске рассказал о досрочных выборах депутатов Кнессета Израиля XIX созыва, состоявшихся 22 января 2013 года. Были обозначены основные политические партии, выдвигавшие списки кандидатов, и представлен небольшой экскурс в историю израильского парламентаризма. В этот раз мы хотели бы подвести некоторые итоги прошедшего голосования и выделить ряд следующих этапов в политическом процессе Израиля.

Нужно отметить, что непосредственно в день выборов Кнессета завершился только один из этапов составной избирательной кампании. Впереди утверждение премьер-министра Израиля, которого после ряда консультаций с вновь образованными парламентскими фракциями будет назначать президент страны. А дальше предстоит формирование нового правительства.

То есть в связи с особенностью политического устройства Израиля каждое место депутата Кнессета приобретает дополнительную политическую перспективу. Невысокий заградительный барьер (2%) на парламентских выборах позволяет даже невлиятельным и малочисленным политическим партиям при определенном стечении обстоятельств иметь теоретические шансы усилить свое влияние после участия в избирательной кампании, получив в итоге отдельные министерские должности. В данном контексте уместно привести высказывание руководителя победившего на выборах избирательного блока («Ликуд – Наш дом – Израиль»)

Б. Нетаньяху, который сразу после проведенных выборов заявил, что он «намерен создать правительство на широкой коалиционной основе» (http://newsru.co.il/israel/23_jan2013/ihud8001.html).

Исход любой избирательной кампании, как правило, преподносит обществу как логичные закономерности, так и некоторые неожиданности. Не стала исключением и избирательная кампания по выборам депутатов Кнессета XIX созыва.

На первый взгляд результаты выборов могут обрадовать многочисленных русскоязычных репатриантов из бывшего Советского Союза, интересы которых на выборах традиционно представляет партия «Наш дом – Израиль» («НДИ»), возглавляемая опытным политическим деятелем, бывшим министром иностранных дел А. Либерманом. В ноябре 2012 года «НДИ» объединилась в избирательный блок с партией «Ликуд». В результате праймериз и достигнутых между руководством партий договоренностей

был сформирован единый избирательный список, который и был подан в ЦИК Израиля. В итоге данный блок занял первую позицию, совместно получив 31 депутатский мандат (20 мандатов у «Ликуда», 11 – у «НДИ»).

Однако более детальный анализ результатов голосования заставляет задуматься о политической целесообразности решения «НДИ» о создании совместного блока. Напомним, что в Кнессете XVIII созыва партия «Ликуд» получила 27 депутатских мандатов, а «НДИ» – 15. Это означает, что в прошлый раз эти партии, участвуя в избирательной кампании независимо друг от друга, получили 42 депутатских мандата.

Их потери по сравнению с прошлыми выборами составили соответственно 7 и 4 мандата. Это говорит о том, что русскоязычные объединения Израиля так и не получили серьезного усиления собственных политических позиций.

На данный результат предвыборного блокирования, возможно, обратят внимание и российские исследователи избирательного процесса. В Российской Федерации ведутся дискуссии о целесообразности внесения изменений в отечественное законодательство с целью позволить политическим партиям создавать межпартийные блоки на время парламентских выборов. Как отмечают некоторые эксперты (<http://regnum.ru/news/russia/1612823.html>), такая разрешительная норма может позволить небольшим политическим партиям провести своих представителей в законодательный орган власти и усилить свои политические позиции. Однако итоги избирательной кампании по выборам депутатов Кнессета XIX созыва наглядно показывают, что возможные блокировки могут приносить партиям как выгоды, так и потери.

В то же время партия «Новое движение Мерец» («Энергия»), решившая идти на выборы самостоятельно, в этот раз увеличила представительство в Кнессете с 3 до 6 депутатов по сравнению с прошлым созывом. Некоторые специалисты полагают, что к такому локальному успеху привела удачная предвыборная агитация партии именно в

По результатам голосования в Кнессете XIX созыва к распределению депутатских мандатов были допущены следующие политические партии и блоки:

блок «Ликуд – Наш дом – Израиль» – 31 мандат;
 партия «Йеш атид» – 19 мандатов;
 партия «Авода» – 15 мандатов;
 партия «Еврейский дом» – 12 мандатов;
 партия «ШАС» – 11 мандатов;
 партия «Яхадут ха-Тора» – 7 мандатов;
 партия «Ха-тнуа» («Движение») Ципи Ливни) – 6 мандатов;
 партия «Новое движение МЕРЕЦ» – 6 мандатов;
 блок «РААМ-ТААЛЬ» – 4 мандата;
 партия «ХАДАШ» – 4 мандата;
 партия «БАЛАД» – 3 мандата;
 партия «Кадима» – 2 мандата.





русскоязычном электоральном поле (<http://www.zman.com/news/2012/12/11/140811.html>).

Трудно обойти вниманием еще один политический феномен прошедшей избирательной кампании. Партия «Йеш атид» («Есть будущее»), созданная в январе 2012 года израильским журналистом Я. Лапидом, показала поразительные результаты, создав вторую по численности фракцию в Кнессете. Особенно важно, что все депутаты, представляющие данную партию, прежде никогда не входили в состав Кнессета. Далеко не в каждой стране вторую позицию в результате выборов занимает партия, кандидаты которой не имели опыта парламентской работы. Партия также уделяет внимание русскоязычным избирателям. Из 19 депутатов этой партии двое – граждане Израиля, для которых русский язык является родным. Специально для сторонников партии – выходцев из бывшего СССР – существует интернет-сайт «Йеш атида» на русском языке.

Схожих успехов добились партии «Авода» («Труд») под руководством журналистки Ш. Яхимович (15 депутатских мандатов) и «Еврейский дом» под руководством предпринимателя Н. Беннета (12 мест в Кнессете). «Авода» и «Еврейский дом» не включили ни одного русскоязычного кандидата в свои списки: ряд репатриантов из стран бывшего СССР покинул партию «Авода» еще до выборов, в то же время председатель «Еврейского дома» Н. Беннет вел некоторую агитацию в направлении постсоветских репатриантов.

В контексте состоявшейся кампании можно отметить еще одну особенность электоральной системы Израиля: наличие традиционно секторальных политических партий: «ШАС» («Всемирное единство сефардов¹, соблюдающих Тору»), которая получила 11 мандатов, и «Яхадут ха-Тора»

¹ Сефарды – субэтническая группа евреев, пользующаяся языком ладино (сефардским), близким к испанскому. Потомки выходцев с Пиренейского п-ова, живут в странах Сев. Африки, М. Азии, Балканского п-ова, в Израиле. // Большой Энциклопедический словарь. 2000.

(«Объединенный иудаизм Торы») – 7 мандатов. Эти партии остаются своеобразными «островками стабильности» в бурлящем и стремительно меняющемся политическом море Израиля.

В течение ряда созывов Кнессета «ШАС» демонстрирует постоянное численное присутствие с минимальными колебаниями в пределах двух депутатских мандатов. Ее руководство отвергает любые возможности вхождения в блоки и категорически выступает против идей ассимиляции. При этом партия охотно вступает в коалиционное правительство. «Яхадут ха-Тора» также обращается к религиозной части израильского общества, но уже к ашкеназам².

В современном Израиле иной раз даже солидный политический вес лидера партии не гарантирует безоговорочного успеха на выборах. Так, явно не оправдались ожидания сторонников партии «Ха-тнуа» («Движение»), возглавляемой Ц. Ливни, занимавшей в свое время министерские посты в ряде правительств Израиля. По результатам голосования партия получила лишь шесть депутатских мандатов. Причиной может быть как достаточно позднее создание партии

² Ашкеназы – субэтническая группа евреев, потомки выходцев из средневековой Германии. Составляют большую часть евреев Европы и Америки, около половины евреев Израиля. Язык – идиш. // Большой Энциклопедический словарь. 2000.

(ноябрь 2012 года), так и неудачные попытки создать блок с партиями «Йеш атид» и «Авода».

Сокрушительный провал потерпела политическая партия «Кадима» («Вперед»). В Кнессете XVIII созыва ее представляли 28 депутатов (партия заняла лидирующую позицию), в Кнессете XIX созыва она представлена лишь двумя депутатами. Опять же не в каждой стране лидер прошлого парламентского созыва становится аутсайдером созыва следующего.

Таким образом, итоги состоявшейся избирательной кампании продемонстрировали международным экспертам целый ряд внутренних тенденций политической системы Израиля: постоянная ротация основных электоральных игроков, возможность попадания в парламент небольших, в том числе и «молодых» партий, непредсказуемость межпартийного блокирования, а также наличие патриархальных религиозных движений.

Также отметим, что русскоязычный сектор, как и в прошлый раз, оказал существенное влияние на исход избирательной кампании.

Виктор Шпилькин,
политолог



ЗЕМСКИЙ СОБОР 1613 ГОДА: КАК ИЗБИРАЛИ МИХАИЛА РОМАНОВА



Юрий Иванов

заведующий кафедрой
истории и права
Ивановского
государственного
университета
(Шуйский филиал),
доктор исторических наук

«Смутное время», по мнению большинства дореволюционных и современных исследователей, началось с нелегитимного избрания Земским собором 1598 года Бориса Годунова и закончилось избирательным Земским собором 1613 года, который положил конец династическому кризису и дал начало династии Романовых. В наших размышлениях об этом событии, которое в начале XVII века покончило с активной фазой гражданской войны в России, мы будем опираться на труды наиболее авторитетных ученых данной проблемы: академика С.Ф. Платонова «Очерки по истории Смуты в Московском государстве XVI–XVII веков (Опыт изучения общественного строя и сословных отношений в Смутное время)» и его ученика П.Г. Любомирова «Очерки истории Нижегородского ополчения 1611–1613 годов». Обе работы появились в конце XIX – начале XX века, неоднократно переиздавались и считаются классическими.

В советских учебниках по истории принято было писать со ссылкой на одного из участников собора, что Михаила Романова избрали на Соборе потому, что «Миша Романов молод, разумом еще не дошел и нам будет поваден». Разве можно было по этому принципу выбирать новую династию после тяжелейшей гражданской войны, осложненной иностранным военным вмешательством? Разумеется, реалии выборов в стране, оказавшейся на грани потери государственности, были куда сложнее, чем пропагандистские клише историка-марксиста М.Н. Покровского и его последователей.

Михаил Федорович Романов (12.07.1596–13.07.1645) – первый царь из династии Романовых, сын боярина Ф.Н. Романова – будущего патриарха Филарета, двоюродного брата царя Федора Иоанновича, по-

следнего представителя династии Рюриковичей. Он был избран на царство 21 февраля и принял престол 14 марта 1613 года.

В октябре 1612 года народное ополчение Кузьмы Минина и Дмитрия Пожарского освободило Москву от поляков. Перед временным правительством «Совет всея земли» встала задача восстановления государственной власти и возвращения русских земель, еще находившихся под властью поляков и шведов. Это восстановление мыслилось руководителями ополчения в традиционной для того времени форме – монархии. Избрание нового царя возлагалось на Земский собор, грамоты о созыве которого были разосланы Мининым и Пожарским в ноябре 1612 года.

Формально были выдвинуты кандидатуры польского королевича Владислава, шведского принца

Карла-Филиппа и 16-летнего Михаила Романова. «Призывные грамоты» обязывали провинциальных воевод и дьяков провести выборы на Земский собор из различных групп населения. Такие указания были получены в Нижнем Новгороде, Астрахани, Казани, городах Сибири и других городах и местностях. В связи с этим, созданный Земский собор, по мнению современных исследователей, был наиболее многочисленным (свыше 800 человек) и представительным по составу (не менее чем из 58 городов) в сравнении с предшествующими¹.

В конце 1612 года на собор в Москву съехались выборные представители разных сословий России. Разумеется, прежде всего это были бояре, дворяне, церковнослужители. Но были представлены также посадские люди и впервые в истории соборов – донские казаки и черносошные (лично свободные) крестьяне. Считается, что интересы крепостных и холопов представляли собственники земель.

Заседания собора открылись в Москве в первой половине января 1613 года, несмотря на то что к этому времени не успели съехаться все участники, особенно из северных и заволжских уездов. Вопрос об избрании царя решался в обстановке острой избирательной борьбы: среди участников собора были сторонники русского, польского и шведского выбора, в том числе и те, кто сотрудничал с интервентами и самозванцами.



В 1899 году С.Ф. Платонов писал о том, что «очень известен тот небольшой запас фактического материала, каким может располагать историк для избирательной деятельности собора 1613 года»². Главным и почти единственным источником для выяснения личного состава избирательного собора 1613 года были рукоприкладства на обратной стороне «утвержденной грамоты об избрании на Московское государство Михаила Федоровича Романова», исследованием которого впервые занялся П.Г. Любомиров³. Сегодня мы располагаем тем же комплексом документальных источников, каким располагали историки в конце XIX века.

¹ Отечественная история: энциклопедия в 5 т.: Т.2. М., 1996. С. 262.

² Платонов С.Ф. Очерки по истории Смуты в Московском государстве XVI–XVII вв. (Опыт изучения общественного строя и сословных отношений в Смутное время). М., 1937. С. 426.

³ Любомиров П.Г. Очерки истории Нижегородского ополчения 1611–1613 г. М., 1939. С. 242–270.





В царствование Михаила Федоровича были прекращены войны со Швецией (Столбовский мир 1617 года, по которому России были возвращены Новгородские земли) и Речью Посполитой (1634), возобновлены отношения с иностранными державами. В 1621 году специально для царя дьяки Посольского приказа стали готовить первую русскую газету «Вестовые письма». В 1631–1634 годах осуществлена организация полков «нового строя» (рейтарского, драгунского, солдатского). В 1632 году Андрей Виниус с разрешения Михаила Федоровича основал первые чугуноплавильные, железодельательные и оружейные заводы близ Тулы.

В 1637 году срок поимки беглых крестьян был увеличен до 9 лет, а в 1641 году – еще на год. Вывезенных же другими владельцами разрешалось искать до 15 лет.

Михаил Романов скончался 13 июля 1645 года от водяной болезни неизвестного происхождения в возрасте 49 лет. Похоронен в Архангельском соборе Московского Кремля.

Претенденты, как и во время избрания Бориса Годунова в 1598 году вновь обращались за поддержкой к московским служилым и тяглым людям, изучали общественное мнение в провинции, вели переговоры с соперниками, апеллировали к различным примерам из истории. Избирательная борьба и выборная агитация свидетельствуют о росте политического самосознания в Русском государстве.

С точки зрения ментальности того времени важно, что прежде чем приступить к избранию нового царя, были назначены строгий трехдневный пост и моления. Члены собора решили не избирать на русский трон иноземного правителя. Это мало упрощало ситуацию. Только российских претендентов было около 10 человек, в том числе представители старых княжеских фамилий, связанных с Рюриковичами и Гедиминовичами: Ф.И. Мстиславский и В.В. Голицын. Называли также руководителя народного ополчения князя Д.М. Пожарского

и князя Д.М. Трубецкого, тесно связанного с казаками.

В такой ситуации переговоры могли зайти в тупик. Именно тогда и возникла во многом компромиссная кандидатура М.Ф. Романова, который, хотя и косвенно (как внучатый племянник Анастасии Романовой, первой жены Ивана Грозного), был связан с династией Рюриковичей. Согласно всем источникам большую роль в избрании Михаила Романова сыграли участвующие в соборе донские казаки. Именно их представитель и выкрикнул Михаила Романова. С казаками после Смуты было принято считаться. Позднейшие льготы донскому казачеству от династии Романовых связаны в том числе и с этим событием.

Смута научила русских людей быть осторожными. Не случайно, что, решив выбор в пользу Михаила Романова, собор отложил оглашение избрания на две недели, до 21 февраля. Только после этого в Кострому в Ипатьевский монастырь, где вместе с матерью инокиней Марфой жил Михаил,

было направлено посольство во главе с рязанским архиепископом Феодоритом, келарем Троице-Сергиева монастыря Авраамием Палицыным и боярином Шереметевым.

Они от лица всей русской земли просили Михаила на царство. Земский собор обратился к избраннику с такими словами: «Всяких чинов всякие люди бьют челом тебе, великому государю, умильются над остатком рода христианского, многорасхищенное православное христианство Российского царства от растления сыроядцев, от польских и литовских людей, собрать воединство, принять под свою государеву паству, под крепкую высокую свою десницу, всенародного слезного рыдания и не призреть, по изволению Божию и по избранию всех чинов людей на Владимирском и на Московском государстве и на всех великих государствах Российского царствования государем царем и великим князем всея Руси быть и пожаловать тебе, великому государю, ехать на свой царский престол в Москву и подать бы нам благородием своим избаву от всех находящихся на нас бед и скорбей, а как ты, государь, на своем царском престоле будешь на Москве, то, послыша про твой царский приход, литовские люди и все твои государства недруги будут в страхе, а Московского государства всякие люди обрадуются»⁴.

С избранием Михаила Романова династический кризис закончился. Забегая несколько вперед, скажем, что России еще предстояли «бунташный» XVII век, «соляной» и «медный» бунты, глубочайший раскол русского православия, движение

Степана Разина и великий перелом Петровского времени, которому предшествовал стрелецкий бунт, когда царем «выкрикнули» сразу двоих сыновей Алексея Михайловича, внуков Михаила Романова: Петра и Ивана.

Но преодоление Смуты, легитимность царя обусловили подъем экономики, рост числа городов (к концу XVII века их стало около 300) и стремительное продвижение русских людей к Тихому океану. Усиливалась специализация сельского хозяйства, складывалось мелкотоварное производство, расширился обмен товарами между отдельными районами страны, постепенно создавалась единая экономическая система.

Выборы царя и земские соборы способствовали повышению роли сословий в управлении государственными делами. Их деятельность мотивировала рост общественного самосознания, оформила и укрепила систему государственного управления в центре и на местах, подготовила условия для перерастания сословно-представительной монархии в абсолютистскую.

На соборных совещаниях 1645 и 1682 годов выборы сменились процедурой утверждения законного наследника на престоле. И больше никто не будет думать, что царя можно избрать. К середине XVII века сословно-представительная монархия будет переживать кризис, соборы утрачат свое значение. Вместо них стали проходить совещания правительства с представителями отдельных сословий при царе, все чаще принцип выборности заменялся принципом должностного делегирования. ✓

⁴ Цит. по: Дом Романовых: Биографический справочник. Ч. I. / Сост. П.Х. Гребельский и А.Б. Мирвис. Л., 1990. С. 13.



МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ УЧРЕДИТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ



**Александр
Абрамовский**

заведующий кафедрой
теории права и уголовно-
правовых дисциплин
Челябинского филиала
Российской академии
народного хозяйства
и государственной службы,
доктор исторических наук,
профессор

В первый день своей власти большевики не отказались от избрания нового российского парламента, созыв которого был провозглашен еще Временным правительством. В обращении Петроградского ВРК «Революция восторжествовала» от 25 октября 1917 года говорилось: «Комитет обращается с призывом к фронту и тылу не поддаваться на провокации, а поддерживать Петроградский Совет и новую революционную власть, которая немедленно предложит справедливый мир, передаст землю крестьянам, созовёт Учредительное собрание»¹. В другом приказе данного чрезвычайного органа власти в адрес армейских комитетов и советов солдатских депутатов особо подчеркивалось: «в честном созыве Учредительного собрания»². В опубликованном через сутки в газете «Рабочий и солдат» программном обращении высшего органа власти страны, Второго Всероссийского съезда советов в ряду первоочередных мер заявлялось о своевременном формировании Учредительного собрания»³.

Более того, 27 октября Совет народных комиссаров (Совнарком) предпринял уже конкретные шаги в этом направлении, опубликовав постановление о созыве Учредительного собрания. Им определялось, что выборы должны пройти в срок, назначенный Временным правительством, – 12 ноября 1917 года. Советы всех уровней обязывались «напрячь все усилия для обеспечения свободного и правильного производства выборов в Учредительное собрание»⁴. Тем самым большевики напрямую добровольно и практически в полном объеме восприняли избирательную систему прежней власти.

При этом Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК) старался пресечь все слухи провокационного характера о переносе избирательной кампании. «Центральный исполнительный комитет считает первейшей своей задачей обеспечить производство выборов в Учредительное собрание в назначенный срок, 12 ноября. Ни в одной губернии срок производства выборов не предполагается Центральным исполнительным Комитетом к отсрочке», – отмечалось в обращении от 8 ноября 1917 года⁵. Кроме того, Совнарком предпринимал меры к тому, чтобы никто не был

¹ Декреты Советской власти. Т. 1. 25 октября 1917 г. – 16 марта 1918 г. М. 1957. С. 5.

² Там же. С. 8.

³ Там же.

⁴ Там же. С. 26.

⁵ Там же. С. 59.

безосновательно лишен избирательного права. До выборов допускались даже лица, арестованные в дни Октябрьского восстания и содержавшиеся в момент голосования под стражей⁶.

О преемственности большевиками избирательного механизма от Временного правительства говорит и тот факт, что не было ликвидировано прежнее основное учреждение по организации выборов – «Всероссийская по делам о выборах в Учредительное собрание комиссия», занявшая с первых дней пролетарской власти резко антисоветскую позицию. Неоднократные запросы правительства о ходе подготовки к выборам комиссия игнорировала. Поэтому для контроля за ее деятельностью Совнарком назначил В.Д. Бонч-Бруевича, который 23 ноября 1917 года был заменен специальным правительственным комиссаром М.С. Урицким. В зарождающихся традициях чиновничьего саботажа члены комиссии отказались общаться с комиссаром. И 29 ноября все они в полном составе были отстранены от работы в избирательной комиссии⁷.

Большевики так же, как и «министры-капиталисты», определяли Учредительное собрание как высший представительный орган власти страны, обладавший определенными функциями. До его формирования часть из них передавалась временно созданным учреждениям. Так, например, решением ВЦИК от 8 ноября «впредь до Учредительного собрания, контроль над расходованием денежных средств» вменялся образованной вновь финансовой комиссии⁸. На следующий день отдельным

декретом руководство народным образованием до созыва парламента поручалось Государственной комиссии по народному образованию⁹ и т.д.

Дальнейшая эволюция избирательного законодательства произошла в правительственном декрете «О праве отзыва депутатов» от 21 ноября 1917 года, где были определены нормы по отзыву народных избранников и механизм переизбрания. Подтверждалась ранее установленная пропорциональная («из партийных группировок населения»), а не мажоритарная система выборов. «Какое бы то ни было выборное учреждение или собрание представителей может считать истинно демократическим и действительно представлять волю народа только при условии признания и применения права отзыва избирателями своих выборных. Это основное принципиальное положение истинного демократизма, относясь ко всем, без исключения, собраниям представителей, относится также и к Учредительному собранию»¹⁰.

И следующей нормой Советское правительство по инициативе В.И. Ленина оставило себе возможность в любое время провести перевыборы в представительный орган власти. Основанием

⁶ Декреты Советской власти. Т. 1. 25 октября 1917 г. – 16 марта 1918 г. М. 1957. С. 77.

⁷ Там же. С. 167.

⁸ Там же. С. 57.

⁹ Там же. С. 59.

¹⁰ Там же. С. 119.





для этого устанавливался тот факт, что политический состав депутатов, избранных населением, не соответствовал, по мнению большевиков, реальной расстановке классовых сил как в стране, так и отдельном регионе, где прошли выборы. «...Всякое крупное изменение в соотношении сил классов и в отношении классов к партиям необходимо вызывает потребность в пере выборах по тому избирательному округу, где несоответствие волей разных классов и их силой, с одной стороны, между партийным составом выбранных, с другой стороны, явно и несомненно», – утверждал декрет¹¹.

Таким образом, еще в ноябре 1917 года большевики готовили законодательную базу для досрочного роспуска любого представительного учреждения по своему «классовому» усмотрению, в том числе и Учредительного собрания. В этом случае они гарантировали новые выборы: «Съезд советов рабочих и солдатских и советов крестьянских депутатов, созданный на паритетных началах в каждом соответствующем избирательном округе, имеет право назначать пере выборы во все городские, земские и вообще во все представительные учреждения, не исключая и Учредительного собрания»¹².

Но мы знаем, что уже через полтора месяца они отступят от своих правовых деклараций. Как показала история нашего государства, большевики, разогнав законно избранный парламент, так и не провели его пере выборы.

После первого ноябрьского этапа состоявшихся выборов избранные депутаты, как говорили большевики, «правой части» попытались открыть Учредительное собрание уже 28 ноября 1917 года, о чем 17 ноября в ряде центральных газет появилось постановление бывшего Временного правительства о начале работы нового парламента. Совнарком оперативно отреагировал на это, издав 26 ноября декрет «Об условиях открытия Учредительного собрания». Согласно его нормам первое заседание парламента созывалось комиссаром Всероссийской избирательной комиссии Урицким при одном обязательном условии – прибытии в столицу более половины (свыше 400) избранных членов Учредительного собрания¹³.

Ленин на заседании ВЦИК разъяснил советской чиновничьей элите причины принятия данного закона: «Не мы виноваты, что выборы состоялись позже, чем были назначены. В некоторых местах Советы сами назначали более поздние сроки выборов. При одновременности выборов надо было определить, какое число депутатов достаточно для открытия Учредительного

¹¹ Декреты Советской власти. Т. 1. 25 октября 1917 г. – 16 марта 1918 г. М. 1957. С. 119.

¹² Там же. С. 119.

¹³ Там же. С. 159.

собрания. Была попытка использовать то обстоятельство, что в законе это число не указано, чтобы созвать Учредительное собрание при любом числе депутатов. В каком положении была бы власть, которая это допустила? Советская власть поступила правильно, постановив, при каком числе депутатов Учредительное собрание будет считаться правильно созданным»¹⁴. Несколько позже, 1 декабря, ВЦИК подтвердил, что это решение Совнаркома является «самым целесообразным способом обеспечить в кратчайший срок созыв Учредительного собрания»¹⁵.

После всех этапов выборов по неполным данным в члены Учредительного собрания было избрано 715 человек, в том числе 370 правых эсеров, 175 большевиков, 86 представителей от национальных групп, 40 левых эсеров, 17 кадетов, 15 меньшевиков, 2 представителя трудовой народной партии, 1 не назвал партийной принадлежности. В декабре 1917 года они начали прибывать в столицу, при этом часть из них местные органы власти не наделили официальными мандатами. Однако в связи с тем, что не была определена точная дата начала работы парламента, а впереди были святые для христиан рождественские праздники, «многие из прибывших в Петроград членов Учредительного собрания отбыли на места», – констатировало Советское правительство¹⁶. Поэтому 20 декабря 1917 года Совнарком принял постановление «О сроке открытия Учредительного собрания». Была назначена дата – 5 января «при наличии установленного кворума в 400 человек»¹⁷.

ВЦИК 3 января 1918 года принял «Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа», которую планировалось утвердить высшим властным органом страны – Учредительным собранием. Приняв этот документ, российский парламент должен был признать тем самым все основные каноны государства диктатуры пролетариата: власть исключительно советов рабочих и крестьян, отмена частной собственности на землю и другие имущественные объекты, введение рабочего контроля «в целях обеспечения власти трудящихся над эксплуататорами», национализация банков, всеобщая трудовая повинность, признание норм декрета о мире и др. В четвертом, последнем разделе определялась компетенция Учредительного собрания. Первое, что должен был легитимизировать парламент, – это верховенство власти советов. «Будучи выбрано на основе партийных списков, – отмечалось в декларации, – составленных до Октябрьской революции, когда народ еще не мог всей массой восстать против эксплуатато-



ров, не знал всей силы их сопротивления при отставании ими своих классовых привилегий, не взялся еще практически за создание социалистического общества, Учредительное собрание считало бы в корне неправильным, даже с формальной точки зрения, противопоставить себя Советской власти... Власть должна принадлежать целиком и исключительно трудящимся массам и их полномочному представительству – Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов»¹⁸.

Второе, что большевики отводили Учредительному собранию: «... Его задачи исчерпываются общей разработкой коренных оснований социалистического переустройства общества... Учредительное собрание ограничивается установлением коренных начал федерации советских республик, предоставляя рабочим и крестьянам каждой нации принять самостоятельно решение на своем собственном полномочном советском съезде: желают ли они и на каких основаниях участвовать в федеральном правительстве и в остальных федеральных советских учреждениях»¹⁹. И это все абстрактные полномочия парламента, делегированные ему советской властью. Никакого

¹⁴ Декреты Советской власти. Т. 1. 25 октября 1917 г. – 16 марта 1918 г. М. 1957. С. 159–160.

¹⁵ Там же. С. 171.

¹⁶ Там же. С. 266.

¹⁷ Там же.

¹⁸ Там же. С. 322–323.

¹⁹ Там же. С. 323.

**СОЦИОКУЛЬТУРНЫЙ ОПЫТ РОССИИ,
ГЛОБАЛИЗАЦИЯ, ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС****Байханов И.Б.****Избирательный процесс в условиях глобализации.****М.: Проспект, 2012. 336 с.****Алексей Осавелюк**

заместитель заведующего кафедрой конституционного и муниципального права Российского государственного торгово-экономического университета, член Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России, доктор юридических наук, профессор

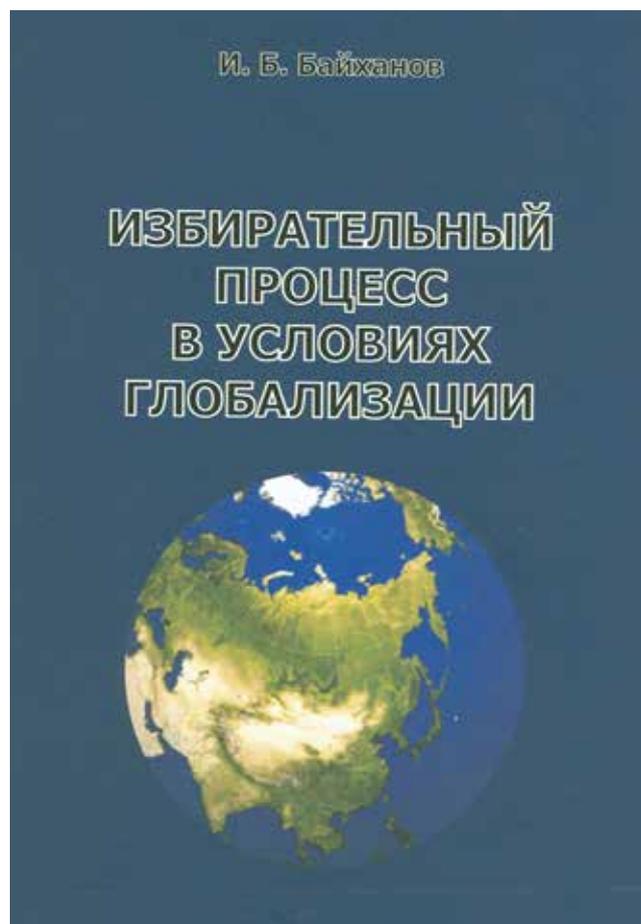
В середине 2012 года издательством «Прогресс» выпущена в свет книга И.Б. Байханова «Избирательный процесс в условиях глобализации». Обозначенная как учебное пособие, в действительности книга удачно соединяет монографические подходы с диктуемой потребностями образования тематикой отбора и подачи материала, стиля изложения и т.п. Представленную работу отличает оригинальный подход к избирательному праву, избирательным системам и избирательному процессу. Вопреки распространенной в среде организаторов выборов традиции автор не ограничивается анализом избирательного процесса отдельного субъекта Российской Федерации или даже отдельного государства, а предлагает взглянуть на проблему сквозь призму мирового развития электоральной демократии, чему способствует компаративистский способ изложения многих тем.

Существенно новой является достаточно смелая попытка анализа избирательного процесса в международных организациях, что в конечном итоге вывело автора на освещение проблем взаимовлияния и взаимодействия избирательных процессов, в частности на уровне института международных наблюдателей, внутригосударственных и международных избирательных процедур.

Избранная автором тема и оригинальный подход к ее изложению сказался на структуре книги, которая позволила достаточно полно раскрыть ее содержание. Рецензируемая работа состоит из введения, четырех глав (они названы автором «темами»), заключения и приложений, которые обозначены как «Учебно-методическое сопровождение дисциплины» (включает программу курса, разделенную на

модули, список источников, рекомендованную основную и дополнительную литературу, тезаурус основных понятий и определений, а также календарь выборов и референдумов, запланированных к проведению в различных государствах в течение 2012 года).

Помимо этого, в работу по каждой теме включен рубрикатор «Контрольные вопросы» и «Тесты для самопроверки», а также список дополнительной литературы. Это позволит студенту не только самостоятельно на основе уже усвоенных теоретических знаний путем обращения к соответствующим разделам конституций и избирательного законодательства решать практические задачи, но и расширять свои знания путем изучения другой рекомендованной специальной литературы. Хорошим подспорьем в этом будет и обширный справочно-би-



блиографический аппарат, имеющийся в учебном пособии, насчитывающий свыше 190 источников отечественной и зарубежной литературы по избирательному праву.

Определенный интерес вызывает используемый автором формально-юридический метод изложения тем, постановки проблем, анализ соответствующего законодательства и имеющихся в юридической литературе дискуссионных суждений о путях решения проблем (стр. 40–58).

Содержание работы выполнено на достаточно высоком теоретическом и методологическом уровнях, учитывает новеллы избирательного законодательства; в нем охвачены в пределах соответствующих разделов и тем учебной программы вопросы применения правовых норм с учетом современных тенденций развития избирательного процесса.

В первой главе «Демократия и электоральное пространство» изложены фундаментальные теоретические положения и основные институты учебного курса: демократия как институционализация свободы, проблемы глобального распространения демократии, отражение политической

культуры общества в электоральном процессе, роль реформатора в решении проблемы политического выбора. Во второй главе «Сближение региональных электоральных пространств под влиянием глобальных процессов» и в третьей главе «Избирательный процесс в координатах социального времени и места» показаны универсальные тенденции в современном избирательном процессе, в частности, изложена характеристика политических систем в современном мире (стр. 82–95); информационные средства активизации избирательного участия (стр. 96–112), явка избирателей в единстве понимания «места» и «встречи» (стр. 154–163) и др. Вместе с тем в параграфах «Особенности электорального поведения» (стр. 112–120), «Народный фронт – форма консолидации социальных движений» (стр. 120–131), «День тишины» в контексте социального времени» (стр. 132–143), «Праздничная компонента выборов» (стр. 144–154), «Муниципальные выборы в ракурсе современных общественных перемен» (стр. 163–176) убедительно показано, что в условиях унификации избирательного законодательства, вызванной тенденциями глобализации, возможно не только сохранение национальной специфики избирательного процесса, но и региональных (например Чеченской Республики – стр. 155–162) и местных особенностей проведения выборов.

Одним из условий сохранения уникальности избирательного процесса в условиях глобализации являются различные партийные системы (стр. 91–95) и право каждого государства своей Конституцией и избирательным законодательством устанавливать собственную избирательную систему.

Оригинальностью отличается также четвертая глава «Демократические начала в диалоге международных организаций», характеризующая отношение автора к демократическим основаниям для проведения мировой политики, выборам руководства основных международных организаций (стр. 194–216), формированию института международного наблюдения за выборами (стр. 216–233) и путям обеспечения транспарентности европейского электорального пространства (стр. 233–247).

Отрадно отметить, что выборы в книге показаны не узко функционально, только как средство для смены и формирования власти, но и раскрывают потенциал гласности, открытости, в том числе социологической и культурологической, позволяя-

ющей смягчать накопившиеся в обществе противоречия, снимать любые локальные напряжения¹.

Более того, в этой уникальной для жанра учебного пособия работе, которая вызовет несомненный интерес не только у преподавателей, научных работников, студентов и аспирантов, к которым автор адресует свою публикацию, но и у всех, кто интересуется избирательными вопросами и демократическими процессами, выборы и связанные с ними избирательные процедуры рассматриваются как составная часть демократии. Подобный подход к выборам имеет тем большее значение, что «демократия в современных условиях – это создаваемая государством на основе права и в рамках права возможность участия широких слоев населения в формировании и формулировании государственной воли при условии уважения и соблюдения прав человека»².

В работе достаточно полно и объективно показана роль Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в организации и проведении выборов и референдумов в России (стр. 6–7, 171 и др.). Определенный интерес вызывает обращение автора к анализу исторического опыта регулирования избирательного процесса и практики проведения выборов в нашей стране (стр. 70–79, 145–146 и др.) и за рубежом (стр. 84–89,

99–101, 112–118 и др.). И.Б. Байханов убедительно показывает развитие тенденции к установлению единого дня голосования в ряде государств (стр. 149, 150, 152 и др.).

Вместе с тем у автора работы имеются существенные резервы для ее дальнейшего совершенствования. В частности, в будущих изданиях можно было бы более четко и развернуто обозначить свою позицию относительно соотношения тенденции установления единого дня голосования и «подвижности» общественного мнения избирателей в условиях глобализации, а также сравнить регулирование и практику избирательного процесса в национальном законодательстве различных государств и аналогичные институты при проведении выборов руководства основных международных организаций.

В целом выход в свет книги «Избирательный процесс в условиях глобализации», подготовленной председателем Избирательной комиссии Чеченской Республики И.Б. Байхановым, – заметное событие. Новаторские положения, содержащиеся в ней, способны не только повысить качество юридического образования, но и благотворно сказаться на дальнейшей демократизации избирательного процесса в Российской Федерации. ✓

¹ См.: Усманов Б.Ф. Эффективность избирательного процесса: конструирование будущего // Социологические исследования. 2000. № 8. С. 94.

² Черниченко С.В. На основе и в рамках права / Демократия в современном мире. М., 2005. С. 126.

ХРОНИКА

ВОПРОСЫ УЧАСТИЯ МОЛОДЕЖИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ ЗА «КРУГЛЫМ СТОЛОМ»

23 января 2013 года заместитель Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Л.Г. Ивлев и начальник управления Федерального центра информатизации при ЦИК России А.К. Попов приняли участие в слушаниях на тему «Организационно-технические вопросы проведения выборов в условиях политической реформы», которые состоялись в Общественной палате Российской Федерации.

В открытом диалоге приняли участие представители зарегистрированных политических партий, члены Общественной палаты Российской Федерации, политологи, эксперты и представители средств массовой информации. В рамках мероприятия были обсуждены перспективы применения технических устройств для подсчета голосов и актуальные вопросы организации голосования в

условиях изменения законодательства о политических партиях.

Л.Г. Ивлев обратил внимание участников дискуссии на то, что все технологические проблемы по организации избирательного процесса должны быть решены до 30 мая 2013 года, так как в этот период стартует избирательная кампания по выборам в единый день голосования 8 сентября 2013 года.

Отвечая на вопрос об изменении технических параметров ГАС «Выборы» в связи с переходом деятельности УИК на постоянную основу, заместитель Председателя ЦИК России отметил, что новый набор опций удобен для пользователя, подчеркнув, что «и КОИБ, и КЭГ – только технологическое дополнение к честным выборам. Честные выборы зависят от людей».

✓ Экспертные слушания в ЦИК России

8 февраля 2013 года в ЦИК России состоялись экспертные слушания по вопросам совершенствования избирательного законодательства в контексте перехода к смешанной системе при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

С вступительным словом выступил Председатель ЦИК России В.Е. Чуров.

В мероприятии принимали участие заместитель Председателя ЦИК России Л.Г. Ивлев, члены ЦИК России М.В. Гришина, С.А. Даниленко, Е.П. Дубровина, Н.А. Кулясова, О.Л. Лавров и С.М. Шапиев, эксперты в области избирательного права, участники общественного контроля на выборах и представители политических партий. ✓

✓ Итоги обучения впервые избранных организаторов выборов

1 марта 2013 года в здании ЦИК России состоялось заседание «круглого стола» по итогам обучения 40 организаторов выборов из 27 регионов страны – впервые избранных председателей, заместителей председателей и секретарей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

Итоги обучения подвел руководитель РЦОИТ при ЦИК России А.В. Иванченко. Он отметил высокий уровень профессиональной подготовки председателей, заместителей председателей и секретарей избирательных комиссий.

Заместитель Председателя ЦИК России Л.Г. Ивлев подчеркнул практическую важность знаний, полученных в ходе недельного курса обучения. «Работа была напряженной, но те знания, что вы получили, будут востребованными», – сказал он и призвал руководителей региональных избирательных комиссий организовать обучение нижестоящих комиссий, в особенности членов УИК. «Не стесняйтесь обращаться в ЦИК России по вопросам вашей практической деятельности или за разъяснением правовой позиции ЦИК России по тем или иным аспектам избирательного процесса», – предложил заместитель Председателя ЦИК России. Л.Г. Ивлев также отметил, что в ближайшее время запланированы командировки членов ЦИК России в регионы по вопросам изучения процедуры формирования участковых избирательных комиссий.

Член ЦИК России Н.А. Кулясова призвала коллег из субъектов Российской Федерации внести свои предложения по вопросам подготовки программы обучения секретарей региональных избирательных комиссий, которое состоится весной 2013 года.

Секретарь ЦИК России Н.Е. Конкин поблагодарил участников обучения и вручил им свидетельства о повышении квалификации.

Председатель Избирательной комиссии Ивановской области А.А. Соловьева поблагодарила организаторов обучения: «От лица всех коллег я хочу выразить благодарность за то, что вы осуществили такое хлопотное мероприятие. Мы обсудили проблемы, которые действительно нас волнуют, и нашли полное взаимопонимание». ✓

