

Официальный печатный орган
избирательной комиссии
Архангельской области

Журнал зарегистрирован в Беломорском
управлении Федеральной службы
по надзору за соблюдением законодательства в
сфере массовых коммуникаций
и охране культурного наследия.
Свидетельство о регистрации СМИ
ПИ № ФС 3-0346 от 26 июня 2006 г.

Учредитель и издатель:
избирательная комиссия
Архангельской области

Редакционный совет:
А.Г. Яшков, А.В. Контиевский,
Е.В. Плотичина, О.В. Ушакова,
А.А. Плотников, А.В. Крехалев, Г.Н. Филев,
А.А. Хоробров, В.А. Лобанов, Н.Н. Прилуцкая,
К.В. Сенчуков

Главный редактор: А.Г. Яшков

Адрес: 163000, Архангельск, пл. Ленина, 1

Телефон/факс 21-53-30

e-mail: ikao@dvinaland.ru

Сайт: www.arkhangelsk.izbirkom.ru

Отпечатано
в ООО «Дизайн-бюро А4»
г. Архангельск, ул. Тимме, 22, корп. 1, оф. 3

Заказ № 441. Тираж 100 экз.

Подписано в печать 18.04.2011 г.
Дата выпуска 29.04.2011 г.

Бесплатно

Позиция редакции не всегда совпадает
с мнением авторов.

Авторы несут ответственность за достоверность
предоставляемой информации.

При перепечатке материалов, опубликованных
в «Вестнике избирательной комиссии
Архангельской области», или использовании
содержащихся в них сведений ссылка на
источник обязательна.

Рукописи, присланные в журнал, не
возвращаются и не рецензируются.

Авторский гонорар не выплачивается.

Материалы конкурса
опубликованы при поддержке
Регионального центра
«Консультант Плюс»
по Архангельской области



ВЕСТНИК

ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ
АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ

2011 № 1 (33)



СОДЕРЖАНИЕ

<i>А.Г. Яшков</i> Вступительное слово	2
<i>С.А. Бажуков</i> Дистанционное электронное голосование как альтернативная форма голосования на выборах	3
<i>И.Н. Глуценко, А.В. Свещев</i> Интернет и выборы	17
<i>Е.А. Змывалова</i> Принцип равного избирательного права и его реализация на стадии выдвижения и регистрации кандидатов	28
<i>А.С. Николаева</i> Достоинства и недостатки мажоритарной и пропорциональной избирательных систем	38
<i>В.Н. Прохоров</i> Коррупция в избирательном праве и процессе Российской Федерации: формы проявления и способы преодоления	49
<i>С.Н. Стрекин</i> Типы избирательных систем, применяемые на выборах в представительные органы муниципальных образований Российской Федерации: проблемы, развитие, альтернатива	60



Уважаемые читатели!

30 марта 2011 года избирательная комиссия Архангельской области совместно с региональными органами исполнительной власти в сфере науки, образования и молодежи, Поморским государственным университетом имени М.В. Ломоносова, Институтом права и предпринимательства С(А)ФУ и Региональным центром «Консультант Плюс» провела научно-практическую конференцию среди студентов и аспирантов вузов нашей области «Избирательная система Российской Федерации: проблемы и нововведения».

Для участия в шестой научной конференции студентами было подано 15 заявок, и конкурсная комиссия провела отбор шести лучших работ, представленных на конкурс.

Участники конференции провели публичную защиту своих работ с использованием компьютерных презентаций. Все выступления отличали глубина раскрытия темы, аргументированность и практическая направленность. Конкурсантам пришлось отвечать на каверзные вопросы зрителей и членов конкурсной комиссии.

Победителями стали:

1 место: Бажуков Сергей Александрович за работу «Дистанционное электронное голосование как альтернативная форма голосования на выборах»

2 место: Стрекин Сергей Николаевич за работу «Типы избирательных систем, применяемых на выборах в представительные органы муниципальных образований Российской Федерации: проблемы, развитие, альтернатива»

3 место: Змывалова Екатерина Андреевна за работу «Принцип равного избирательного права и его реализация на стадии выдвижения и регистрации кандидатов».

Хочется верить, что молодые исследователи ощутили вкус научной работы и не останутся на полпути.

**Председатель
избирательной комиссии
Архангельской области
А.Г. Яшков**





Автор:

Бажуков Сергей Александрович, студент 42-й группы 4-го курса очного отделения юридического факультета

Научный руководитель:

Плотников Андрей Анатольевич, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин юридического факультета Поморского государственного университета имени М.В. Ломоносова, кандидат юридических наук, доцент

ДИСТАНЦИОННОЕ ЭЛЕКТРОННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ КАК АЛЬТЕРНАТИВНАЯ ФОРМА ГОЛОСОВАНИЯ НА ВЫБОРАХ

ВВЕДЕНИЕ

Информационные технологии в современном мире развиваются семимильными шагами. При помощи, например, Интернета и мобильной связи можно совершать покупки, следить за состоянием банковского счета, наблюдать за улицами в отдаленных городах. На этом фоне в наших глазах, конечно, странным выглядят сохранившиеся с незапамятных времен «урны» для голосования и бумажные бюллетени.

Темой настоящей работы является «Дистанционное электронное голосование как альтернативная форма голосования на выборах».

Идея о необходимости технической модернизации в области организации и проведения выборов является в настоящий момент одним из самых актуальных вопросов избирательной тематики.

До недавнего времени в России, несмотря на то, что еще с середины 90-х гг. XX века был принят ряд мер по автоматизации избирательного процесса¹, данная идея не была должным образом юридически конкретизирована, а соответственно, не могла быть в полной мере качественно реализована.

На важность системного подхода к решению задач технической модернизации в указанной области в 2009 году указал в своем Послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации². По его поручению была разработана³ и в настоящий момент готовится к принятию⁴ полноценная

*Программа ускоренного технического перевооружения избирательной системы Российской Федерации (далее – Программа перевооружения)*⁵.

Данная программа, наряду с множеством технических нововведений, в качестве одной из задач провозглашает также создание системы дистанционного электронного голосования⁶.

Отмеченное положение является наиболее новаторским и радикальным с точки зрения устоявшихся традиций, а соответственно, вызывающим повышенный интерес шагом авторов Программы.

В эпоху приобретения информацией, по мнению некоторых исследователей⁷, статуса объекта четвертой ветви власти и, по сути, признания сети Интернет «новой формой существования человечества»⁸, право в целом и избирательное право в частности вынуждено следовать за этими порою кардинальными изменениями, чтобы оставаться объективным и эффективным регулятором общественных отношений.

Так и в нашем случае процесс информатизации, все глубже проникая в различные сферы общественной жизни, значительно увеличивает «скорость жизни» и ценность времени. Происходящее одновременно развитие транспортной инфраструктуры, способствуя наиболее полной реализации права на свободное перемещение, серьезным образом ослабляет существовавшую веками связь прав человека с местом его жительства.

⁵ Программа ускоренного технического перевооружения избирательной системы Российской Федерации. Проект. 2010 год // Сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на <http://www.cikrf.ru> [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.cikrf.ru/actual/president/osn/4_program.html.

⁶ Создание системы дистанционного голосования предусмотрено не в качестве универсального способа голосования, а применительно к тем гражданам, кто не имеет возможности посетить избирательный участок (Прим. автора).

⁷ В частности, Негодаев И.А. Информатизация культуры. Электронная библиотека на <http://business.polbu.ru/> [Электронный ресурс]. Режим доступа на: http://business.polbu.ru/negodaev_informculture/ch09_xxvii.html

⁸ Горохов А. Е. Новый этап существования человечества – информационное общество. Электронная библиотека на <http://business.polbu.ru/> [Электронный ресурс]. Режим доступа на: http://business.polbu.ru/gorohov_inform/ch39.html

¹ В частности, создана ГАС «Выборы» на основании Указа Президента РФ 1994 года «О разработке и создании Государственной автоматизированной системы Российской Федерации „Выборы“» (Прим. автора).

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 года // Сайт Президента Российской Федерации: <http://kremlin.ru> [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kremlin.ru/transcripts/5979>

³ Основными разработчиками Программы являются Центральная избирательная комиссия Российской Федерации и Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Прим. автора).

⁴ 8 декабря 2010 года данная программа внесена Министерством связи и Центральной избирательной комиссией РФ на рассмотрение в Правительство РФ. На момент написания настоящей работы Программа не принята (Прим. автора).

В настоящий момент законодательством уже предусмотрена возможность ведения электронного документооборота между различными органами власти и хозяйствующими субъектами⁹, оплаты административных штрафов через индивидуальную банковскую карту, возможность регистрации в качестве индивидуального предпринимателя через сеть Интернет¹⁰. Так почему бы подобным же образом не организовать голосование граждан на выборах?

Таким образом, обществом ощущается потребность в модернизации избирательной системы. Однако, данная инициатива, наряду с очевидными преимуществами, обладает и рядом проблемных моментов, в первую очередь, кроющихся в обеспечении важнейших принципов демократии, что требует тщательного научно-практического исследования, которое к настоящему моменту в научной литературе, к сожалению, отсутствует.

Это обстоятельство, а также широкое обсуждение данного вопроса в СМИ, усилившееся внимание ученых-правоведов, новаторский характер рассматриваемой идеи и необходимость ее критического анализа определили **актуальность выбранной темы** исследования.

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, возникающие по поводу обеспечения принципов избирательного права при электронном голосовании дистанционным способом. **Предмет анализа** составляет дистанционное электронное голосование как форма голосования на выборах.

Целью данной работы является установление возможности введения системы дистанционного электронного голосования на выборах без ущерба важнейшим принципам избирательного права. Для достижения обозначенной цели необходимо решить следующие **задачи**:

- определить понятие и отличительные особенности дистанционного электронного голосования;
- рассмотреть опыт проведения подобного голосования с использованием различных электронных технических средств;
- выявить на основе анализа методик электронного голосования дистанционным способом преимущества и возможные риски подобного голосования;
- установить перспективы распространения систем дистанционного электронного голосования.

При решении поставленных задач в настоящей работе нашли своё отражение взгляды ученых, изложенные в научных публикациях: А.А.Тедеева, Е. Барановой, А.А. Вешнякова - по вопросам общих аспектов реализации избирательного права в информационной среде; А.В. Павлушкина, А.Е. Постникова - по вопросам возможных моделей дистанционного голосования; Е.О. Горностаевой, И.А. Дурновой, Г.Н. Митина - по вопросу опыта применения рассматриваемых систем.

Нормативную базу настоящего исследования составили: Конституция Российской Федерации, Федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», «О персональных данных», «Об электронной циф-

⁹ О Федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 годы)». Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 г. N 65 // Собрание законодательства РФ. 2002. № 5. Ст. 531; Об электронной цифровой подписи. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 1-ФЗ // Российская газета. 2002. № 6.

¹⁰ О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Федеральный закон от 08.08.2001г. N 129-ФЗ // Российская газета. 2001. N 153-154.

ровой подписи», законы субъектов Российской Федерации¹¹, постановления ЦИК РФ, а также принятые в рамках международных организаций и соответственно имеющие международный характер «Рекомендации по правовым, организационным, техническим аспектам электронного голосования»¹² и «Рекомендации по электронной демократии»¹³.

Эмпирической базой работы явились методики проведения дистанционного электронного голосования, данные социологических опросов и иные составляющие.

При проведении исследования использовались как общенаучные методы: анализ, синтез, индукция, дедукция, - так и частно-научные методы научного исследования: формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой, статистический и др.

В целом, данная работа представляет собой научно-практическое исследование проблем дистанционного электронного голосования сквозь призму различных подходов к определению перспектив его введения.

ГЛАВА 1. ДИСТАНЦИОННОЕ ЭЛЕКТРОННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ: ПОНЯТИЕ, СПОСОБЫ, ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Проект программы переоснащения¹⁴, поставивший перед собой в качестве одной из составляющей цели создание благоприятных условий для реализации гражданами своего конституционного избирательного права и исключение влияния человеческого фактора на ход и результаты голосования, предусматривает, в частности, повсеместное оснащение избирательных участков автоматизированными рабочими местами участковой избирательной комиссии (далее - АРМ УИК), комплексами обработки избирательных бюллетеней (далее - КОИБ), комплексами электронного голосования (далее - КЭГ) и Web-камерами¹⁵.

Исходя из анализа положений проекта программы следует, что проект не предусматривает финансирование на закупку и эксплуатацию оборудования для дистанционного электронного голосования на 2010-2015 гг. Авторы программы отдают приоритет выполнению научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в указанной области. Что в очередной раз подтверждает важность научного анализа рассматриваемой проблемы.

Дистанционное электронное голосование является разновидностью «электронного голосования». И как и любое видо-

¹¹ О системе «Социально-платежная карта «Югра». Закон Ханты-Мансийского автономного округа - Югра от 12.11.2009г. № 126-ОЗ // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. 2009. Спецвыпуск.

¹² Рекомендации по правовым, организационным, техническим аспектам электронного голосования государствам-членам Совета Европы. Приняты Комитетом министров Совета Европы 30.09.2004 года, R (2004)11 // Сайт ЦИК России: <http://www.cikrf.ru> [Электронный ресурс]. Режим доступа на http://www.cikrf.ru/international/docs/rec_rus.html.

¹³ Рекомендации по электронной демократии государствам-участникам Совета Европы. Приняты Комитетом министров Совета Европы 18.02.2009 года, CM/Rec(2009)1 // Сайт ЦИК России: <http://www.cikrf.ru> [Электронный ресурс]. Режим доступа на <http://www.cikrf.ru/international/recommend.doc>

¹⁴ Программа ускоренного технического переоснащения избирательной системы Российской Федерации. Проект. 2010 год. // Сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на <http://www.cikrf.ru> [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.cikrf.ru/actual/president/osn/4_program.html.

¹⁵ В соответствии с календарным планом реализации проекта (Прим. автора).

вое понятие по отношению к родовому, оно обладает всеми его признаками, что определяет в целях более глубокого уяснения сущности изучаемого явления необходимость анализа содержания термина «**электронное голосование**».

Впервые термин «электронное голосование» (electronic(al) voting – e-voting) был введен в 1960-х гг.¹⁶. Несмотря на то, что указанное понятие изначально рассматривалось применительно именно к выборам, впоследствии оно распространилось и на другие сферы общественной жизни.

Так электронное голосование в настоящий момент имеет широкое применение при проведении различных социологических опросов, рейтинговых голосований на мероприятиях и телепередачах. Система электронного голосования в отдельных государствах используется также при голосовании членов представительных органов власти при принятии ими соответствующих решений. Кроме того, в научной литературе имеются наработки по удаленному электронному голосованию для участников акционерных обществ и, соответственно, сокращению необходимости проведения общих собраний акционеров¹⁷.

Но, в силу специфики избирательного права и его особого социально-политического статуса применительно именно к голосованию, на выборах данный термин используется чаще всего. В связи с чем в нашей работе под «электронным голосованием» в дальнейшем будет пониматься именно электронное голосование на выборах.

В настоящее время ни один словарь (в т.ч. юридического профиля) не содержит определения «электронного голосования». Причиной этого, как представляется, является относительно недавнее введение данного термина в оборот.

Сам по себе термин «голосование» в словаре «Конституционное право России» имеет два взаимосвязанных значения. Под ним понимается как акт свободного волеизъявления избирателей, характеризующийся тем, что гражданин в день проведения выборов самостоятельно, лично отдает свой голос «за» или «против» того или иного кандидата (списка кандидатов) на выборную должность, так и урегулированный законом весь порядок (процедура) голосования¹⁸, который включает в себя как непосредственно процесс подачи голосов, так и процесс их подсчета и определения итогов.

Руководствуясь данными значениями и принимая во внимание специфику рассматриваемой формы голосования, большинство ученых-правоведов в своих работах обозначают **электронное голосование** как термин, определяющий различные виды подачи голосов избирателей, их подсчета, а также подведения итогов голосования с помощью специальных электронных технических средств¹⁹.

Следует отметить, что помимо доктринального существует и легальное определение электронного голосования.

Пункт 62 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 г.

¹⁶ Баранова Е. Электронное голосование // Интернет-журнал по широкополосным сетям и мультимедийным технологиям [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.telemultimedia.ru/art.php?id=37>.

¹⁷ Валеев Д.Р. Проблемы внедрения электронного голосования в корпоративные отношения // <http://www.pravo.by/> [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pravo.by/leginform/pdf/0206/67-71.pdf>

¹⁸ Конституционное право России: энциклопедический словарь / Под общ. ред. В.И.Червонюка. М.: Юридическая литература, 2002. С. 96.

¹⁹ См., например: Баранова Е. Электронное голосование // Интернет-журнал по широкополосным сетям и мультимедийным технологиям [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.telemultimedia.ru/art.php?id=37>; Горностаева Е.О. Зарубежный опыт электронного голосования на выборах // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 21. С. 16-21.

№ 67-ФЗ (далее – Закон об основных гарантиях) определяет **электронное голосование** как голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием комплекса средств автоматизации ГАС «Выборы»²⁰.

Помимо определения электронного голосования Закон об основных гарантиях содержит также отдельные нормы, в которых используется и ряд других непосредственно применяющихся терминов: «электронный бюллетень», «протокол об итогах голосования, полученный с применением технического средства подсчета голосов» и другие²¹.

Кроме того, немаловажным моментом, значительно облегчающим построение систем электронного голосования в России, является функционирующая в Российской Федерации Государственная автоматизированная система «Выборы» (далее - ГАС «Выборы») ²².

Приведенные нормы Закона об основных гарантиях в силу своего малого количества составляют в совокупности фрагментарную, но все же **правовую основу электронного голосования в России**.

Отличительной особенностью электронного голосования является использование при его осуществлении специальных электронных технических средств. И именно в зависимости от того, какие технические средства используются, соответственно, каков способ голосования, электронное голосование подразделяется на т.н. «**стационарное**» и интересующее нас «**дистанционное электронное голосование**».

Под дистанционным способом голосования в целом понимается форма выражения волеизъявления избирателя, не связывающая возможность реализации им своего избирательного права с местом нахождения помещения для голосования на избирательном участке²³.

Под «стационарным» в настоящий момент в России понимается использование комплекса для электронного голосования (КЭГ). Использование комплексов для обработки избирательных бюллетеней (КОИБ), исходя из приведенного легального определения электронного голосования, к такому не относится, поскольку предполагает использование бумажного бюллетеня. Руководствуясь же доктринальным определением, такое голосование условно можно именовать «частично электронным»²⁴.

Голосование с помощью КОИБ и КЭГ не является дистанционным, поскольку данные технические устройства устанавливаются непосредственно на избирательном участке.

В отличие от стационарного электронного голосования избирательное законодательство **не предусматривает возможности дистанционного электронного голосования**²⁵.

²⁰ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ // Российская газета. 2002. № 106

²¹ Там же. пп. «в», «е» п. 9, п. 13 ст. 21, п. 32, 35 ст. 68.

²² О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы». Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 20-ФЗ // Российская газета. 2003. № 5.

²³ Материалы к выступлению Председателя ЦИК России В.Е. Чурова «Дистанционное электронное голосование – перспективы использования для расширения возможностей голосования граждан Российской Федерации за рубежом» // Сайт Центральной избирательной комиссии на <http://www.cikrf.ru/> [Электронный ресурс] // Точка доступа: <http://www.cikrf.ru/inv/sostavcik/biografy/churov/matr.jsp>

²⁴ Технология КОИБ предполагает использование системы оптического сканирования, автоматически считывающей информацию с бумажного бюллетеня (Прим. автора).

²⁵ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ // Российская газета. 2002. № 106

В связи с чем его определение в настоящий момент не содержится ни в одном внутригосударственном нормативном правовом акте. Научная литература также не дает развернутого определения данного понятия. И лишь в Рекомендациях «О юридических, оперативных и технических стандартах электронного голосования», принятых Комитетом министров Совета Европы (далее – Рекомендации Совета Европы)²⁶, приводится весьма размытое, но все же определение дистанционного электронного голосования, под которым понимается электронное голосование, при котором подача голоса осуществляется посредством устройства, неподконтрольного сотруднику избирательных органов²⁷.

Таким образом, принимая во внимание определение электронного голосования и установленные в настоящей работе особенности дистанционного способа, представляется возможным определить **дистанционное электронное голосование** как голосование избирателей, не связанное с их местонахождением, осуществляемое с использованием электронных технических средств вне помещения для голосования.

Дистанционное электронное голосование также называют «удаленным»²⁸ или «электронным голосованием дистанционным способом»²⁹. В научной литературе данные термины, как правило, определяются как синонимы. В данной работе приведенные понятия также будут рассматриваться как тождественные.

Но в то же время использование термина «дистанционное голосование» без указания на его электронный характер не может признаваться обоснованным, поскольку дистанционное голосование может осуществляться и другими способами, в частности голосованием по почте, возможность проведения которого в Российской Федерации предусмотрена пунктом 14 статьи 64 Закона об основных гарантиях³⁰.

Таким образом, дистанционное электронное голосование представляет собой разновидность электронного голосования, обладающую следующими важнейшими признаками:

- признак использования электронных технических устройств;
- признак «дистанционности» голосования, который позволяет не привязывать волеизъявление гражданина к месту его нахождения.

Дистанционное электронное голосование, как показала практика его применения и научные разработки, может в зависимости от используемых при этом технических средств осуществляться следующими способами³¹:

1. Голосование при помощи мобильного телефона.
2. Голосование при помощи социальной электронной карты через терминалы (информационные киоски), расположенные вне помещения для голосования.
3. Голосование непосредственно через информационно-телекоммуникационную сеть общего пользования Интернет (далее - Интернет)³².

Порядок голосования перечисленными способами представляет собой непосредственное поле для научного исследования и критического анализа дистанционного электронного голосования. В связи с чем представляется необходимым привести краткое описание методик их проведения.

Голосование при помощи мобильного телефона осуществляется с помощью специального программно-аппаратного обеспечения, устанавливаемого на мобильный телефон. Методика проведения подобного голосования - опроса содержится в официальном отчете ЦИК России по результатам тестирования данной технологии³³.

Следует сразу отметить, что необходимо отличать данный способ голосования от *голосования путем ручного набора текстового сообщения SMS* и отправки его на короткий номер. Ручной набор сообщения SMS является абсолютно неприемлемым для проведения дистанционного электронного голосования в связи с тем, что при его применении возникает весьма значительное количество совершенно очевидных проблем, связанных, в первую очередь, с соблюдением принципов избирательного права.

Итак, голосование при помощи мобильного телефона подразумевает использование небольшого Java-приложения для голосования либо иного специального программного обеспечения. Загрузка в телефон производится в заблокированном состоянии; разблокировать его можно при помощи запроса на участие в электронном голосовании.

После снятия блокировки на экране телефона отображается электронный бюллетень, гражданин может выразить свое мнение через SMS, которое будет защищено и отправлено приложением. Через SMS-шлюз результат голосования будет доставлен на сервер. Для предотвращения повторного голосования одним человеком или использования чужой SIM-карты каждому избирателю присваивается уникальный код, который действует однократно. Далее программное обеспечение предлагается просто удалить.

При *голосовании через терминалы (информационные киоски)*, расположенные вне помещения для голосования, используется *социальная электронная карта*.

Сами терминалы напоминают собой терминалы для оплаты услуг мобильной связи, банковские терминалы и другие подобные технические устройства. Голосование предполагает необходимость вставить социальную карту и по запросу терминала ввести PIN-код, после чего на экране терминала появится электронная форма бюллетеня. Избиратель делает свой выбор, нажав на соответствующее поле на экране, и подтверждает его соответствующим нажатием кнопки. За-

²⁶ Рекомендации по правовым, организационным, техническим аспектам электронного голосования государствам-членам Совета Европы. Приняты Комитетом министров Совета Европы 30.09.2004 года, R (2004)11 // Сайт ЦИК России: [http://www.cikrf.ru/\[Электронныйресурс\]](http://www.cikrf.ru/[Электронныйресурс]). Режим доступа на www.cikrf.ru/international/docs/rec_rus.html

²⁷ Рекомендации по правовым, организационным, техническим аспектам электронного голосования государствам-членам Совета Европы. Приняты Комитетом министров Совета Европы 30.09.2004 года, R (2004)11 // Сайт ЦИК России: [http://www.cikrf.ru/\[Электронныйресурс\]](http://www.cikrf.ru/[Электронныйресурс]). Режим доступа на www.cikrf.ru/international/docs/rec_rus.html

²⁸ Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. М.:РЦОИТ при ЦИК России, 2009. С. 11.

²⁹ Павлушкин А.В. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) / А.В.Павлушкин, А.Е.Постников // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 5.

³⁰ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ // Российская газета. 2002. № 106.

³¹ В Рекомендациях Совета Европы используется также другой термин - «канал для голосования»: способ, посредством которого избиратель подает свой голос (Прим.автора).

³² См., например: Баранова Е. Электронное голосование // Интернет-журнал по широкополосным сетям и мультимедийным технологиям [Электронный ресурс]. Точка доступа: <http://www.telemultimedia.ru/art.php?id=37>; Вешняков А.А. Международно-правовой и зарубежный опыт применения электронных средств голосования при проведении выборов // Международное публичное и частное право. 2006. № 5. С.18-24.

³³ Тестирование технологии дистанционного электронного голосования с использованием средств мобильной связи в молодежной аудитории. Отчет по результатам исследования ЦИК России // Сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на <http://www.cikrf.ru> [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.cikrf.ru/exp_cik/test_dist.pdf.

тем избирателю выдается квитанция, подтверждающая факт голосования³⁴.

При голосовании непосредственно через Интернет процедуру в наиболее общем виде можно описать следующим образом. Сначала избиратель регистрируется на своем избирательном участке и получает ключ электронной цифровой подписи, затем он в день голосования с использованием компьютера, подключенного к Интернету, при помощи открытого ключа получает доступ к странице со своими персональными данными и электронному бюллетеню на специальном веб-сайте. Затем избиратель выбирает одного из кандидатов или партийный список, после чего система запрашивает подтверждение выбора, указывая номер, фамилию и имя кандидата (или политическую партию), отмеченные избирателем. Избиратель подтверждает свой выбор при помощи закрытого ключа электронной цифровой подписи, и затем система выдает сообщение об окончании голосования³⁵.

Однако следует отметить, что методики дистанционного электронного голосования в России не имеют юридической силы, они представляют собой, как правило, разработанные не обладающими правотворческими полномочиями органами³⁶ проекты. В то время как методики стационарного электронного голосования утверждены постановлениями ЦИК России³⁷. В связи с чем подобное голосование, в отличие от систем удаленного электронного голосования, уже используется и широко внедряется на выборах в Российской Федерации³⁸.

Действующее избирательное законодательство, как уже было сказано, не предусматривает возможности дистанционного электронного голосования.

Но это вовсе не означает, что Россия не имеет опыта его применения. В Российской Федерации с 2008 года проходят **эксперименты, связанные с использованием систем электронного голосования дистанционным способом**. При этом, при их проведении используется термин не «электронное голосование», а «*электронный опрос*»³⁹.

Само понятие «электронный опрос» отсутствует в российском законодательстве и практически не применяется, но представляет собой, по сути, «эксперимент по электронному голосованию», имеющий форму опроса общественного мнения, т.е. разновидность информирования избирателей⁴⁰. Что определяет отсутствие юридической силы его результатов.

Однако, несмотря на необязательность его итогов, электронный опрос выполняет другие важные функции: он позволяет выявить отношение населения к подобной форме

голосования, более предметно продемонстрировать на практике все возможности и проблемные моменты электронного голосования дистанционным способом.

Первым опытом использования интернет - технологий в практике отечественных выборов был электронный опрос, проведенный во время муниципальных выборов в октябре 2008 года в г. Новомосковске Тульской области на нескольких избирательных участках одного из одномандатных избирательных округов.

Все процедуры в ходе проведения электронного опроса определялись Методикой и порядком проведения эксперимента по электронному опросу избирателей в г. Новомосковске⁴¹. Электронный опрос проходил при помощи распространяемых среди избирателей компакт-дисков, содержащих одноразовую программу для проведения электронного опроса. Воспользоваться ими избиратели могли как дома, так и в компьютерных классах двух школ, в интернет-клубе или в городской библиотеке, что сделали 2978 избирателей⁴². В ходе эксперимента по электронному опросу избирателей кроме того был осуществлен целый комплекс работ по его социологическому сопровождению. По его результатам ЦИК России был составлен комплексный отчет⁴³, в целом определивший указанный эксперимент как успешный⁴⁴.

Положительные итоги первого опыта способствовали проведению последующих экспериментов, расширению их географии, существенному увеличению количества участников и способов осуществления подобного голосования.

ЦИК России 30 декабря 2008 года было принято постановление⁴⁵ о проведении эксперимента по электронному опросу избирателей 1 марта 2009 года во время единого дня голосования уже в пяти субъектах РФ: Владимирской, Волгоградской, Вологодской, Томской областях и Ханты-Мансийском автономном округе. Было задействовано около 28 тысяч избирателей⁴⁶.

Электронный опрос проходил так же, как и в г. Новомосковске, при помощи компакт-диска с использованием сети Интернет. Следует особо заметить, что данный вид электронного опроса не был указан в приведенных выше способах дистанционного электронного голосования не случайно. Данное обстоятельство объясняется рядом причин. Во-первых, использование компакт-дисков при голосовании – это преимущественно отечественный способ, не имеющий

³⁴ Павлушкин А.В. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) / А.В. Павлушкин, А.Е. Постников // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 5-13.

³⁵ Дурнова И.А. Зарубежный опыт проведения интернет-выборов и проблемы для России // Информационное право. 2007. № 2. С. 41-44.

³⁶ В частности, Федеральным центром информатизации при ЦИК России (Прим. автора).

³⁷ Об инструкции о порядке использования комплексов для электронного голосования на выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 25.09.2007 г. № 31/219-5// Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2007. № 8.

³⁸ Однако, в соответствии со статьей 64 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» электронное голосование применяется пока не более, чем на 1% избирательных участков (Прим. автора).

³⁹ Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. М.: РЦИОТ при ЦИК России, 2009.

⁴⁰ Соответственно, порядок проведения электронного опроса в период избирательной кампании должен соответствовать положениям ст. 46 Закона об основных гарантиях (Прим. автора).

⁴¹ Методика и порядок проведения эксперимента по электронному опросу избирателей в г. Новомосковске 12 октября 2008 года // Сайт избирательной комиссии Тульской области на <http://www.oblzbirkomtula.ru> [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.oblzbirkomtula.ru/methodics>

⁴² Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. М.: РЦИОТ при ЦИК России, 2009. С. 65

⁴³ Комплексный отчет о проведенном 12 октября 2008 года в городе Новомосковске Тульской области эксперименте по электронному опросу избирателей с использованием информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет // Сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на <http://www.cikrf.ru> [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.cikrf.ru/exp_cik/elektr_opros/3glava.pdf.

⁴⁴ Основными итогами проведенного эксперимента стали: высокая активность участия граждан в электронном опросе; возросший уровень доверия избирателей к данной форме волеизъявления; значительная степень корреляции официальных результатов с результатами электронного опроса; высокий уровень надежности программно-технических средств (Прим. автора).

⁴⁵ О проведении эксперимента по электронному опросу избирателей при проведении выборов 1 марта 2009 года. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 30.12.2008 года №143/1059-5 // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2009. № 1.

⁴⁶ Митин Г.Н. Per interrogationem: опыт электронного опроса избирателей в г. Новомосковске (Тульская область) 12 октября 2008 г. // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 11. С. 29.

аналогов в зарубежной практике, а соответственно не являющийся универсальным. Во-вторых, тем, что, опробовав данный способ на практике при проведении рассмотренных экспериментов, ЦИК России приняла решение об отказе от дальнейшей работы в этом направлении⁴⁷.

Голосование помимо голосования с помощью компакт-диска проходило и с помощью мобильного телефона, а в Ханты-Мансийском автономном округе также при помощи социальной электронной карты. Причем под социальную электронную карту была адаптирована уже существовавшая на тот момент социально-платежная карта «Югра»⁴⁸ и созданная для ее обслуживания инфраструктура. Данная социально-платежная карта, используемая в соответствии с Законом Ханты-Мансийского автономного округа - Югры «О системе «Социально-платежная карта «Югра»»⁴⁹, имеет все перспективы получить свои аналоги и в других субъектах Российской Федерации и на федеральном уровне.

Особое внимание ЦИК России было уделено тестированию технологий дистанционного электронного голосования в молодежной среде. В связи с чем летом 2009 года были проведены эксперименты по электронному голосованию с использованием средств мобильной связи на базе первого тульского молодежного образовательного форума «Селистарт 2009», а также в рамках Всероссийского молодежного образовательного форума «Селигер - 2009»⁵⁰, по результатам которых ЦИК РФ также составил комплексный отчет⁵¹. Последний масштабный эксперимент по проведению электронного опроса в России прошел 11 октября 2009 год в Кингисеппском городском поселении Ленинградской области.

Таким образом, в период с 2008 по 2009 год следует отметить достаточно высокую степень активности ЦИК России, в рамках которой была создана и успешно функционировала рабочая группа, занимающаяся разработкой методик электронного голосования. Немаловажную роль в указанных процессах играли также Федеральный центр информатизации⁵² и Российский центр обучения избирательным технологиям⁵³, функционирующие при ЦИК России.

Помимо собственно российского опыта в рассматриваемой области интересны и достижения зарубежных стран.

⁴⁷ Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. М.: РЦОИТ при ЦИК России, 2009. С. 80.

⁴⁸ «Югра» - многофункциональная именная пластиковая карта, которая выдается заявителю на добровольной основе и предоставляет возможность в рамках системы «СПК «Югра» получать государственные и иные услуги, в том числе меры социальной поддержки, осуществлять расчетно-кассовые операции, а также получать доступ к персональной информации заявителя (Прим.автора).

⁴⁹ О системе «Социально-платежная карта «Югра». Закон Ханты-Мансийского автономного округа - Югра от 12.11.2009г. № 126-ОЗ // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа - Югры. 2009. Спецвыпуск.

⁵⁰ Чуров В.Е. Доклад на X Международных Лихачевских научных чтениях // Сайт Центральной избирательной комиссии на [http://www.cikrf.ru/\[Электронный ресурс\]](http://www.cikrf.ru/[Электронный ресурс]). Режим доступа: <http://zoom.cikrf.ru/zoom/EdFields.asp?nqr=1&ndoc=7&npg=-1>

⁵¹ Тестирование технологии дистанционного электронного голосования с использованием средств мобильной связи в молодежной аудитории. Отчет по результатам исследования ЦИК России // Сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на <http://www.cikrf.ru> [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.cikrf.ru/exp_cik/test_dist.pdf.

⁵² Об обеспечении деятельности Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы». Указ Президента Российской Федерации от 18.08.1995 г. № 861 // Российская газета. 1995. № 164.

⁵³ Устав Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Утвержден постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 2.02.2001 г. № 121/1213-3 // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2001. № 3.

Около 40 государств так или иначе затрагивают вопросы регулирования дистанционного голосования⁵⁴. Передовиками в данной области следует признать Эстонию и Швейцарию. Так, в последней в 2004 году на общегосударственном уровне прошли выборы, где около 20% избирателей воспользовались именно дистанционным способом подачи своего голоса⁵⁵. В Эстонии процесс внедрения электронного голосования также ведется усиленными темпами, в нем задействовано уже около 3% избирателей⁵⁶. Особое внимание привлекает использование на выборах в Эстонии ID-карты, речь о которой более подробно пойдет в следующей главе настоящей работы.

Подробный анализ зарубежного опыта в разработке национальных систем электронного голосования приводится в докладе ЦИК России⁵⁷. В настоящей работе будет приведено лишь краткое описание наиболее значимых примеров.

Дистанционное электронное голосование в зарубежных странах чаще всего предусмотрено законами этих государств для граждан, находящихся за границей. При чем, как правило, это голосование непосредственно через сеть Интернет. Примерами таких государств являются Португалия, Испания, Норвегия, Болгария, Франция и другие. Во Франции данное голосование используется с 2003 года и охватывает около 800 000 человек, т.е. примерно 2 процента от общего количества зарегистрированных избирателей⁵⁸.

Кроме того, возможность проголосовать через сеть Интернет или по мобильному телефону гражданам, находящимся за рубежом, была предоставлена и на выборах органа Европейского Союза - Европарламента в 2005 году⁵⁹.

Из стран ближнего зарубежья следует также отметить Молдову, в рамках национальной стратегии развития которой предполагается создание системы электронного и дистанционного голосования для граждан, находящихся за рубежом, к 2013 году⁶⁰.

Что касается неевропейских стран, то следует отметить США. Американская система электронного голосования названа «диалоговой»: она состоит из регистрации избирателя на виртуальном избирательном участке, прохождения нескольких степеней контроля и собственно голосования. В феврале 2008 года было организовано Интернет-голосование на первичных выборах для избирателей-демократов, находящихся за границей⁶¹.

В целом зарубежная практика электронного голосования свидетельствует о том, что, несмотря на достаточно серьезные замечания экспертов, многие страны настойчиво продолжают работу в данном направлении.

По дистанционному электронному голосованию данными государствами, а также межгосударственными объединениями принимаются соответствующие нормативные правовые акты, проводятся международные встречи, к одной из

⁵⁴ Павлушкин А.В. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) / А.В.Павлушкин, А.Е. Постников // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 5-13.

⁵⁵ Горностаева Е.О. Зарубежный опыт электронного голосования на выборах // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 21. С. 39.

⁵⁶ Там же. С. 40.

⁵⁷ Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. М.: РЦОИТ при ЦИК России, 2009. С. 20.

⁵⁸ Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. М.: РЦОИТ при ЦИК России, 2009. С. 21.

⁵⁹ Там же. С. 22.

⁶⁰ Баранова Е. Электронное голосование // Интернет-журнал по широкополосным сетям и мультимедийным технологиям [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.telemultimedia.ru/art.php?id=37>.

⁶¹ Там же.

последних, в частности, относится мероприятие по линии Совета Европы 26–27 ноября 2009 года в Страсбурге (Франция), на котором состоялось заседание экспертной группы по сертификации электронного голосования.

В рамках структур европейского сообщества функционирует и ряд организаций, занимающихся рассматриваемым вопросом, в частности Экспертный центр по электронному голосованию и участию в выборах при Европейской комиссии⁶². В США по распоряжению Президента США Билла Клинтона, с 1999 года функционирует специальный национальный фонд для изучения возможности голосования через сеть Интернет⁶³.

По итогам признанных успешными в России экспериментов 2008-2009 гг., на основе полученных результатов, а также анализа зарубежного опыта разработки систем дистанционного голосования был разработан проект Концепции внедрения дистанционного электронного голосования в рамках ГАС «Выборы»⁶⁴. Однако указанный проект Концепции не получил дальнейшего развития в связи с отсутствием соответствующих правовых оснований для применения дистанционного электронного голосования.

Хотя попытки внесения в законодательство необходимых изменений предпринимались ЦИК России неоднократно. Но законопроект о внедрении электронного дистанционного голосования в Российской Федерации не проходил процедур согласования еще до того, как он должен быть внесен в Государственную Думу, т.е. т.н. «нулевого чтения».

Данное обстоятельство помешало ЦИК России провести уже юридически обязательное дистанционное электронное голосование, которое намечалось на март 2010 года⁶⁵.

В настоящий момент крупномасштабные эксперименты по дистанционному электронному голосованию больше не проводятся, однако научно-исследовательские работы продолжают осуществляться.

ГЛАВА 2. ПРЕИМУЩЕСТВА И ВОЗМОЖНЫЕ РИСКИ ЭЛЕКТРОННОГО ГОЛОСОВАНИЯ ДИСТАНЦИОННЫМ СПОСОБОМ

Для реализации поставленной в настоящей работе цели важной представляется необходимость установления соответствия идеи и порядка электронного голосования дистанционным способом важнейшим принципам избирательного права, закрепленным в Конституции и федеральных законах, а также выявления других проблем организации голосования подобным образом непосредственно для самого избирателя и всей избирательной системы.

Настоящая глава содержит результаты такого анализа, полученные на основании исследования методик проведения

⁶² Баранова Е. Электронное голосование // Интернет-журнал по широкополосным сетям и мультимедийным технологиям [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.telemultimedia.ru/art.php?id=37>.

⁶³ Макаров Б.А. Альтернативы голосования: Интернет или бюллетень? // Виртуальная библиотека на www.tarasei.narod.ru [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.tarasei.narod.ru/read/st2003.6.htm>

⁶⁴ Дистанционное электронное голосование – перспективы использования для расширения возможностей голосования граждан Российской Федерации за рубежом. Материалы к выступлению Председателя ЦИК России В.Е. Чурова // Сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на <http://www.cikrf.ru> [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.cikrf.ru/exp_cik/test_dist.pdf

⁶⁵ В ЦИК надеются, что электронное голосование будет проведено уже в марте 2010 года. Интервью Г.Райкова // Российская газета. 2009. № 4995 (171).

дистанционного электронного голосования, а также опыта их использования, систематизированные в параграфах «преимущества» и «возможные риски» электронного голосования дистанционным способом.

2.1. Преимущества

Настойчивость зарубежных государств, а также ЦИК России в деле разработки и внедрения систем удаленного голосования электронным способом само по себе свидетельствует о неоспоримом наличии определенных преимуществ данного голосования перед традиционным.

В первую очередь, это, конечно же, касается вопроса *удобства и экономии времени избирателя*. Данное преимущество несет в себе две составляющие: временную (экономия времени) и пространственную (дистанционность голосования).

При проведении социологических исследований именно указанный критерий выступает в качестве основной причины участия граждан в подобном голосовании. Так, в Эстонии в качестве причин своего участия его указали 85,8% опрошенных⁶⁶, в г.Новомосковске - 34%⁶⁷, а в Селигере - 45,1% опрошенных⁶⁸. Это преимущество обозначено и в Рекомендациях Совета Европы⁶⁹.

Обозначенное обстоятельство вполне объяснимо. Так, например, избиратель при голосовании с помощью мобильного телефона может в любой момент времени даже сидя в автобусе, отдыхая дома, проголосовать, совершив ряд определенных действий, и избавить себя тем самым от необходимости посещения избирательного участка. Кроме того, время, затраченное на все необходимые действия, как правило, не превышает 5-10 минут⁷⁰.

Следует заметить, что рассматриваемое преимущество данной формы голосования стало вдвойне примечательным после отмены досрочного голосования на муниципальных выборах в отношении граждан, которые по причинам невозможности нахождения в день голосования в пределах избирательного округа (например, в случае направления в командировку) не могли проголосовать. Дистанционное электронное голосование в таком случае дает гражданину возможность реализовать свое избирательное право, которого он, по сути, в настоящий момент лишен действующим законодательством.

Применение удаленного электронного голосования также будет способствовать *расширению доступа* к избирательному процессу *избирателей-инвалидов* с нарушением опорно-двигательного аппарата, а также *других граждан с ограниченными физическими возможностями*.

Обозначенные преимущества, безусловно, являются наиболее сильными аргументами. Однако не единственными.

⁶⁶ Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. М.:РЦОИТ при ЦИК России, 2009. С. 15.

⁶⁷ Там же. С. 16.

⁶⁸ Тестирование технологии дистанционного электронного голосования с использованием средств мобильной связи в молодежной аудитории. Отчет по результатам исследования ЦИК России // Сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на <http://www.cikrf.ru> [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.cikrf.ru/exp_cik/test_dist.pdf.

⁶⁹ Рекомендации по правовым, организационным, техническим аспектам электронного голосования государствам-членам Совета Европы. Приняты Комитетом министров Совета Европы 30.09.2004 года, R (2004)11 // Сайт ЦИК России: <http://www.cikrf.ru> [Электронный ресурс]. Режим доступа на www.cikrf.ru/international/docs/rec_rus.html.

⁷⁰ Митин Г.Н. Per interrogationem: опыт электронного опроса избирателей в г. Новомосковске (Тульская область) 12 октября 2008 г. // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 11. С. 29.

Важным плюсом дистанционного электронного голосования является повышение *оперативности подсчета голосов и определения итогов голосования*. Автоматизация указанных процессов и исключение тем самым необходимости ручного подсчета голосов объективно приведет к сокращению количества необходимого для определения итогов голосования времени. Ярким подтверждением возможностей автоматизации избирательных процессов служит пример существующей ГАС «Выборы», которая, по словам председателя ЦИК России В.Е. Чурова, в настоящий момент способна обрабатывать в течение 12 часов все протоколы, поступающие по всем избирательным кампаниям⁷¹.

Одним из ключевых преимуществ указанного голосования является также последующее за введением данного голосования *сокращение общих расходов* на проведение выборов, которые являются весьма значительными.

Так, Федеральным законом Российской Федерации от 13 декабря 2010 г. N 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» на организацию и проведение выборов Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы предусмотрено около 19 миллиардов рублей⁷².

Снижение издержек при применении дистанционного электронного голосования в таком случае будет связано с прекращением необходимости обеспечивать голосование на избирательном участке, оплачивать деятельность членов определенных избирательных комиссий, покрывать транспортные издержки и осуществлять другие расходы. Если не в отношении выборов в целом, то, по крайней мере, при голосовании определенных категорий граждан.

Данное обстоятельство подтверждается вполне конкретными цифрами. Так, например, в Мурманской области в настоящий момент 1 час аренды вертолета для голосования в отдаленных и труднодоступных местностях оценивается в 65 тыс. руб., в Магадане - 120 тыс. руб., а среднее время полета для проведения такого голосования составляет 5 часов⁷³. Обладая такими количественными данными и принимая во внимание статистические показатели, определяющие долю избирателей, проживающих в отдаленных и труднодоступных местностях, как около 1% (примерно 11 тысяч избирателей)⁷⁴, не составляет труда представить себе масштабы затрат на организацию голосования данной категории избирателей. Введение системы дистанционного электронного голосования могло бы привести, таким образом, к весьма значительной экономии бюджетных средств.

Кроме того, в качестве обоснований введения рассматриваемой формы голосования зачастую указывается *уменьшение влияния на процесс голосования и подсчет голосов так называемого «человеческого фактора»*.

В итоге, как утверждают сторонники электронного голосования дистанционным способом, а также проведенные

по этой проблеме социологические исследования, его применение должно привести к увеличению явки на выборах⁷⁵, в том числе молодежи, к активизации у населения интереса к избирательному праву и процессу и укреплению демократии в целом путем предложения разнообразных каналов для голосования.

2.2. Возможные риски

Несмотря на очевидные преимущества дистанционного голосования перед традиционным, оно имеет свои недостатки, способные серьезным образом повлиять на ход и результаты выборов. Данная форма голосования содержит определенные риски, которые на основе анализа их содержания можно классифицировать на следующие составляющие:

- 1) риски, связанные с необходимостью обеспечения важнейших принципов избирательного права;
- 2) риски, связанные с доверием избирателей к процедуре дистанционного электронного голосования;
- 3) риски, связанные с несовершенством технологии дистанционного электронного голосования в области защиты информации и сложности самой процедуры голосования;
- 4) риски, связанные с технической реализацией проекта.

Остановимся на анализе первой группы рисков, в рамках которой остро встает проблема *правильного осуществления аутентификации избирателя (обеспечение принципа личного голосования)*.

При голосовании с помощью мобильного телефона возможность такой идентификации при настоящем уровне развития технологий практически отсутствует. Несмотря на то, что для предотвращения повторного голосования одним человеком или использования чужой SIM-карты каждому избирателю присваивается уникальный код, который действует однократно⁷⁶, гарантий того, что с телефона и SIM-карты голосует именно то лицо, которому выдан код, нет никаких.

При голосовании непосредственно через Интернет и с помощью социальной электронной карты рассматриваемую проблему предлагается решить путем внедрения системы электронной цифровой подписи (далее - ЭЦП), заменяющей собой собственноручную подпись гражданина и служащей дополнительным способом защиты содержащейся информации⁷⁷. Причем, по мнению исследователя технологий тайного голосования Б.А. Макарова⁷⁸, в данном случае возможны несколько вариантов.

Избиратель может либо заранее одновременно получить ключ ЭЦП⁷⁹ для доступа на сервер для голосования на всех

⁷¹ Государственной автоматизированной системе «Выборы» - 15 лет. Чуров В.Е. Интервью газете «Известия»//Сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на <http://www.cikrf.ru> [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.cikrf.ru/gas/smi/aug2009/st_29.html

⁷² О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов. Федеральный закон Российской Федерации от 13.12.2010 г. № 357-ФЗ // Российская газета. 2010. № 286, 287, 291.

⁷³ На проведение парламентских и президентских выборов потребуется свыше 19 млрд. рублей. Интервью Чурова В.Е.// Российская газета. 2010. № 5341(262)

⁷⁴ Общая численность избирателей в Российской Федерации на 1 июля 2010 года по данным сайта ЦИК РФ составляет 109 617 785 человек//Сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на <http://www.cikrf.ru>[Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://zoom.cikrf.ru/zoom/EdFields.asp?nqr=-1&ndoc=0&npg=-1>

⁷⁵ Так при эксперименте с электронным голосованием на Селигере в 2009 году на вопрос: «Если бы у Вас была возможность проголосовать на реальных выборах с использованием мобильного телефона, то» 63,2% респондентов указали, что обязательно (скорее всего) проголосовали бы на таких выборах именно с использованием дистанционного электронного голосования (Прим. автора).

⁷⁶ Методика и порядок проведения эксперимента по электронному опросу избирателей в г.Новомосковске 12 октября 2008 года // Сайт избирательной комиссии Тульской области на <http://www.oblzbirkomtula.ru> [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.oblzbirkomtula.ru/methodics>

⁷⁷ Павлушкин А.В., Постников А.Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования(анализ возможной модели)//Журнал российского права. 2009. № 11. С. 13.

⁷⁸ Макаров Б.А. Альтернативы голосования: Интернет или бюллетень? // Виртуальная библиотека на www.tarasei.narod.ru[Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.tarasei.narod.ru/read/st2003.6.htm>

⁷⁹ Закрытый ключ электронной цифровой подписи - уникальная последовательность символов, известная владельцу сертификата ключа подписи и предназначенная для создания в электронных документах электронной цифровой подписи с использованием средств электронной цифровой подписи (Прим. автора).

последующих выборах, либо получать ключи электронной цифровой подписи каждый раз накануне выборов.

В первом варианте проблема заключается в том, что длительный период хранения резко снижает надежность подобных ключей. Они могут быть либо похищены в базе данных избирательной комиссии, либо у самого избирателя, а соответственно есть вероятность начала спекулятивной торговли такими ключами, превращения его в некий специфический объект подкупа избирателей. При применении второго варианта пропадает основное преимущество данной формы голосования – удобство, так как за день до голосования избиратель должен лично посетить помещение, в котором расположена избирательная комиссия, зарегистрироваться и получить ключ для доступа.

В связи с чем зарубежной практикой был найден другой (третий) выход. Он заключается в использовании индивидуальной идентификационной карты (ID-карты), позволяющей ставить электронную цифровую подпись. ID-карта получила свое широкое распространение в Эстонии, где она является официальным электронным документом, удостоверяющим личность⁸⁰. Преимущество ID-карты по сравнению с указанными выше вариантами в том, что данное решение имеет универсальный характер, несколько степеней защиты, выдается один раз и не позволяет голосовать за другого избирателя, т.к. избиратель идентифицирует себя, указав свой секретный код, дату и место рождения⁸¹.

Правовые условия использования электронной цифровой подписи в Российской Федерации регулирует принятый 10 января 2002 года Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи»⁸². Однако реализация данного закона встретила множество различных препятствий.

Необходимость сертификации ключей ЭЦП, запутанный и многоступенчатый порядок их получения привел к тому, что сегодня ЭЦП применяется в основном лишь для сдачи налоговой отчетности, а также для электронного документооборота юридических лиц. Получение же ЭЦП физическим лицом для использования в информационных сетях общего пользования представляется весьма проблематичным.

Что касается ID-карты, то ее аналогов в Российской Федерации на настоящий момент нет. Однако определенные позитивные сдвиги в этом вопросе имеются. Так, 28 февраля 2011 года Президент Российской Федерации Д.А.Медведев выступил с инициативой внедрения в России универсальной электронной карты (УЭК)⁸³, позволяющей в том числе ставить ЭЦП, что, соответственно, повлечет за собой необходимость внесения изменений и в закон об ЭЦП. Данная инициатива нашла свое отражение в проекте закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», находящегося на момент написания работы на рассмотрении в Государственной Думе. Д.А.Медведев в своем заявлении агентству Интерфакс также указал, что не исключает возможности использования универсальных электронных карт для голосования на выборах, однако отметил, что это не перспектива ближайшего времени⁸⁴.

⁸⁰ Чуров В.Е. Доклад на X Международных Лихачевских научных чтениях // Сайт Центральной избирательной комиссии на <http://www.cikrf.ru/> [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://zoom.cikrf.ru/zoom/EdFields.asp?nqr=-1&doc=7&npg=-1>

⁸¹ В настоящий момент индивидуальными идентификационными картами обладают 3/4 жителей Эстонии (Прим.автора).

⁸² Об электронной цифровой подписи. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 1-ФЗ // Российская газета. 2002. № 6.

⁸³ Интерфакс. 2011. 28 февраля.

⁸⁴ Там же.

К проблеме аутентификации избирателя тесно примыкает и проблема обеспечения принципа тайного голосования, на которую обращено особое внимание в Рекомендациях Совета Европы⁸⁵.

Социологические исследования, проведенные одновременно с экспериментами по электронному голосованию, наглядно демонстрируют обеспокоенность избирателей возможностью нарушения тайны их голосования. Так, в частности, при опросе в г.Новомосковске такую причину упомянули в качестве основной 22% опрошенных⁸⁶.

При привычной схеме выборов для соблюдения тайны голосования достаточно убедиться, что бюллетень не подписан вашей фамилией и что в кабине для голосования не присутствуют посторонние лица. При применении систем дистанционного электронного голосования избиратели уже не могут самостоятельно удостовериться, что информация, позволяющая идентифицировать их личность, не была прикреплена к электронному бюллетеню при отправке на сервер голосования.

В связи с чем в практике выработаны достаточно универсальные подходы к решению данного вопроса. Так, например, в Швейцарии используется подход, обеспечивающий тайну голосования отсутствием поименного списка избирателей, содержащего идентифицирующие личность данные, а лишь наличием списка, содержащего номера действительных карточек для голосования⁸⁷.

Другой способ, представляющийся наиболее предпочтительным, заключается в использовании т.н. серверов деперсонализации, которые стирают информацию, индивидуализирующую избирателя. Данный способ получил широкое распространение при проведении экспериментов по электронному голосованию в России⁸⁸. Наряду с указанными способами, широко применяется и технология «перемешивания» электронного ящика для голосования, т.е. электронные бюллетени считываются не по мере их поступления, а в произвольном порядке.

Обеспечение принципа равного избирательного права при применении рассматриваемой формы голосования имеет свои специфические черты.

И, в первую очередь, эти особенности связаны с необходимостью существования определенных технических предпосылок для голосования у самого избирателя. Так, например, избиратель должен иметь мобильный телефон определенных технических характеристик⁸⁹ или иное устройство с выходом в Интернет.

Как известно, Интернет в России не нашел своего широкого распространения. Так, по данным социологического

⁸⁵ Рекомендации по правовым, организационным, техническим аспектам электронного голосования государствам-членам Совета Европы. Приняты Комитетом министров Совета Европы 30.09.2004 года, R (2004)11//Сайт ЦИК России: <http://www.cikrf.ru> [Электронный ресурс]. Режим доступа на www.cikrf.ru/international/docs/rec_rus.html.

⁸⁶ Комплексный отчет о проведенном 12 октября 2008 года в городе Новомосковске Тульской области эксперименте по электронному опросу избирателей с использованием информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет // Сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на <http://www.cikrf.ru> [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.cikrf.ru/exp_cik/elektr_opros/3glava.pdf.

⁸⁷ Дурнова И.А. Зарубежный опыт проведения интернет - выборов и проблемы для России // Информационное право.2007. № 2. С.43.

⁸⁸ Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. М.: РЦИОТ при ЦИК России, 2009.

⁸⁹ Например, в соответствии с Методикой экспериментального электронного опроса на Селигере 2009 мобильный телефон должен был быть стандарта GSM 900/1800 и поддерживать загрузку и выполнение Java приложений (Прим.автора).

опроса, проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) в 2010 году среди граждан Российской Федерации, интернет - пользователями являются лишь 38% опрошенных. А доля тех, кто вообще не использует Интернет, составляет показательные 60%⁹⁰.

Степень распространения среди населения мобильных телефонов, безусловно, выше, однако многие из них не отвечают нужным техническим характеристикам. В связи с чем данная ситуация напоминает некий специфический имущественный ценз.

Таким образом, вполне очевидно, что данная ситуация делает невозможным в настоящий момент введение на территории Российской Федерации электронного голосования дистанционным способом в качестве универсальной формы голосования, однако и при использовании его в качестве дополнительного способа на выборах в целом проблема равенства еще более обостряется, т.к. возникает возможность подачи избирателем голоса более чем одним каналом для голосования.

В связи с чем возникает необходимость формирования некой единой базы данных о проголосовавших, которая обновляется в режиме реального времени, доступ к которой имеют члены участковой избирательной комиссии, организующие голосование традиционным способом.

Кроме того, серьезную проблему для принципа свободных выборов представляет свобода информации в Интернете и слабое правовое регулирование Интернет - пространства. В связи с чем, например, запрет агитации за 24 часа до дня голосования и в день голосования, выступающий дополнительной гарантией принципа свободы выбора, есть очередная, практически не решаемая задача.

Таким образом, риски, обозначенные при классификации в первой группе, могут быть минимизированы при наличии воли законодателя во внесении необходимых изменений в правовые акты и в результате разработки и внедрения определенных технологий.

Но, тем не менее, для многих людей, не знакомых с принципами работы подобных технологий, это будет вопрос веры. Да и в целом *доверие к электронным средствам голосования* также одна из актуальнейших проблем, на необходимость решения которой, указывается в п. 20 Рекомендаций Совета Европы⁹¹. Преодолеть психологические барьеры для использования технологий дистанционного электронного голосования будет весьма непростым делом, что обуславливает выделение данной проблемы в отдельную группу рисков.

Согласно инициативному опросу, проведенному ВЦИОМ в сентябре-октябре 2008 года по федеральной выборке, лишь треть россиян (34%) в целом положительно относятся к идее интернет - голосования (из них 24% - скорее, положительно, 10% - безусловно положительно). Половина сограждан (48%) негативно относится к такому нововведению (среди лиц пожилого возраста такая цифра составляет около 70%)⁹².

Однако проведенные подобным же образом исследования в Эстонии показали, что рассматриваемое отношение не

зависит от пола, уровня дохода, политических пристрастий. Исследователями была установлена зависимость от возраста и уровня образования избирателей. При этом было особо отмечено, что данная зависимость отражает лишь структуру пользователей Интернета и по мере распространения технологий и вхождения их в повседневную жизнь людей она будет снижаться⁹³. Таким образом, решение данной проблемы представляется делом времени.

При применении систем дистанционного электронного голосования, как и любой электронной системы, остро встает вопрос необходимости *защиты данных*⁹⁴, который в рассматриваемом аспекте тесно связан с обеспечением возможности избирателя отследить, *правильно ли учтен его голос*, что в совокупности составляет третью группу рисков.

Следует особо отметить, что именно этот вопрос в наибольшей степени волнует потенциальных участников дистанционного электронного голосования. Так, в рамках эксперимента 11 октября 2009 года в Кингисеппском городском поселении проводился социологический опрос, показавший, что каждый второй сомневается в достоверности результатов такого голосования⁹⁵.

Возможность фальсификации результатов выборов значительно облегчается тем, что при отсутствии избирательного бюллетеня «материальным» носителем волеизъявления является исключительно информация, которая как таковая может быть легко изменена.

Общеизвестно, на примере многих интернет-сайтов, голосований в телепередачах, какие возможности для искажений волеизъявления представляет собой электронное голосование с помощью сети Интернет или мобильного телефона. Если также учесть большую опасность применения хакерских атак, то электронное голосование на выборах при самом неблагоприятном сценарии имеет весьма большие шансы стать мощным инструментом политических манипуляций, одним из действенных способов узурпации власти.

В связи с чем перед разработчиками технологий дистанционного электронного голосования стоит достаточно сложная задача обеспечить автономную работу системы подобного голосования, пресекающую каждую попытку вмешательства в его функционирование. В настоящий момент широкое распространение имеет криптографическая защита⁹⁶. Данный способ защиты является весьма надежным⁹⁷.

В отношении вопроса правильности учета голоса избирателя существует норма Рекомендации Совета Европы, а именно п. 51, в котором указано, что «дистанционная система электронного голосования не должна позволять избирателю

⁹³ Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. М.: РЦИОИТ при ЦИК России, 2009. С. 15.

⁹⁴ Проблема защиты передаваемых данных отмечалась, как правило, во всех зарубежных докладах об интернет-голосовании (Internet voting) и, как правило, оказывалась нерешенной. См.: Final Report from the Election Technique 2000 Commission. Stockholm, Swedish Government Official Reports, SOU 2000:125 (Ministry of Justice) // http://www.justitie.regeringen.se/propositionermm/sou/pdf/sou2000_125.pdf; A Report on the Feasibility of Internet Voting. California Internet Voting Task Force, 2000; Coleman K. Internet Voting. CRS Report for Congress, 2003 // www.fps.state.gov.

⁹⁵ ВЦИОМ: Более трети россиян уже сегодня готовы голосовать через Интернет // Журнал о выборах. 2008. № 5. С. 23.

⁹⁶ Криптографическая защита - защита информационных процессов от целенаправленных попыток отклонить их от нормальных условий протекания (Прим. автора)

⁹⁷ В Российской Федерации коммерческая деятельность, связанная с использованием криптографических средств, подлежит обязательному лицензированию, что обеспечивает дополнительный государственный контроль за указанной сферой, а соответственно контроль за качеством изготовления средств подобной защиты (Прим. автора).

⁹⁰ Сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения на <http://wciom.ru> [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://wciom.ru/index.php?id=272>

⁹¹ Рекомендации по правовым, организационным, техническим аспектам электронного голосования государствам-членам Совета Европы. Приняты Комитетом министров Совета Европы 30.09.2004 года, Р (2004)11 // Сайт ЦИК России: <http://www.cikrf.ru> [Электронный ресурс]. Режим доступа на www.cikrf.ru/international/docs/rec_rus.html.

⁹² ВЦИОМ: Более трети россиян уже сегодня готовы голосовать через Интернет // Журнал о выборах. 2008. № 5. С. 22.

иметь возможность получать доказательство содержания поданного голоса»⁹⁸.

Очевидно, что данное положение направлено на обеспечение одного из важнейших принципов выборов – тайны голосования, но в то же время она лишает возможности избирателя удостовериться в правильности учета его голоса.

Однако данные нормы являются лишь рекомендациями и не имеют императивного характера, в связи с чем современные разработки дистанционного голосования, например, с помощью социальной электронной карты, предполагают возможность контроля избирателя за правильностью учета его голоса⁹⁹.

Данное обстоятельство указывает на еще одну проблему - *проблему наблюдения и контроля* за процессом голосования. При удаленном электронном голосовании объективно невозможно обеспечить наблюдение и контроль за непосредственным процессом подачи голоса, а также его подсчета. Однако рассмотренными методиками подобный контроль в ограниченной «индивидуальной» форме, но реализуется.

Немаловажным барьером для реализации избирательного права при электронном голосовании дистанционным способом является также *сложность процедуры голосования* и вытекающая из нее проблема *необходимости проведения информационно-разъяснительной работы* по доведению до избирателей сведений о самой технологии голосования подобным образом.

Трудность голосования отметили в качестве минусов системы электронного голосования 44 % респондентов при проведении социологического опроса в ходе эксперимента в г.Новомосковске¹⁰⁰.

Данные цифры вполне объяснимы, так как вполне реальной представляется ситуация, когда вследствие либо неправильного использования самими избирателями технических устройств¹⁰¹, либо ошибок разъяснительной работы будут иметь место нарушения избирательных прав, заблуждение граждан в вопросе своего волеизъявления.

И такие прецеденты уже имели место. Так, Верховный Суд Финляндии признал выборы несостоявшимися, обосновывая свое решение как раз тем, что инструкции, полученные избирателями по почте и касающиеся порядка голосования, были неверными, а также тем обстоятельством, что интерфейс терминалов электронного голосования также явился причиной возникших нарушений¹⁰².

⁹⁸ Рекомендации по правовым, организационным, техническим аспектам электронного голосования государствам-членам Совета Европы. Приняты Комитетом министров Совета Европы 30.09.2004 года, R (2004)11//Сайт ЦИК России:<http://www.cikrf.ru> [Электронный ресурс]. Режим доступа на www.cikrf.ru/international/docs/rec_rus.html.

⁹⁹ В данном случае проголосовавшему избирателю выдается квитанция с указанием пароля и результата его голосования, которая защищена аналогичным с избирательными бюллетенями образом. При опубликовании итогов голосования, содержащих пароли и соответствующие им голоса, каждый избиратель сможет проверить правильность отражения его волеизъявления в итогах голосования. При этом тайна голосования будет сохранена (Прим.автора).

¹⁰⁰ Комплексный отчет о проведенном 12 октября 2008 года в городе Новомосковске Тульской области эксперименте по электронному опросу избирателей с использованием информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет // Сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на <http://www.cikrf.ru> [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.cikrf.ru/exp_cik/elektr_opros/3glava.pdf

¹⁰¹ Например, неподтверждения на экране устройства для голосования сделанного выбора, извлечение идентифицирующей карты из этого устройства до полного завершения процедуры голосования (Прим.автора).

¹⁰² Павлушкин А.В., Постников А.Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования(анализ возможной модели)//Журнал российского права. 2009. № 11. С. 9.

Значимость проведения разъяснительной работы подтверждается, как следствие этому, увеличением количества граждан, которым понятно дистанционное электронное голосование, которые его принимают и, соответственно, положительно относятся к нему.

Так, по итогам социологического опроса среди избирателей города Новомосковска, в отношении которых была проведена указанная работа, положительно относящихся к введению Интернет - голосования насчитывалось 71%, а негативно относящихся к нововведению - менее 10%¹⁰³. Примерно аналогичные показатели были получены и при опросах, проведенных в ходе эксперимента 1 марта 2009 года¹⁰⁴. В то время, как по данным уже упоминавшегося опроса, проведенного ВЦИОМ, доля негативно относящихся граждан была 48%.

Проведение информационно-разъяснительной работы должно осуществляться грамотными специалистами, в связи с чем, думается, первоначально этим должен заниматься Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Кроме проблемы собственно определенных действий, направленных на обеспечение защиты данных, *проблема* далеко не бесперебойной *технической работы самой системы* также является актуальной, в связи с чем представляет собой четвертую группу рисков.

Данное обстоятельство вызвано, конечно же, в первую очередь несовершенством самой технологической базы всех электронных систем, а также отсутствием единого подхода и универсальных требований к качеству и безопасности самих систем дистанционного электронного голосования¹⁰⁵.

Ярким примером уязвимости систем для Интернет – голосования стала система SERVE¹⁰⁶, созданная по заказу Пентагона для голосования через Интернет тех граждан Соединенных Штатов Америки, что находятся за рубежом. Результаты экспертизы оказались неудовлетворительными. Новая пентагоновская система, как указано в отчете, «предоставляет злоумышленникам чересчур много возможностей вмешиваться в процесс честного и аккуратного голосования, причем такими способами, которые потенциально невозможно выявить»¹⁰⁷.

Отечественный опыт в этом вопросе также является весьма интересным. Так, именно опасения в области безопасности¹⁰⁸ вынудили ЦИК РФ отказаться от дальнейшей работы в отношении такого характерного для ранней отечественной практики способа, как голосование с использованием CD-дисков.

Также открытым остается вопрос, как действовать, если избиратель зарегистрировался, но не успел выбрать конкретный вариант голосования из-за аварийного прекращения сеанса связи¹⁰⁹.

¹⁰³ Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. М.:РЦИОИТ при ЦИК России, 2009. С. 16.

¹⁰⁴ Там же. С. 16.

¹⁰⁵ О заседании экспертной группы по сертификации электронного голосования. Стенограмма ЦИК РФ // Сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на <http://www.cikrf.ru> [Электронный ресурс]. Режим доступа <http://zoom.cikrf.ru/zoom/EdFields.asp?nqr=-1&ndoc=0&npg=-1>

¹⁰⁶ Secure Electronic Registration and Voting Experiment (Прим. автора)

¹⁰⁷ Дурнова И.А. Зарубежный опыт проведения интернет - выборов и проблемы для России // Информационное право. 2007. N 2. С.43.

¹⁰⁸ А именно проблемы, связанные с защитой подобных дисков от незаконного копирования (Прим. автора).

¹⁰⁹ Макаров Б.А. Альтернативы голосования: Интернет или бюллетень? // Виртуальная библиотека на www.tarasei.narod.ru [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.tarasei.narod.ru/read/st2003.6.htm>

Обеспокоенность проблемой обеспечения безопасности электронных систем голосования подтверждается как многими научными исследованиями (в частности университета De Montfort University¹¹⁰), так и проведенными социологическими исследованиями¹¹¹.

Данные обстоятельства предопределяют необходимость международной сертификации систем электронного голосования, а также введения положения об обязательном проведении предварительного аудита такого оборудования, что нашло свое отражение и в Рекомендациях Совета Европы (пункт 59)¹¹².

Рассмотренные в настоящей главе возможные риски электронного голосования дистанционным способом могут стать настолько существенными, что в некоторых случаях подталкивают отдельные государства к отказу от дальнейшего внедрения голосования дистанционным способом. Ярким примером такого поворота событий является принятое по этому вопросу в 2009 году решение Ирландского правительства об отказе от использования систем дистанционного электронного голосования нидерландского производства¹¹³. Кроме того, нередко проблемы, возникающие при проведении электронного голосования, приводят и к судебным спорам¹¹⁴. Так, в Эстонии в 2005 году Президент Республики обратился с запросом в Конституционную коллегию Верховного Суда по вопросу проверки конституционности положения, позволяющего избирателю при дистанционном электронном голосовании изменить свой выбор до повторного нажатия кнопки, подтверждающей свой выбор. Но суд не усмотрел в указанной норме нарушения принципа равного избирательного права.

Однако перечисленные ситуации говорят не о проблемности самого дистанционного электронного голосования как формы выражения волеизъявления избирателей, а лишь об определенных технических, а также финансовых сложностях.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Важной составляющей формирования в Российской Федерации информационно-коммуникационной инфраструктуры, необходимой для обеспечения избирательных прав граждан на основе использования современных информационных технологий является создание системы дистанционного электронного голосования, отвечающей вызову времени и потребностям современного общества.

Дистанционное электронное голосование, как было установлено, является разновидностью электронного голосования. Несмотря на то, что действующее избирательное

законодательство не предусматривает возможности его применения, оно имеет определенные предпосылки для своего введения, заключающиеся как в накопленном опыте его экспериментального проведения, так и в установленном социологическими исследованиями отсутствии резкой негативной реакции граждан к такой инициативе.

Данная форма голосования, представляющая собой, по меткому замечанию одного из публицистических изданий, «удаленный доступ к гражданскому долгу», обладает целым рядом преимуществ, но в то же время содержит определенные риски, связанные с обеспечением важнейших принципов избирательного права, безопасностью самих систем и другими техническими моментами обеспечения подобного голосования.

Однако при всесторонней оценке рисков и научно обоснованном подходе к ним они могут быть существенно минимизированы, и система дистанционного электронного голосования может быть введена в России без существенных нарушений важнейших принципов избирательного права.

Но введение дистанционного электронного голосования в качестве универсальной либо дополнительной формы голосования для всех избирателей на выборах в целом представляется преждевременным, в данном случае необходимо действовать аккуратно и последовательно.

Вполне разумным первым шагом выглядит, как и предусматривает Программа переоснащения, заимствование опыта других государств и законодательное закрепление возможности дистанционного электронного голосования для определенной категории граждан. А именно для граждан, находящихся за пределами Российской Федерации, а также граждан, проживающих в отдаленных и труднодоступных местностях, первоначально в качестве дополнительной, а затем и основной формы голосования.

Российские граждане за рубежом, обладающие активным избирательным правом, составляют достаточно большую группу избирателей: по данным МИД России на 1 июля 2009 года за рубежом находилось 1 672 006 избирателей, из них постоянно проживающих – 1 519 324 избирателя. Между тем, в выборах принимают участие лишь четверть от этой категории избирателей¹¹⁵.

Основными проблемами при организации голосования указанных лиц традиционным способом являются организация учета избирателей, сложности создания избирательных участков¹¹⁶, а также в целом весьма значительные, как было указано в работе, затраты бюджетных средств на их проведение.

Введение электронного голосования дистанционным способом решило бы указанные проблемы, тем самым способствуя оптимизации всего избирательного процесса.

Указанный шаг потребует внесения соответствующих изменений в Закон об основных гарантиях, а также в иные законодательные акты, регулирующие институт выборов в России¹¹⁷, предусматривающие случаи и порядок подобного голосования. О готовности внесения необходимых изменений не раз заявлял ЦИК России.

¹¹⁰ Данные исследования показали, что электронные методы голосования могут противоречить закону 1998 года о правах человека, принятому в странах Европейского Союза (Прим.автора).

¹¹¹ Так, при опросе участников эксперимента по электронному голосованию на Селигере 18% респондентов обозначили эту проблему в качестве основной (Прим.автора).

¹¹² Рекомендации по правовым, организационным, техническим аспектам электронного голосования государствам-членам Совета Европы. Приняты Комитетом министров Совета Европы 30.09.2004 года, R (2004)11 // Сайт ЦИК России: <http://www.cikrf.ru> [Электронный ресурс]. Режим доступа на www.cikrf.ru/international/docs/rec_rus.html.

¹¹³ Чуров В.Е. Доклад на X Международных Лихачевских научных чтениях // Сайт Центральной избирательной комиссии на <http://www.cikrf.ru/> [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://zoom.cikrf.ru/zoom/EdFields.asp?nqr=1&ndoc=7&npg=-1>

¹¹⁴ Павлушкин А.В., Постников А.Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 9.

¹¹⁵ Дистанционное электронное голосование – перспективы использования для расширения возможностей голосования граждан Российской Федерации за рубежом. Материалы к выступлению Председателя ЦИК России В.Е. Чурова // Сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на <http://www.cikrf.ru> [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.cikrf.ru/exp_cik/test_dist.pdf

¹¹⁶ Там же.

¹¹⁷ Например, Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ, Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ.

Кроме того, потребуется внесение корректив в законодательную базу, регулиующую вопросы ЭЦП, Интернет - пространства, в акты, устанавливающие требования к техническим характеристикам необходимых устройств¹¹⁸ и т.д.

И, конечно же, для реализации вносимых законодательных изменений потребуется создание (поскольку в настоящий момент она отсутствует) и прохождение международной сертификации полноценной базовой электронной системы дистанционного голосования и необходимого для этого оборудования, которые бы обеспечивали проведение подобного голосования с учетом всех его рисков. Разработку данной системы можно поручить ФГУП НИИ «Восход», предприятию, являющемуся одним из головных институтов в сфере разработки и внедрения крупных федеральных и отраслевых (ведомственных) автоматизированных информационных систем¹¹⁹.

В связи с чем приоритетными задачами также следует признать проведение целого ряда дополнительных научно-исследовательских работ¹²⁰, проведение последующих социологических исследований, организацию обучения, подготовки и переподготовки организаторов выборов и повышения правовой культуры избирателей в указанной области.

Такой нам представляется ближайшая перспектива. Применительно же к долгосрочной перспективе весьма интересным представляется мнение доктора юридических наук А.А. Тедеева¹²¹. По его мнению, по мере внедрения имеющихся и разрабатываемых интернет - технологий неминуемо произойдет безболезненный переход от представительной к исключительно прямой (непосредственной) демократии¹²².

Он указывает на то, что поначалу, используя интернет для достаточно частого проведения сначала консультативных, а затем обязательных референдумов, на определенной стадии непосредственная форма демократии может вытеснить представительную демократию и равно такой элемент ее системы, как постоянно действующий представительный орган. Несмотря на сопротивление существующей политической элиты, общество придет к тому, что решение всех текущих вопросов будет осуществляться населением непосредственно в режиме реального времени.

Отметим, что эта мысль, несмотря на всю кажущуюся утопичность, в настоящий момент уже не представляется чем-то фантастическим.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 года // Российская газета. 2009. № 7. 21 января.

2. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

¹¹⁸ В части, например, выпуска специальных SIM-карт и запись СПО для электронного голосования (его части) в защищенную область (Прим.автора).

¹¹⁹ Именно данное предприятие осуществляло разработку таких систем, как: ГАС «ВЫБОРЫ» и ГАС «ПРАВОСУДИЕ» (Прим.автора).

¹²⁰ В частности по разработке ПО для мобильных устройств, имеющих возможность выхода в Интернет (смартфонов, КПК, iPhone и т.д.), включение в список поддерживаемых устройств спутниковых телефонов, исследование возможностей организации комбинированной связи (GSM, спутник)

¹²¹ Тедеев А.А. Перспективы реализации избирательных прав граждан в информационной среде в условиях глобализации// Информационное право. 2009. № 2. С. 17.

¹²² Там же. С. 18.

Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ // Российская газета. 2002. № 106.

3. Об электронной цифровой подписи. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 1-ФЗ // Российская газета. 2002. № 6.

4. О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы». Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 20-ФЗ // Российская газета. 2003. № 5.

5. Об информации, информационных технологиях и о защите информации. Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ // Российская газета. 2006. № 165.

6. О персональных данных. Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ // Российская газета. 2006. № 165.

7. О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов. Федеральный закон Российской Федерации от 13.12.2010 г. № 357-ФЗ // Российская газета. 2010. № 286, 287, 291.

8. О системе «Социально-платежная карта «Югра». Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югра от 12.11.2009 г. № 126-ОЗ // Собрание Законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. 2009. Спецвыпуск.

9. Об инструкции о порядке использования комплексов для электронного голосования на выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 25.09. 2007 г. № 31/219-5 // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2007. № 8.

10. Об оказании содействия в проведении электронного голосования с использованием средств мобильной связи. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 14.07.2009 г. № 166/1185-5 // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2009. № 4.

11. О проведении эксперимента по электронному опросу избирателей при проведении выборов 1 марта 2009 года. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 30.12.2008 года №143/1059-5// Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2009. № 1.

12. Рекомендации по правовым, организационным, техническим аспектам электронного голосования государствам-членам Совета Европы. Приняты Комитетом министров Совета Европы 30.09.2004 года, R (2004)11//Сайт ЦИК России:<http://www.cikrf.ru> [Электронныйресурс].Режим доступа на [www.cikrf.ru /international/docs/rec_rus.html](http://www.cikrf.ru/international/docs/rec_rus.html).

13. Рекомендации по электронной демократии государствам-участникам Совета Европы. Приняты Комитетом министров Совета Европы 18.02.2009 года, CM/Rec(2009)1 // Сайт ЦИК России: <http://www.cikrf.ru> [Электронныйресурс]. Режим доступа на <http://www.cikrf.ru/international/recommend.doc>

14. Программа ускоренного технического переоснащения избирательной системы Российской Федерации. Проект. 2010 год// Сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на <http://www.cikrf.ru> [Электронный ресурс].Режим доступа: http://www.cikrf.ru/actual/president/osn/4_program.html.

15. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 ноября 2009 года//Сайт Президента Российской Федерации: <http://kremlin.ru/>[Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kremlin.ru/transcripts/5979>.

16. Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования

12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. М.: РЦОИТ при ЦИК России, 2009. - 96 с.

17. Конституционное право России: энциклопедический словарь / Под общ. ред. В.И. Червонюка. М.: Юридическая литература, 2002. - 96с.

18. Александрия Н.К. Информатизация современного общества // Общество и право. 2009. № 5. С.13-17.

19. Баранова Е. Электронное голосование // Интернет-журнал по широкополосным сетям и мультимедийным технологиям [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.telemultimedia.ru/art.php?id=37>.

20. Валеев Д.Р. Проблемы внедрения электронного голосования в корпоративные отношения // <http://www.pravo.by/> [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pravo.by/leginform/pdf/0206/67-71.pdf>.

21. Вешняков А.А. Международно-правовой и зарубежный опыт применения электронных средств голосования при проведении выборов // Международное публичное и частное право. 2006. № 5. С.18-24.

22. Вешняков А.А. Проблемы использования Интернета на выборах в Российской Федерации // Информационное право. 2006. № 3. С.24-28.

23. Горностаева Е.О. Зарубежный опыт электронного голосования на выборах // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 21. С.16-21.

24. Дурнова И.А. Зарубежный опыт проведения интернет - выборов и проблемы для России // Информационное право. 2007. № 2. С.41-44.

25. Макаров Б.А. Альтернативы голосования: Интернет или бюллетень? // Виртуальная библиотека на www.tarasei.narod.ru [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.tarasei.narod.ru/read/st2003.6.htm>

26. Митин Г.Н. Per interrogationem: опыт электронного опроса избирателей в г. Новомосковске (Тульская область) 12 октября 2008 г. // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 11. С. 28-30.

27. Тедеев А.А. Перспективы реализации избирательных прав граждан в информационной среде в условиях глобализации // Информационное право. - 2009. - № 2. - С.31-35.

28. ВЦИОМ: Более трети россиян уже сегодня готовы голосовать через Интернет // Журнал о выборах. 2008. № 5. С. 22-25.

29. Павлушкин А.В. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) / А.В. Павлушкин, А.Е. Постников // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 5-13.

30. Сундатова О.Ю. Развитие «электронной демократии» в странах Запада / О.Ю. Сундатова, Э.В. Ходина // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 9. С. 47-48.

31. Комплексный отчет о проведенном 12 октября 2008 года в городе Новомосковске Тульской области эксперименте по электронному опросу избирателей с использованием информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет // Сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на <http://www.cikrf.ru> [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.cikrf.ru/exp_cik/elektr_opros/3glava.pdf.

32. Тестирование технологии дистанционного электронного голосования с использованием средств мобильной связи в молодежной аудитории. Отчет по результатам исследования ЦИК России // Сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на <http://www.cikrf.ru> [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.cikrf.ru/exp_cik/test_dist.pdf.

**Авторы:**

Глуценко Ирэна Николаевна, студентка 3 курса, 1 группы Института права (вечернее отделение)

Свещёв Андрей Викторович, студент 3 курса, 1 группы Института права (вечернее отделение)

Научный руководитель:

Мокеев Валерий Аскольдович, ведущий консультант юридического отдела избирательной комиссии Архангельской области

ИНТЕРНЕТ И ВЫБОРЫ

ВВЕДЕНИЕ

Интернет прочно вошёл в нашу жизнь как средство общения, распространения и поиска информации. В современном мире Интернет – это «глобальная компьютерная сеть, своеобразная сеть сетей, подобная мировому океану информации, однако не стихийной, а структурированной и упорядоченной, подчиняется самым передовым в мире законам и нормам информационного права, является самой демократичной и доступной каждому жителю Земли»¹.

Интернет в России – одно из наиболее быстро развивающихся средств информации. В Интернете сформирована всеобъемлющая информационная инфраструктура, позволяющая получить сведения практически по всем отраслям знаний. За последние годы изменилось не только количество пользователей сети Интернет в России, но изменились также их приоритеты: если в конце 90-х годов XX века наиболее популярными были разного рода развлекательные ресурсы, то сегодня на первый план выходят страницы, предлагающие полезную информацию, в том числе политическую².

По данным статистики, Российская Федерация насчитывает около 8 млн. пользователей (из них более 4 млн. – постоянные пользователи) и занимает 15-е место в мире по их числу. Это активные люди, (т. к. сеть Интернет подразумевает самостоятельный поиск информации), многих из них интересуют процессы, происходящие в обществе, в том числе и выборы. При этом основную долю, примерно 65%, пользователей Интернета составляет наиболее активная и обучаемая часть общества – люди в возрасте до 45 лет³.

Актуальность темы исследования. Во вступительном слове на заседании совета по развитию информационного общества в России от 12 февраля 2009 года Президент Российской Федерации Д. А. Медведев сказал: «Очевидно, что сегодня никакой прогресс и модернизация невозможны без информационных технологий, это касается и научно-технической сферы, и не только научно-технической сферы, но и собственно вопросов управления и даже вопросов укрепления демократии в стране»⁴.

Согласно части 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации⁵ высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

В качестве одной из гарантий обеспечения избирательных прав граждан широко используются компьютерные и информационные технологии. Анализ опыта их применения свидетельствует о том, что они являются эффективными средствами в борьбе с нарушениями избирательных прав граждан, однако несут потенциальные угрозы⁶.

По мнению члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее – ЦИК России) М. В. Гришиной, наше государство находится посередине между странами, которые активно используют электронное голосование, и теми, кто его совсем не применяет⁷.

Из вышеизложенного следует, что использование в ходе выборов информационных технологий, в частности сети Интернет в нашей стране, перспективно, но является ещё достаточно неразработанной системой.

Объектом исследования являются общественные отношения, которые связаны с закреплением на законодательном и техническом уровне применения сети Интернет в ходе выборов.

В качестве предмета исследования взяты правовые нормы, регулирующие применение сети Интернет в ходе выборов.

Целью работы является проведение анализа нормативных актов, регулирующих аспекты выбранной темы, мнений исследователей, высказанных в научной юридической литературе в контексте выбранной темы. На основе сделанных из анализа выводов также будут предложены пути совершенствования законодательства и технических возможностей в данном направлении.

Реализации цели способствует выполнение следующих задач: 1. Рассмотреть зарубежный опыт использования интернет-голосования; 2. Рассмотреть использование сети Интернет в прошедших избирательных кампаниях; 3. Проанализировать правовое регулирование интернет-голосования; 4. Дать понятие интернет-голосования; 5. Проанализировать соотношение прозрачности выборов и использования сети

¹ Фирсов А. А. Отражение выборов в интернете // <http://www.democracy.ru>

² Большаков С. В. и др. Интернет и выборы. – М., 2002. С. 25.

³ Там же. С. 25.

⁴ Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. М.: РЦИОТ при ЦИК России, 2009. С. 3.

⁵ Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // РГ. 25.12.1993., № 237.

⁶ Большаков С. В. и др. Интернет и выборы. – М., 2002. С. 22.

⁷ В электронном голосовании не должно быть революций // «Время новостей» от 15 декабря 2009 г. № 231.

Интернет; 6. Рассмотреть использование Центральной избирательной комиссией России сети Интернет; 7. Рассмотреть перспективы использования сети Интернет на выборах; 8. Провести социологическое исследование по выявлению отношения жителей города Архангельска к проведению выборов по средствам сети Интернет.

При подготовке работы использованы следующие научные методы: историко-правовой, формально-логический, формально-юридический, сравнительно-правовой, а также общие научные методы: диалектический, индукции, дедукции, анализа, синтеза и др.

По структуре работа состоит из введения, двух глав, состоящих из 8 параграфов, заключения, списка использованных источников и приложений.

ГЛАВА I. ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СЕТИ ИНТЕРНЕТ В ХОДЕ ВЫБОРОВ

1. Зарубежный опыт использования интернет-голосования

В настоящее время многие страны активно разрабатывают национальные проекты электронного голосования избирателей, в частности интернет-голосования.

В Нидерландах принята программа действий в области электронного правительства, в рамках которой предполагается с помощью сети Интернет превратить голосование в более простой и доступный для граждан процесс. Большую заинтересованность в данном направлении проявили муниципалитеты страны. Так, на выборах в Европарламент 2005 года избирателям, проживающим за рубежом, была предоставлена возможность проголосовать через сеть Интернет или по телефону⁸. В перспективе предполагается применять электронное голосование, в том числе интернет-голосование, на выборах всех уровней.

В Швейцарии на национальном уровне правовая база для проведения пилотных проектов по электронному голосованию была создана в 2002 году после одобрения Федеральным советом. Эксперимент проводился в трёх кантонах, в том числе в Женеве. Результаты двух официальных избирательных кампаний превзошли ожидания организаторов: явка избирателей составила 43,6 и 28,9%. При этом 90% швейцарцев, которые принимали участие в электронном голосовании, изъявили желание вновь принять участие в таком голосовании⁹.

Что касается Женевы, то в ней проведено восемь интернет-голосований, при этом процент явки никогда не был ниже 20%.

На федеральном уровне в Швейцарии интернет-голосование впервые было проведено в сентябре 2004 года и не имело технических проблем и хакерских атак. Данным методом воспользовались 21,8% избирателей.

В настоящее время Федеральным советом принято решение о постепенном распространении электронного голосования во всех кантонах.

⁸ В.Е. Чуров. Выборы как политический институт в современном многополярном и мультикультурном мире // Диалог культур и партнёрство цивилизаций: становление глобальной культуры. X Международные Лихачёвские научные чтения 13-14 мая 2010 года. С. 245.

⁹ Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. М.: РЦИОТ при ЦИК России, 2009. С. 12.

В Великобритании в 2002–2005 годах проводилось масштабное тестирование систем электронного голосования, на которые правительство выделило около 30 млн. фунтов. В 2002 году было разрешено голосование через Интернет (с домашних компьютеров) и мобильные телефоны (посредством sms-сообщений). Основная цель - привлечение молодёжи к участию в выборах.

На муниципальных выборах в Ливерпуле в порядке эксперимента было разрешено голосовать через сеть Интернет по мобильному и стационарному телефонам.

С 2000 года в Великобритании было проведено более 150 пилотных проектов по использованию электронного голосования в 100 округах. Было охвачено 6,4 млн. избирателей, реализовано 17 централизованных проектов электронного голосования: интернет-киоски, интерактивное ТВ, sms-голосование и пр. При этом следует отметить, что 14 проектов включали в себя применение сети Интернет¹⁰.

Что касается Франции, то с 2003 года интернет-голосование используется для граждан, находящихся за границей (около 800 000 человек). Фактически через сеть Интернет голосуют не более 2% тех, кто наделён данным правом¹¹.

В Дании в марте 2006 года на муниципальных выборах в г. Архусе было использовано интернет-голосование. По мнению экспертов, дальнейшее распространение интернет-голосования в Дании потребует ужесточения режима защиты информации и недопущения многократных голосований одним и тем же человеком¹².

Норвегия. В 2004 году Министерство местного самоуправления и регионального развития создало рабочую группу для изучения возможности применения электронного голосования. Итогом проведённой работы в 2006 году стал доклад, указывающий на возможность (после устранения серьёзных недостатков технологической базы) введения электронного голосования. В частности, сеть Интернет предполагается использовать только при досрочном голосовании.

Болгария. В марте 2005 года было проведено экспериментальное интернет-голосование, в котором приняли участие более 1000 молодых избирателей. В настоящее время рассматривается законопроект, предусматривающий интернет-голосование на национальных выборах и выборах в Европарламент.

Эстония. Электронное голосование проводится с 2005 года. При проведении интернет-голосования принимался во внимание тот факт, что сеть Интернет пользуются более 63% граждан в возрасте от 25 до 40 лет. Впервые интернет-голосование было опробовано на выборах в органы местного самоуправления. «Электронная явка» составила почти 10 000 избирателей (всего избирателей 940 000)¹³.

В Германии принят национальный закон о тестировании устройств для электронного голосования. Проведено около 30 тестов дистанционного электронного голосования (в основном в частных компаниях, корпорациях).

Молдова. В рамках национальной стратегии развития предполагается создание системы электронного и дистанци-

¹⁰ Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. М.: РЦИОТ при ЦИК России, 2009. С. 12.

¹¹ Там же. С. 12.

¹² Чуров В.Е. Выборы как политический институт в современном многополярном и мультикультурном мире // Диалог культур и партнёрство цивилизаций: становление глобальной культуры. X Международные Лихачёвские научные чтения 13-14 мая 2010 года. С. 251.

¹³ Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. М.: РЦИОТ при ЦИК России, 2009. С. 13.

онного голосования для граждан, находящихся за рубежом. Проведение первого интернет-голосования запланировано в 2013 году во время парламентских выборов.

В США первым опытом интернет-голосования стали предварительные выборы Демократической партии США в штате Аризона в марте 2000 года, что, по оценкам организаторов выборов, позволило увеличить явку. При этом следует отметить, что первые интернет-системы США были подвергнуты критике по причине их ненадёжности, в частности отсутствия общенациональных стандартов. В результате критики системы электронного голосования США были усовершенствованы, и в настоящий момент специалисты оценивают их как достаточно надёжные¹⁴.

Примечательно, что сеть Интернет использовалась уже в ходе выборов 1996 года, когда кандидату, чтобы удивить всех, было достаточно просто разместить на веб-сайте электронную версию своей предвыборной программы.

В 2000 году команды обоих претендентов на пост американского президента стали использовать Интернет ещё более продуктивно в целях сбора пожертвований на избирательную кампанию и привлечения в свои ряды новых сторонников. По информации «Нью-Йорк Таймс»¹⁵, электронные странички превратились в новое средство, с помощью которого кандидаты могут доносить свои идеи до столь широкой аудитории, которую им никогда не удавалось собирать в ходе традиционных предвыборных поездок по стране.

«Выставляя на веб-сайтах всё от младенческих фотографий, как это сделал Джордж Буш, до полюбившихся библейских сюжетов, кандидаты используют Интернет в качестве виртуальных посиделок у камина с тем, чтобы избиратели почувствовали, что перед ними такие же простые люди, как и они»¹⁶.

Рассмотрев зарубежный опыт использования интернет-голосования, следует сделать вывод о том, что голосование при помощи сети Интернет находит во многих странах всё большее признание, т. к. оно позволяет дистанционно, вне зависимости от расстояния, полноценно участвовать в выборах. При таком способе голосования в нём активно участвуют лица в возрасте от 18 до 35 лет. Что касается отрицательных сторон интернет-голосования в зарубежных странах, то в данном случае на первое место выходит недостаточная разработанность соответствующего законодательства, а также риски, связанные с возможностями несанкционированного проникновения в базы данных избирательных комиссий. Несмотря на данное обстоятельство, многие страны (в частности, Дания, Норвегия, США) совершенствуют как законодательную, так и техническую базу в развитии данного направления.

2. Использование сети Интернет в прошедших избирательных кампаниях

12 октября 2008 года в городе Новомосковске Тульской области был проведён первый российский эксперимент по электронному опросу избирателей с использованием информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет.

Его основными целями являлись изучение и экспертная оценка отношения избирателей, в частности, к электронному опросу и в целом к возможности введения в российскую элек-

торальную практику электронного голосования с использованием сети Интернет, а также обработка экспериментальной методики опроса, комплекса программных, технических и информационно-разъяснительных мероприятий, выявление возможных рисков.

С инициативой проведения электронного опроса в Новомосковске выступила Избирательная комиссия Тульской области. Данная инициатива была поддержана ЦИК России, принявшей постановление от 9 сентября 2008 года № 130/957-5 «Об обращении Избирательной комиссии Тульской области о проведении эксперимента по электронному опросу избирателей».

В целях координации работ в ходе подготовки и проведения эксперимента распоряжением Председателя ЦИК России от 18 сентября 2008 года № 167-р была образована рабочая группа под руководством члена ЦИК России Г.И. Райкова.

Критериями выбора города Новомосковска в качестве места проведения первого в России эксперимента по электронному опросу избирателей с использованием сети Интернет явились его высокий социально-экономический, научный, образовательный потенциал, высокий удельный вес пользователей сети Интернет, а также факт о том, что незадолго до проведения эксперимента здесь был проведён объединительный референдум, по результатам которого было образовано новое муниципальное образование¹⁷.

В ходе эксперимента по электронному голосованию в городе Новомосковске впервые был разработан и реализован комплекс методического, технического и организационно-правового характера.

Избирательная комиссия Тульской области совместно с РЦИОТ при ЦИК России и ФЦИ при ЦИК России, принимая во внимание международный опыт применения электронного голосования, имеющиеся правовые, организационные и технические стандарты электронного голосования, разработала методику и порядок проведения эксперимента по электронному опросу избирателей, в котором был определён порядок и последовательность действий организаторов эксперимента.

В ходе разработки технологии проведения Интернет-опроса были решены следующие основные задачи¹⁸:

- 1) обеспечение тайны (анонимности) волеизъявления участника эксперимента;
- 2) обеспечение достоверности переданных сообщений;
- 3) обеспечение одноразового участия в опросе участника эксперимента;
- 4) обеспечение строгой однозначной идентификации участника эксперимента;
- 5) обеспечение информационной безопасности;
- 6) обеспечение бесперебойной работы программно-технических средств при передаче и приеме сообщений от участников эксперимента.

С учётом этих подходов была выработана, утверждена и реализована технология проведения эксперимента, базирующаяся на использовании механизма электронной цифровой подписи и системе удостоверяющих центров, созданной Федеральным агентством по информационным технологиям.

Электронный опрос избирателей проводился по каждому из пяти избирательных участков. Для этого из числа членов Избирательной комиссии Тульской области и работников её

¹⁴ Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. М.: РЦИОТ при ЦИК России, 2009. С. 14.

¹⁵ <http://academ.info/news/13290//2010/12/15>.

¹⁶ <http://academ.info/news/13290//2010/12/15>.

¹⁷ Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. М.: РЦИОТ при ЦИК России, 2009. С. 15.

¹⁸ Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. М.: РЦИОТ при ЦИК России, 2009. С. 16.

аппарата, а также работников РЦИОИТ при ЦИК России и ФЦИ при ЦИК России для каждого избирательного участка были сформированы группы специалистов.

Основными итогами проведенного эксперимента являются:

1. Высокая активность участия граждан в электронном опросе: 61,8% избирателей от числа участвовавших в выборах на соответствующих избирательных участках. Значительно возрос уровень электоральной активности граждан. Явка избирателей на участках, где проводился эксперимент, составила 41-46%, на остальных – до 31%.

2. Возросший уровень доверия избирателей к данной форме волеизъявления. Если по результатам социологических опросов, проведенных до дня голосования, около 60% респондентов заявляли о том, что поддерживают идею введения формы интернет-голосования, то в ходе социологического опроса, проведенного после голосования 2008 года, таковых респондентов стало 71%. Количество респондентов, негативно относящихся к подобной новации, снизилось с 20 до 9%¹⁹.

3. Значительная степень корреляции официальных результатов с результатами электронного опроса, разница в пределах 2-4%.

4. В ходе проведения электронного опроса не было зафиксировано случаев повторного использования дисков для электронного голосования, то есть двойного голосования.

5. Достаточно высокий уровень надежности программно-технических средств, в том числе средств защиты от внешних воздействий, устойчивость узлов и линий связи, задействованных в процессе получения данных и передачи результатов электронного опроса, трафик работал надежно²⁰.

Таким образом, совокупность данных факторов позволяет сделать вывод о положительных результатах эксперимента и в целом позитивно оценить перспективы использования информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет в электоральной практике Российской Федерации.

3. Правовое регулирование интернет-голосования

В настоящее время правовое регулирование электронного голосования в России осуществляется на основании положений Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²¹ (далее – Федеральный закон о гарантиях избирательных прав). Пока что в российском законодательстве имеются лишь определенные предпосылки для проведения дистанционного электронного голосования, но их явно недостаточно. Так, в Федеральном законе о гарантиях избирательных прав даны определения таких понятий, как «комплекс для электронного голосования», «электронное голосование» и «электронный бюллетень» (пп. 41.1, 62 и 63 ст. 2). Согласно п. 10 ст. 61 данного Федерального закона при проведении электронного голосования

используются комплексы для электронного голосования. В соответствии с п. 21 ст. 63 при проведении выборов, референдума с применением комплекса для электронного голосования используется электронный бюллетень.

Более подробная регламентация проведения электронного голосования содержится в ст. 64 Федерального закона о гарантиях избирательных прав. Согласно п. 15 данной статьи при проведении выборов, референдума вместо голосования с использованием бюллетеней, изготовленных на бумажном носителе, может проводиться электронное голосование. По общему правилу общее число избирательных участков, участков референдума, где проводится электронное голосование, не должно превышать 1% от числа избирательных участков, участков референдума, образованных на территории, на которой проводятся выборы, референдум, а если этот 1% участков составляет менее пяти, то электронное голосование проводится не менее чем на пяти участках. При этом решение о проведении электронного голосования принимается ЦИК России или по её поручению соответствующей избирательной комиссией субъекта РФ. Однако в Федеральном законе о гарантиях избирательных прав отсутствуют специальные нормы, позволяющие организовать дистанционное электронное голосование, т.е. электронное голосование вне помещения для голосования.

Вместе с тем, согласно Федеральному закону от 10.01.2002 № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи»²², гражданам предоставлена возможность организации процесса волеизъявления удобными для них способами, в частности через различные коммуникационные каналы.

В настоящее время реально возникает необходимость регулирования электронного голосования на законодательном уровне.

Разработан проект Федерального закона «Об электронном голосовании в Российской Федерации», который призван регламентировать на законодательном уровне применение электронного голосования в процессе выборов в России.

Вторая проблема заключается в технической стороне вопроса. По мнению эксперта ФСБ России Дмитрия Матюхина, высказанному на конференции по информационной безопасности «Инфофорум», «ввести удаленное электронное голосование в России возможно, но это может произойти не раньше, чем через восемь-десять лет»²³ ввиду сложности данного процесса.

По нашему мнению, принимая во внимание быстро развивающиеся компьютерные технологии, данную проблему можно решить и в более короткие сроки. Поэтому мы не исключаем, что оперативному решению данного вопроса мешает отсутствие политической воли руководства страны, но это только наше предположение.

Таким образом, в настоящее время внедрению дистанционного электронного голосования препятствует отсутствие законодательства об электронном документе, несмотря на то, что проект закона был давно разработан, но до сих пор не рассмотрен Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

Кроме того, действующее законодательство не позволяет в полной мере применять существующие средства электронного голосования на практике, поскольку не содержит соответствующих положений. Принятие Федерального закона «Об электронном голосовании в Российской Федерации» и

¹⁹ Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. М.: РЦИОИТ при ЦИК России, 2009. С. 16.

²⁰ Фирсов А. А. Отражение выборов в интернете // <http://www.democracy.ru>.

²¹ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», принят ГД ФС РФ 22.05.2002. // РГ. 15.06.2002. № 106.

²² Федеральный закон от 10.01.2002 № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи», принят ГД ФС РФ 13.12.2001. // РГ. 12.01.2002. № 6.

²³ Удалённое голосование отодвинули на 10 лет в силу его недостаточной безопасности // Газета «Коммерсантъ» от 08.02.2011. № 21 (4562).

приведение нормативных правовых актов в соответствие с указанным законом позволило бы в значительной степени содействовать обеспечению прав граждан при проведении выборов и референдума, особенно находящихся в день голосования на существенном удалении от своего избирательного участка.

ГЛАВА II. МЕСТО СЕТИ ИНТЕРНЕТ В ХОДЕ ВЫБОРОВ

1. Понятие интернет-голосования

Интернет-голосование – электронное голосование, включающее передачу голоса избирателя, участника референдума посредством информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет.

Интернет-голосование может осуществляться:

- 1) непосредственно на избирательном участке;
- 2) через интернет-киоск;
- 3) посредством дистанционного (удалённого) интернет-голосования.

Интернет-голосование на избирательном участке имеет схожесть с голосованием при помощи комплекса для электронного голосования. При этом следует иметь в виду, что комплекс для электронного голосования не связан с Интернетом, поэтому ограждён от хакерских атак.

Интернет-киоск – терминал, оборудованный для интернет-голосования, установленный в общественном месте.

Интернет-киоски могут устанавливаться избирательной комиссией на вокзалах, в аэропортах и в других местах большого скопления людей. Их особенностью является возможность контроля за тем, что происходит рядом с интернет-киоском, в том числе и с помощью технических средств, но при этом не должна нарушаться тайна голосования.

Дистанционное (удалённое) интернет-голосование – интернет-голосование, при котором подача голоса осуществляется при помощи устройства, неподконтрольного сотруднику избирательной комиссии.

Дистанционное голосование является оптимальной формой голосования по причине того, что при данной форме голосования можно проголосовать в удобном месте и в удобное время.

Далее представляется возможным проанализировать традиционное голосование и интернет-голосование. Данный анализ можно представить в виде таблицы:

Основание для сравнения	Традиционное голосование	Интернет-голосование		
		на избирательном участке	через интернет-киоск	вне избирательного участка
Место голосования	избирательный участок	избирательный участок	место нахождения киоска	любое место
Тайна голосования	использование кабины для голосования	использование кабины для голосования	использование кабины для голосования	приватность не обязательна
Установление личности избирателя	физическая идентификация	физическая или электронная идентификация	электронная идентификация	электронная идентификация

Бюллетень для голосования	бумажный бюллетень	электронный бюллетень	электронный бюллетень	электронный бюллетень
Подсчёт голосов	преимущественно ручной подсчёт бюллетеней	автоматический подсчёт бюллетеней	автоматический подсчёт бюллетеней	автоматический подсчёт бюллетеней
Мониторинг	присутствие наблюдателей	преимущественно электронный мониторинг	преимущественно электронный мониторинг	электронный мониторинг

Проанализировав изложенное, целесообразно заключить следующее: Интернет-голосование ничем не отличается от обычного голосования, наоборот, оно представляется наиболее удобным способом для голосования ввиду того, что многие процессы при интернет-голосовании являются автоматизированными, следовательно, занимают меньше времени и сил. Также при интернет-голосовании не требуется фактического присутствия (за исключением интернет-голосования на избирательном участке) избирателя на избирательном участке.

2. Прозрачность выборов и сеть Интернет

В демократическом обществе выборы – это один из способов взаимодействия общества с различными ветвями власти. Выборы только тогда играют серьёзную роль в обществе, когда:

- кандидаты выдвигаются свободно;
- кандидаты имеют возможность донести свою предвыборную платформу до избирателей;
- общество (избиратели) имеет возможность свободно обсудить кандидатуру;
- выборы проходят демократично (свободно);
- процесс голосования и подведения итогов голосования полностью подконтролен обществу;
- общество (избиратели) имеет возможность обсуждать действия избранной кандидатуры и возможность её переизбрания.

Совокупность перечисленных признаков принято называть прозрачностью выборного процесса.

Для того, чтобы выборы были прозрачными, необходимо выполнение двух условий:

1) общество должно выделять часть своих средств для обеспечения прозрачности выборов (доступности информации для потенциальных пользователей);

2) пользователи должны иметь возможность свободного доступа (насколько это не противоречит законодательству) к информации, которая непосредственно связана с проведением выборов.

По отношению к выборам участников избирательного процесса (как имеющих доступ в Интернет, так и не имеющих) можно разделить на несколько групп в зависимости от того, какое место они занимают в избирательном процессе, какую информацию получают из свободных источников²⁴.

Что касается избирателей, то их, прежде всего, интересует информация о кандидатах, их предвыборных платформах, мнение других избирателей о кандидатах, результаты подсчёта голосов.

²⁴ Подробнее см.: Дмитриев Ю. А., Исраелян В. Б. Избирательное право. Учебник. – М., 2008. С. 256.

Потенциальных кандидатов и политические партии интересуют сведения о политической ситуации в обществе, соотношении сил, конкурентах, календаре выборов, правилах регистрации, финансировании, агитации, отчётности, результатах, судебных решениях.

Законодателей в этом отношении интересует состояние законодательства за рубежом, в своей стране, в регионах, судебная практика, сложившаяся по спорным вопросам.

Внимание журналистов акцентировано на информации о кандидатах и избирательных объединениях (финансовое положение, рейтинги, программы, поддерживающие финансовые группы, мнение общества), свежих новостях, правилах освещения избирательных кампаний, правилах проведения агитации.

Избирательные комиссии интересуют законодательство, календарь выборов, конкретные процедуры проведения выборов и подсчета голосов, права и обязанности кандидатов, наблюдателей, журналистов и избирателей.

Наблюдателей интересует законодательство о выборах, процедуры проведения выборов и подсчета голосов, способы влияния на итоги выборов и способы искажения результатов выборов.

Судей интересует практическое применение законодательства, судебная практика, спорные вопросы проведения выборов.

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

Какая информация о выборах необходима в открытом доступе для обеспечения прозрачности выборов?

В информации о выборах важнейшими признаками информации являются точность и оперативность.

Поэтому практически всех пользователей информации интересуют следующие данные²⁵:

- сведения об избирательных комиссиях и местах для голосования;
- новостная лента;
- действующее законодательство;
- комментарии экспертов, членов комиссий, кандидатов, наблюдателей;
- возможность взаимодействия с кандидатом, экспертом, наблюдателем, юристом, журналистом, другими избирателями;
- степень открытости избирательного процесса;
- максимально подробные данные результатов выборов;
- отчёты наблюдателей;
- мнения проигравших кандидатов;
- неофициальная информация о выборах.

Непосредственно перед выборами и сразу после их проведения информацию можно найти в сети Интернет и в других СМИ. При этом следует иметь в виду, что информация, содержащаяся в разных источниках, может быть изложена по-разному в зависимости от того, кто её подаёт и с какой целью.

Что касается сайтов общественных объединений и партий, то они также печатают и размещают подробную информацию о своей деятельности, инициативах и кандидатах; при этом даже ведут форумы обсуждения.

Эта деятельность теоретически со дня выдвижения кандидата должна финансироваться из избирательного фонда. На практике бывает очень сложно отделить текущую работу партии от

предвыборной агитации, а нормы закона предписывают это. В этом случае многие партии обычно не стараются афишировать свою деятельность, чтобы не создавать прецедентов. После выборов такого рода информация архивируется или удаляется.

Следует также отметить то, что прозрачность выборного процесса могут обеспечить сайты различного рода структур, которые тем или иным образом связаны с избирательным процессом.

Сайты кандидатов.

Некоторые кандидаты перед выборами стараются создать собственные сайты в Интернете или заводят персональные страницы. Как правило, такие сайты не содержат важной информации о выборах.

Основной целью сайта является: показ Интернет-аудитории кандидата с положительной стороны. Такие сайты часто «умирают» в день проведения выборов, а после выборов не обновляются и не сохраняются.

Сайты информационных агентств.

Что касается сайтов информационных агентств, PR-агентств, то они подают информацию о выборах в сжатом виде, чаще всего в виде коротких новостей на новостной ленте. Аналитическая или подробная информация на таких сайтах, как правило, не размещается.

Сайты исследовательских организаций.

Если такая организация имеет разрешение на проведение опросов общественного мнения, то перед выборами интерес к публикациям на таких сайтах возрастает: в этот период только такие организации могут законно если не печатать общественное мнение о том или ином кандидате, то, по крайней мере, публиковать информацию о предпочтениях избирателей (так называемые рейтинги). На таких сайтах перед выборами и сразу после их проведения публикуется аналитическая информация о выборах, кандидатах и политическом состоянии общества. При этом следует отметить, что большая часть опросов общественного мнения делается на коммерческой основе, следовательно, результаты опросов передаются только заказчику и не становятся доступны широкой общественности. В открытый доступ поступают только результаты тех опросов, заказчик которых заинтересован в их оглашении (лидирующие кандидат, политическая партия).

Сайты некоммерческих организаций.

На сайтах некоммерческих организаций размещаются аналитические статьи по выборам и некоторая общая информация об избирательной кампании. При этом специфика подаваемой информации определяется областью деятельности некоммерческой организации. Информация на таких сайтах, как правило, имеет или самый общий, или узко специализированный характер.

Таким образом, информация о выборах играет значимую роль в обществе. Сеть Интернет в настоящее время является практически одним из самых общедоступных источников получения различного рода информации, в частности информации о выборах. От того, каким образом и с какой целью будет подана информация, во многом будет зависеть формирование общественного мнения. Иными словами, сеть Интернет в последнее время выступает в роли постоянно возрастающей силы влияния на настроения в обществе.

3. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации и сеть Интернет

Практика проведения выборов постоянно подтверждает потребность информационной прозрачности и открытости в деятельности избирательных комиссий всех уровней и осве-

²⁵ Фирсов А.А. Отражение выборов в интернете // <http://www.democracy.ru>.

щении отдельных стадий избирательного процесса. Одним из средств реализации права граждан на свободный доступ к информации о выборах и референдумах, о деятельности избирательных комиссий является формирование общедоступных баз данных избирательных комиссий всех уровней, в том числе на доступных серверах российского Интернета. Здесь представляется возможным утверждать, что сайт ЦИК России в этом отношении должен играть и играет ключевую роль.

ЦИК России имеет свой сайт в сети Интернет – cikrf.ru, на котором можно найти календарь будущих выборов, решения ЦИК России, итоговые результаты федеральных выборов, ссылки на сайты избирательных комиссий и общественных организаций, информацию об изданиях централизованных и т.д. Это самый объемный официальный информационный ресурс в сети Интернет по выборам²⁶.

По словам секретаря ЦИК России Н. Е. Конкина, «на сегодня интернет-ресурс ЦИК России включает в себя группу сайтов, связанных между собой единым информационным пространством выборного процесса Российской Федерации»²⁷.

При этом следует отметить, что сайт – это своего рода «лицо» каждой комиссии, её визитная карточка, позволяющая рассказать о своей деятельности в любое время в любом месте земного шара. По мнению секретаря ЦИК России Н. Е. Конкина, «чем больше избирательные комиссии будут рассказывать о себе, тем выше уровень доверия избирателей к самому институту выборов»²⁸.

Что касается субъектов Российской Федерации, то они также имеют свои сайты. На всех сайтах есть страницы избирательных комиссий субъектов Федерации и информация, относящаяся к выборам. Но информация, которая содержится на этих страницах, очень различна. Способ подачи информации и её объем разнятся от субъекта к субъекту.

За последнее время, по мнению секретаря ЦИК России Н.Е. Конкина, «сайты избирательных комиссий обновились, стали привлекательными, информативными»²⁹. Среди них он особенно выделяет сайты избирательных комиссий Ростовской, Тульской, Кировской, Архангельской, Волгоградской, Белгородской, Свердловской, Новгородской, Тверской областей, Ямало-Ненецкого автономного округа, Приморского края и Республики Коми.

Следует отметить, что в ходе дискуссии по поводу разрешения комиссиям иметь дополнительные сайты, помимо тех, которые находятся внутри портала Государственной автоматизированной системы «Выборы», ЦИК России разрешила спор в пользу увеличения количества сайтов.

По словам заместителя председателя избирательной комиссии Архангельской области А. В. Контневского, «дело даже не в количестве сайтов, а в профессиональном подходе к их разработке и постоянном оперативном наполнении»³⁰. Так, например, избирательная комиссия Архангельской области привлекла члена Союза художников России М. В. Голубева для придания сайту индивидуального колорита, сделала ставку на удобство в использовании, информационную насыщенность.

По мнению Председателя Избирательной комиссии Республики Коми Е. В. Шабаршиной, для оптимального использования ЦИК России сети Интернет, необходимо³¹:

1) профессиональное обучение специалистов, которые отвечают за ведение интернет-сайтов;

2) обмен опытом работы для освоения интернет-пространства;

3) более частое обновление информации на сайте ЦИК России в дни голосования.

Таким образом, разделяя точку зрения заместителя Председателя ЦИК России Л. Г. Ивлева³², следует подчеркнуть, что развитие интернет коммуникаций, интерактивной связи, мультимедийных и других информационных технологий будет способствовать дальнейшему совершенствованию избирательной системы в Российской Федерации. При этом использование современных информационных технологий должно стать обязательным критерием эффективности работы избирательных комиссий.

4. Перспективы использования сети Интернет на выборах

20 октября 2009 г. Всероссийский центр изучения общественного мнения (далее – ВЦИОМ) представил данные о том, как россияне относятся к голосованию через Интернет и насколько они готовы им воспользоваться. Треть россиян (34%) в целом положительно относится к идее Интернет-голосования (из них 24% – «скорее положительно», 10% – «безусловно положительно») ³³.

Таким образом, по мнению ВЦИОМ, можно гарантировать, что 34% россиян одобряют возможность осуществить своё волеизъявление, не выходя из дома. Комфортно и оперативно.

Треть наших сограждан (36%) готова лично проголосовать через Интернет, если им представится такая возможность, половина (53%) – не стала бы участвовать в голосовании через сеть Интернет, 11% затруднились ответить. Наиболее позитивно к идее голосования через Интернет относятся люди с высшим или неоконченным высшим образованием (48%), молодежь (58% – среди 18-24-летних), а также те россияне, которые пользуются Интернетом ежедневно или хотя бы раз в неделю (59-60%)³⁴. Россияне, не являющиеся «интернетчиками», наиболее склонны заявлять, что не стали бы голосовать таким способом (64%). Наибольший скепсис в отношении подобной формы голосования также выражают пожилые респонденты (76%) и опрошенные с начальным или неполным средним образованием (68%). В качестве причин, по которым чаще всего отказываются принять участие в Интернет-голосовании, каждый третий (32%) называет возможность умышленных манипуляций и мошенничества. Также респонденты указывают на недоверие к технической надежности системы и неуверенность в сохранности тайны голосования (16% и 15% соответственно). 35% опрошенных затруднились ответить³⁵.

Данные ВЦИОМа о готовности более трети россиян принимать участие в электронных голосованиях свидетельствуют о перспективности внедрения в практику избирательного процесса новых электронных технологий.

13 октября 2009 года Председатель ЦИК России В. Е. Чуров проинформировал Президента РФ о первых результатах экспериментального опроса избирателей в городе Новомо-

²⁶ Макарова Н.Е. Новые информационные технологии: настоящее и будущее // О Выборах. 2009. № 1. С. 43.

²⁷ Макарова Н.Е. Новые информационные технологии: настоящее и будущее // О Выборах. 2009. № 1. С. 44.

²⁸ Там же.

²⁹ Там же.

³⁰ Макарова Н.Е. Новые информационные технологии: настоящее и будущее // О Выборах. 2009. № 1. С. 44.

³¹ Там же.

³² Там же. С. 45.

³³ <http://www.wciom.ru>. // 2010/12/25.

³⁴ Там же.

³⁵ <http://www.wciom.ru>. // 2010/12/25.

сковске Тульской области. Глава ЦИК России отметил, что эксперимент оказался успешным, в мероприятии приняли участие 62% избирателей, пришедших на участки, система была надежно защищена, а интернет-трафик был предохранен от несанкционированного доступа.

«Такие технологии (голосование через сеть Интернет) нужно обязательно развивать; в любом случае через определенное, достаточно короткое время с помощью этих технологий можно будет уже подводить итоги голосования. Но для этого предстоит изменить наше законодательство и добиться того, чтобы возможность голосовать через данный канал связи была у любого гражданина, потому что пока такой возможности нет»³⁶, – констатировал Президент России на встрече с В. Е. Чуровым. И сейчас мы можем говорить о том, что почти треть россиян имеет доступ к сети Интернет, следовательно, и возможность голосовать через Интернет.

На международной научно-практической конференции, проходившей в городе Санкт-Петербурге, на тему: «Международные избирательные стандарты и национальные избирательные системы: взаимосвязь развития» Председатель ЦИК России В.Е. Чуров пояснил, что «голосование через Интернет нарушает принцип равного доступа к выборам» по причине того, что «у граждан разный навык пользования компьютером и разный уровень доступа в Интернет»³⁷. Вместе с тем, по мнению главы Центризбиркома, ни один принцип демократической выборной системы на практике невозможно реализовать в чистом виде. Например, абсолютно честными выборы быть не могут из-за того, что люди живут в определенном информационном пространстве, справедливыми они не кажутся проигравшим, а свободными – гражданам тех стран, где участие в выборах является обязательным, а уклонение наказывается.

По мнению члена ЦИК России М. В. Гришиной, «никаких революций или давления по введению электронного голосования быть не должно. Каждая страна должна решать этот вопрос по своему усмотрению. Со своей стороны мы предложили Совету Европы создать комиссию на уровне специалистов для проработки вопросов по использованию электронного голосования и обсуждению технических стандартов. В свою очередь представители Совета Европы пообещали в ближайшее время создать специальный интернет-портал для обмена опытом между коллегами из разных стран»³⁸.

По мнению заместителя Председателя ЦИК России Л. Г. Ивлева, «традиционно там, где используются электронные устройства для голосования, повышается явка. Это общемировая тенденция. В тех регионах, где мы проводили эксперименты, она возросла на 18-20 процентов <...>. В перспективе возможно введение электронного голосования с использованием Интернета. Для этого необходимо распространить закон о цифровой подписи, действующий сейчас в банковской сфере, на избирательную систему, а также научиться быстро и точно отделять голос избирателя от его персональных данных, чтобы обеспечить конституционный принцип тайного голосования»³⁹.

Президент Д. А. Медведев не исключает возможности проведения в будущем референдумов и выборов через сеть Интернет. Об этом он заявил в итоговом телеинтервью, которое состоялось 24 декабря 2010 года.

³⁶ Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. М.: РЦИОТ при ЦИК России, 2009. С. 25.

³⁷ <http://www.rg.ru/gazeta/2011/01/18.html>.

³⁸ В электронном голосовании не должно быть революций // «Время новостей» от 15 декабря 2009 г. № 231.

³⁹ <http://www.rg.ru/gazeta/2010/05/20.html>.

«Почему не представить себе, например, даже тех же самых референдумов с использованием Интернета? Я уже не говорю об обычном голосовании за того или иного кандидата»⁴⁰, – заявил глава государства. Кроме того, Президент РФ отметил, что онлайн-среда ведет к становлению «прямой демократии». По его словам, «зачастую мнение формируется в сети, оно может быть абсолютно ошибочным, но тем не менее оно формируется»⁴¹, и за ним должны следить политики.

В своем выступлении Д. А. Медведев коснулся темы утечек, которые публикуются на сайте WikiLeaks, заявив, что его не пугают разоблачения, появляющиеся в Сети. По словам Президента РФ, если бы он боялся того, что пишут о нем в Интернете, то не мог бы заходить в онлайн»⁴².

По последним данным, около 15% граждан России знакомятся с новостями прежде всего через Интернет. Эти люди имеют доступ к источникам независимой информации и поэтому в слабой степени подвержены телеманипуляции государства.

Интернет-сообщество активных пользователей можно назвать своеобразной виртуальной свободной страной «Новой Россией» (Интернет-ресурс, созданный Виктором Корбом)⁴³. С его слов, «эта виртуальная страна существует параллельно со страной подавленной, лишенной свободы информации, продолжающей сидеть у телевизора и жевать жвачку государственной пропаганды... Пока в «Новой России» живёт меньшинство россиян. Однако ситуация меняется достаточно быстро. С распространением Интернета все больше людей перетекает из «старой» страны в «новую», эта «новая» страна пока не имеет возможности влиять на реальную политику государства. Для того, чтобы изменить ситуацию, интернет-сообществу необходимы инструменты самоорганизации, формирования контрэлиты, политического влияния, параллельных центров силы. Новой России нужны новые лидеры, способные помочь людям объединить страну и сделать ее свободной. Необходим масштабный политический проект в Рунете, который стал бы первым серьезным шагом в этом направлении».

Недавно достаточно большой интерес вызвали Интернет-выборы мэра Москвы (в которых победил Навальный)⁴⁴. Однако технически они были совершенно не подготовлены, не был предусмотрен даже запрет нескольких голосований с одного «ай-пи». Предлагается на более высоком техническом уровне реализовать новый проект «Интернет-выборы Президента России», который стал бы, по сути, первичными президентскими выборами кандидата от оппозиции.

Практически все известные оппозиционные лидеры и организации выступают за выдвижение единого кандидата на пост президента. Проведение Интернет-праймериз – наиболее эффективный вариант такого выдвижения. Тот из оппозиционных лидеров, который получит больше голосов избирателей, и станет единым кандидатом оппозиции на выборах. Проигравшим будет трудно спорить с мнением избирателей.

Параллельно можно провести опрос по отношению интернет-аудитории к политическим партиям и организациям, в том числе не зарегистрированным (идея Дениса Билунова)⁴⁵. Эти виртуальные выборы помогут понять ис-

⁴⁰ <http://www.rg.ru/gazeta/2010/12/24.html>.

⁴¹ <http://www.rg.ru/gazeta/2010/12/24.html>.

⁴² Там же.

⁴³ <http://academ.info/news/13290.//> 2010/12/15.

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ <http://academ.info/news/13290.//> 2010/12/15.

тинный политический расклад в стране накануне выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, дать «непризнанным» властью партиям возможность найти своих потенциальных избирателей.

Таким образом, на наш взгляд, руководству и представителям избирательной системы России необходимо обратить внимание на ресурсы сети Интернет особое внимание ввиду того, что:

- 1) не исключена возможность активного влияния экстремистских сил на настроения избирателей;
- 2) из сети Интернет избиратели будут получать ложную информацию о кандидатах и партиях;
- 3) не исключены многочисленные грубые нарушения предвыборной агитации.

И, полагаем, что здесь присутствует широкое поле деятельности для Молодёжной избирательной комиссии при избирательной комиссии Архангельской области. Например, в перспективе можно организовать и провести в масштабах областного центра интернет-голосование. В качестве цели можно предложить апробацию подобного мероприятия для определения настроений и реальных лидеров в молодёжной среде, в том числе среди студентов. Помощь в проведении такого голосования, несомненно, мог бы оказать информационный центр обллизбиркома.

5. Социологическое исследование по выявлению отношения жителей города Архангельска к проведению выборов по средствам сети Интернет

Исследование проводилось на территории города Архангельска в декабре 2010 года. С этой целью была разработана анкета, содержащая 12 вопросов с несколькими вариантами ответов и один вопрос с открытым ответом, в котором респонденту предлагалось выделить положительные и отрицательные моменты в проведении выборов по средствам сети Интернет.

Проведение данного социологического исследования обусловлено необходимостью выяснить отношение жителей города Архангельска к проведению выборов по средствам сети Интернет и оценить возможность голосования при таком способе.

Всего было опрошено 90 человек, по 15 человек на каждую возрастную категорию, из них 57 женщин и 33 мужчины.

Полученные результаты распределились следующим образом:

Возрастная категория (количество лет)	мужчины	женщины
18 – 25	9	6
26 – 34	4	11
34 – 47	5	10
48 – 55	4	11
56 – 66	7	8
67 и старше	4	11

Уровень образования	мужчины	женщины
высшее	7	15
неполное высшее	3	4
среднее специальное	12	27
среднее	7	5
неполное среднее	3	7

Профессиональный статус	Количество человек
государственный или муниципальный служащий	19
специалист частного или государственного предприятия	18
военнослужащий	2
индивидуальный предприниматель	7
рабочий, сельхозработник	7
студент, учащийся	6
домохозяйка	2
пенсионер	28
безработный	1

Возрастная категория/ (количество лет)	Отношение к проведению референдума (выборов) с использованием сети Интернет		
	положительно	отрицательно	всё равно
18 – 25	11	2	2
26 – 33	10	0	5
34 – 47	10	0	5
48 – 55	8	3	4
56 – 66	5	3	7
67 и старше	5	4	6

При этом следует отметить, что около 85% респондентов проводят достаточное количество времени на работе (8 часов в день), причем у 48% она связана с прямым использованием интернета.

Результаты социологического исследования показали, что отношение граждан к проведению электронного опроса в целом объективное.

Примечательно, что представители старшей возрастной группы чаще, чем молодёжь, объясняют своё согласие голосовать через сеть Интернет желанием попробовать новое, а респонденты младше 34 лет чаще, чем респонденты среднего и старшего возраста, указывают на удобство, простоту электронной системы голосования.

Главная причина того, что часть избирателей не готова участвовать в Интернет-голосовании, заключается в неумении пользоваться данной сетью. 51% из тех, кто не хочет голосовать таким способом, указали на это. 14% респондентов объясняли причину своего отказа большей надёжностью привычной системы голосования с помощью бюллетеней; 12% из тех, кто не стал бы принимать участие в электронном голосовании, не верит в честность и открытость этой системы;

10% объяснили отрицательный ответ тем, что в голосовании не участвуют; 7% респондентов признались, что им это не интересно; 3% опасаются, что система электронного голосования не обеспечит анонимности голоса.

Таким образом, проведённое исследование позволяет сделать вывод о том, что граждане, в основном, позитивно относятся к электронному опросу и интернет-голосованию в целом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Итак, рассмотрев тему «Интернет и выборы», целесообразно сделать следующее заключение.

В начале XXI века увеличилось значение телекоммуникационных услуг, среди которых ведущую роль, несомненно, играет предоставление услуг доступа к глобальной сети Интернет. Таким образом, многие традиционные институты в различных сферах жизни общества начинают переживать глубинные трансформации с целью приспособления к новым условиям. Институт выборов также испытывает на себе трансформации с целью приспособления к новым условиям.

Интернет в последние годы стал неотъемлемой частью нашего общества. При этом дискуссии вокруг использования сети Интернет в тех или иных избирательных процедурах подтверждают возрастающую политическую значимость Интернета, а появление таких механизмов, как сетевая предвыборная агитация, доказывает саму возможность симбиоза института выборов и виртуального пространства.

Сеть Интернет по отношению к выборам, во-первых, является самым оперативным способом подачи информации. Во-вторых, имеет наиболее длительный срок хранения информации и имеет самую удобную (оцифрованную) форму подачи, хранения, передачи и вызова информации о выборах. В-третьих, в условиях накладываемых ограничений на СМИ по месту, времени, стоимости подачи информации, Интернет (не ограничиваемый ни по времени нахождения информации в сети, ни по месту публикации информации) становится практически единственным средством обмена информацией между гражданами и единственной площадкой, где можно обсуждать свою судьбу и судьбу общества в случае избрания того или иного кандидата.

Таким образом, перед выборами Интернет – единственный массовый канал информации о выборах, не подпадающий под ограничение свободы слова ни по времени, ни по месту, ни по сумме затрат.

Можно выделить следующие аспекты, делающие Интернет одним из эффективных каналов распространения политической рекламы определенного кандидата, избирательного объединения:

1. Интернет работает 24 часа в сутки, т. е. в течение этого времени все заинтересовавшиеся могут получить необходимую информацию о кандидате или об избирательном объединении.

2. Интернет обеспечивает возможность прямой и косвенной агитации за кандидата или избирательное объединение, а также передачи о них практически любой информации.

3. В Интернете содержание информации о кандидате или избирательном объединении может изменяться в зависимости от необходимости – столько раз, сколько нужно: никакая иная реклама подобной гибкости в предоставлении информации не несет.

4. В Интернете могут быть использованы цветные изображения и звуковое оформление, что позволяет получить более

информативное представление о кандидате, избирательном объединении.

5. Интернет позволяет «включить» избирателей в непосредственное взаимодействие с самим кандидатом, избирательным объединением.

В Интернете информацию о кандидате можно:

- просмотреть в виде текста;
- прослушать в аудиоформе;
- записать в виде файла и воспроизвести впоследствии;
- просмотреть в виде качественного видеофрагмента.

Это в значительной мере облегчает доступ к предвыборной информации о кандидате, избирательном объединении людям с ограниченными возможностями, даёт возможность чувствовать себя полноценными гражданами.

Принимая во внимание проведение экспериментального электронного опроса избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года в городе Новомосковске Тульской области, а также данные ВЦИОМ и различного рода социологические исследования по выявлению отношения граждан к проведению выборов по средствам сети Интернет, можно сделать вывод о перспективности использования информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет в электоральной практике Российской Федерации.

Несмотря на многие положительные стороны использования сети Интернет в ходе выборов, мы вынуждены признать, что для широкомасштабного применения сети Интернет при проведении выборов в России отсутствуют достаточные предпосылки.

Во-первых, для использования сети Интернет в избирательном процессе, от исхода которого зависит легитимность законодательных и исполнительных органов, отсутствует прочный нормативный фундамент, а также эффективные средства контроля над ходом происходящего в Интернете (глобальная сеть сегодня в большей степени самоорганизуемая система, что признают большинство его пользователей и некоторые из официальных лиц государства).

Во-вторых, опасности, связанные с применением сети Интернет в процессе реализации избирательных процедур, перевешивают преимущества такого симбиоза, а средства, благодаря которым достигаются цели, побуждающие к внедрению сети Интернет в избирательный процесс, не могут и не должны ставить под сомнение легитимность института выборов.

В настоящий момент нельзя с уверенностью сказать, когда Интернет будет восприниматься как полноценный объект избирательного процесса, на каких условиях сеть Интернет будет применяться на выборах, какие аспекты выборов будут затронуты при её применении и какие средства контроля будут при этом использоваться, однако очевидно, что перемены, которые трудно осмыслить в полной мере сейчас, неизбежно будут происходить и дальше.

Очевидно одно: до тех пор, пока не будут преодолены опасности, связанные с внедрением сетевых технологий на выборах, применение сети Интернет в избирательном процессе должно быть сведено до пределов разумного и находиться под чётким и строгим контролем настолько, насколько это возможно.

По нашему мнению, принимая во внимание динамику и приоритеты развития современного общества, легитимное использование сети Интернет в ходе выборов должно стать в ближайшем будущем одним из перспективных направлений в электоральной системе Российской Федерации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // РГ. 25.12.1993. № 237.
2. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», одобрен СФ ФС РФ 23.06.2004. // РГ. 30.06.2004. № 137-д.
3. Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», принят ГД ФС РФ 22.04.2005. // РГ. 24.05.2005. № 108.
4. Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», принят ГД ФС РФ 24.12.2002. // РГ.16.01.2003. № 6.
5. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», принят ГД ФС РФ 22.05.2002. // РГ. 15.06.2002. № 106.
6. Федеральный закон от 10.01.2002 № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи», принят ГД ФС РФ 13.12.2001. // РГ. 12.01.2002. № 6.
7. Большаков С. В. и др. Интернет и выборы. – М., 2002.
8. Вешняков А. В. Проблемы использования интернета на выборах в Российской Федерации. // Доступ из Справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
9. Дмитриев Ю. А., Израелян В. Б. Избирательное право. Учебник. – М., 2008.
10. Дурнова И.А. Зарубежный опыт проведения Интернет-выборов и проблемы для России. // Доступ из Справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
11. В электронном голосовании не должно быть революций // «Время новостей» от 15 декабря 2009 г. № 231.
12. Макарова Н. Е. Новые информационные технологии: настоящее и будущее // О Выборах. 2009. №1. С. 44 – 51.
13. Мороченко Ю. Электроника не сложнее кофеварки // Парламентская газета, 11.02.2011.
14. Оводов А. А. Интервью с заместителем Председателя Центральной избирательной комиссии РФ, членом Центрального Совета Ассоциации юристов России С.В. Вавиловым // Доступ из Справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
15. Павлушкин А. В., Постников А. Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Доступ из Справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
16. Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации в 2008/2009 учебном году / Под общ.ред. В. Е. Чурова. – М., 2009.
17. Удалённое голосование отодвинули на 10 лет в силу его недостаточной безопасности // Газета «Коммерсантъ» от 08.02.2011. № 21 (4562).
18. Фирсов А. А. Отражение выборов в интернете // <http://www.democracy.ru>.
19. Чуров В. Е. Выборы как политический институт в современном многополярном и мультикультурном мире // Диалог культур и партнёрство цивилизаций, становление глобальной культуры. X Международные Лихачёвские научные чтения 13-14 мая 2010 года.
20. Шахназарян Т. Г. Избирательные технологии как средство реализации электоральной политики: историко-правовой аспект // Доступ из Справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
21. Шемелин А. В., Гаджиев Р. Д. Роль интернет-ресурса в предвыборной агитации в России // Доступ из Справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
22. Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. М.: РЦИОТ при ЦИК России, 2009.
24. <http://www.rg.ru/gazeta/2010/05/20.html>.



Автор:

Змывалова Екатерина Андреевна, студентка II-й группы III-го курса очного отделения юридического факультета

Научный руководитель:

Плотников Андрей Анатольевич, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин юридического факультета Поморского государственного университета имени М.В. Ломоносова, кандидат юридических наук, доцент

ПРИНЦИП РАВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА И ЕГО РЕАЛИЗАЦИЯ НА СТАДИИ ВЫДВИЖЕНИЯ И РЕГИСТРАЦИИ КАНДИДАТОВ

ВВЕДЕНИЕ

В результате глубоких преобразований политической системы нашей страны в период 90-х годов XX века результаты свободных конкурентных выборов стали главным фактором, определяющим направления развития государства. Из процедуры, выполняющей декоративные функции, выборы стали превращаться в реальный механизм осуществления народовластия и обновления политической элиты.

Одновременно с кардинальным изменением значения выборов на всех уровнях власти резко возросли возможности использования недобросовестными участниками политического процесса несовершенства норм, на основе которых проводятся выборы. Так или иначе, любые попытки исказить народное волеизъявление затрагивают конституционный принцип равенства избирательных прав граждан. Подлинно свободные, конкурентные и демократические выборы невозможны без соблюдения этого основополагающего принципа избирательного права.

Именно принцип равенства оказывается наиболее часто нарушаемым в практике российских выборов. Положение усугубляется относительностью понимания категории равенства, в связи с чем отсутствуют четкие критерии соблюдения или, наоборот, нарушения принципа равенства избирательных прав граждан.

Рассматриваемый принцип оказывается, таким образом, не только наиболее часто нарушаемым, но и наименее однозначно толкуемым среди всех принципов российского избирательного права, что также не способствует его полноценной реализации.

Выдвижение и регистрацию кандидатов можно назвать коренным этапом всего избирательного процесса. На данной стадии определяются потенциальные победители выборов. Рассматриваемый этап важен не только для граждан, реализующих пассивное избирательное право, но и для тех, кто реализует избирательное право активное. Интересы всех граждан в значительной степени поставлены в зависимость

от соблюдения принципа равного избирательного права на этой стадии.

Все вышеизложенное подтверждает актуальность избранной автором темы: «Принцип равного избирательного права и его реализация на стадии выдвижения и регистрации кандидатов».

Объект настоящего исследования составляют общественные отношения, связанные с реализацией пассивного избирательного права на стадии выдвижения и регистрации кандидатов.

Предметом исследования выступают нормы права, регулирующие данные общественные отношения.

Целью настоящей работы является анализ теоретических основ принципа равного избирательного права, а также проблем его реализации на стадии выдвижения и регистрации кандидатов.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие задачи:

- выяснить место принципа равного избирательного права в системе принципов российского избирательного права;
- проанализировать положения нормативно-правовых актов, закрепляющих принцип равного избирательного права, и выявить противоречивые моменты;
- рассмотреть различные аспекты, проблемные вопросы реализации данного принципа на стадии выдвижения и регистрации кандидатов;
- вынести некоторые предложения по совершенствованию законодательства и практики его применения в вопросе реализации принципа равного избирательного права на стадии выдвижения и регистрации кандидатов.

Методологическую основу работы составляют формально-логический, формально-юридический, историко-правовой, статистический и другие методы научного познания.

Теоретическая основа исследования представлена трудами М.В. Баглая, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, Н.Ю. Турищевой, С.Д. Князева, В.Е. Чиркина, Б.Н. Топорнина и других ученых.

Нормативную базу работы составили Конституция РФ, Федеральный закон «Об основных гарантиях избиратель-

ных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», другие федеральные законы, законы субъектов РФ, а также международно-правовые акты, регламентирующие некоторые аспекты изучаемой темы.

Эмпирической основой исследования явилось изучение практики Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, статистических данных по результатам выборов, личный опыт юридического сопровождения избирательных кампаний.

1. ПРИНЦИП РАВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ

В настоящее время, когда все мировое сообщество отказалось от недемократичных избирательных цензов и наделило граждан всеобщим избирательным правом, особое значение приобретает принцип равного избирательного права¹, а также его реализация для возможности граждан «быть включенными в политическую жизнь». Требование обеспечения данного принципа пронизывает практически все общепризнанные международные стандарты в сфере прав человека. Степень реализации принципа равного пассивного избирательного права является определяющей при оценке не только правового статуса гражданина, но и демократичности политического режима в государстве.

На необходимость укрепления созданных демократических институтов в Российской Федерации указал в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в 2008 г. Д. А. Медведев. Для этого следует «доверять все большее число ... политических функций непосредственно гражданам, их организациям и самоуправлению. Поэтому, прежде всего, предлагаю принять меры ... способные обеспечить большую включенность граждан в политическую жизнь»². В 2009 г. Президент РФ отметил, что необходимо «... продолжить совместную работу по улучшению качества народного представительства»³.

А.Н. Головистикова и Л.Ю. Грудцына⁴ подразделяют принципы избирательного права на принципы организации и проведения выборов, принципы участия граждан России в выборах, а также принципы, дополняющие первые две группы принципов. К первой группе, к примеру, относятся такие принципы, как несафальсифицированность, альтернативность, обязательность, периодичность, независимость органов (избирательных комиссий), обязанных проводить выборы. Ко второй группе принципов относятся всеобщность, равенство, принцип прямого избирательного права, добровольность реализации субъективных избирательных прав на основе личного и тайного голосования. Принцип равного избирательного права в данной системе занимает одно из основных мест.

¹ Избирательное право - это конституционное право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, в том числе участвовать в выдвижении кандидатов (списков кандидатов), предвыборной агитации, наблюдении за выборами, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и результатов выборов, а также в других избирательных действиях. См.: Головистикова А.Н., Грудцына Л.Ю. Конституционное право России. М.: ЭКСМО, 2006. С. 575.

² Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. № 4787. 2008.

³ Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. № 5038 (214). 2009.

⁴ Головистикова А. Н., Грудцына Л. Ю. Конституционное право России. М.: ЭКСМО, 2006. С. 345.

Принцип равенства избирательных прав кандидатов, избирательных объединений стал основным критерием справедливых, честных, демократических выборов, а также легитимности выборных органов публичной власти и должностных лиц. Исходя из этого, значение исследуемого принципа сложно переоценить. Однако, несмотря на признание его важности в возможности граждан реализовать свое пассивное избирательное право, существует немало преград, которые не способствуют реализации данного принципа на практике.

Принцип равного избирательного права пронизывает все стадии избирательного процесса, но в то же время является одним из наиболее относительных принципов избирательного права. Он должен опираться на множество критериев (правильности выбора основания, критерий объективности, критерий баланса), а также должна существовать система гарантий его соблюдения, что на данный момент достаточно проблематично.

Реализация принципа равенства в сфере избирательного права РФ основана на нормах Конституции РФ⁵, Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁶ (далее – закон об основных гарантиях), международного права и международных договоров Российской Федерации⁷. Несмотря на немалое количество нормативно-правовых актов, закрепляющих данный принцип, невозможно не согласиться с мнением Б.Н. Топорнина, считающего, что соблюдение «требования равенства является в политическом плане самым щекотливым и проблематичным»⁸.

Традиционно в качестве главной конституционной основы принципа равенства рассматриваются ч. 1 и 2 ст. 6 Конституции РФ. В них провозглашено, что гражданство Российской Федерации является единым и равным независимо от оснований приобретения, а каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации.

Кроме того, в статье 19 установлено, что все равны перед законом и судом, а государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по этим признакам.

В избирательном праве свойство обязательности и универсальности принципа равенства является производным от принципа равенства прав и свобод человека и гражданина, закрепленного конституционным правом.

Таким образом, являясь одним из важнейших принципов избирательного права, принцип равного избирательного права в РФ произведен от конституционного принципа равенства. Это объясняется тем, что в Конституции РФ не предусмотрено общей нормы, регламентирующей принцип

⁵ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. // Российская газета. 2009. № 7. 21 января.

⁶ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁷ О гражданских и политических правах. Международный пакт от 16.12.1966 г. Пакт ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18.09.1973 г. № 4812-VIII. Пакт вступил в силу для СССР с 23.03.1976 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

⁸ Топорнин Б.Н. Государственное право Германии. М.: ИГиП РАН. 1994. Т. 1. С. 291.

равного избирательного права. Однако в отношении выборов Президента РФ в ч. 1 ст. 81 Конституции РФ данный принцип указан. Данная ситуация неоднозначно оценивается исследователями и не способствует выработке четкой правоприменительной практики: например, В.Е. Чиркин объясняет отсутствие в Конституции РФ отдельной главы, посвященной избирательной системе, «действием неодинаковых принципов избирательного права в отношении разных высших органов государства»⁹.

Следует особо отметить, что рассмотрение принципа равного избирательного права нельзя ограничивать лишь такой его составляющей, как активное избирательное право, хотя изначально многие отечественные ученые придерживались данной позиции (принцип равенства голосов избирателей, равное право голоса¹⁰). Эта точка зрения возникла ранее остальных. Впрочем, в дальнейшем определение было дополнено: принцип означает равенство субъективного избирательного права¹¹ (активного и пассивного), равенство прав избирать и быть избранным (это определение более широкое по содержанию).

Для сохранения такого равенства необходимы определенные гарантии¹² (установление равного «веса» и количества голосов, недопустимость проведения косвенных выборов, соблюдение равных юридических шансов избрания кандидатов). Избиратели имеют равное число голосов (правило «один человек - один голос»), поэтому они включаются лишь в один список избирателей. Кандидаты же должны иметь одинаковые юридические шансы быть избранными, поэтому они могут баллотироваться лишь в одном округе по мажоритарной избирательной системе, либо в одном партийном списке по пропорциональной избирательной системе.

Перечисленные гарантии обеспечивают равное участие граждан в выборах в узком значении этого слова¹³, т.е. в голосовании¹⁴, на котором непосредственно реализуются права избирать и быть избранным. Данный подход можно называть узким.

С другой стороны, некоторые ученые стали придерживаться иной точки зрения: принцип равного избирательного

права закрепляет равные правовые условия¹⁵ участия граждан в голосовании, а также в процедуре выдвижения кандидатов, в осуществлении предвыборной агитации¹⁶. Данное определение нуждается в уточнении.

Представляется, что вполне логично утверждать следующее: равное участие граждан должно быть установлено не только на перечисленных стадиях, а вообще во всем избирательном процессе (т.е. в выборах в широком значении этого слова¹⁷). Это выражается в установлении равенства субъективных избирательных прав, а также равного порядка их реализации на каждой стадии избирательного процесса. Поэтому нужно не только установить гарантии равенства голосов избирателей, но и требуется предусмотреть равные правила участия граждан во всем избирательном процессе. Данный подход устанавливает значительный объем гарантий равенства избирательных прав, его можно называть «промежуточным». На взгляд автора, наиболее целесообразен именно данный подход к пониманию принципа равного избирательного права.

Некоторые правоведы считают, что рассматриваемый принцип устанавливает равенство статусов (равенство прав и обязанностей¹⁸, равные основания привлечения к юридической ответственности¹⁹, равную избирательную правосубъектность) индивидуальных и коллективных участников избирательного процесса²⁰. Определенная логика в таком подходе присутствует - формулировка «равное участие в выборах» означает установление равных правил участия в избирательных правоотношениях граждан. Следовательно, данная формулировка может означать установление равенства не только избирательных прав, но и обязанностей, оснований возникновения правосубъектности, привлечения к ответственности. Условно такой подход можно называть «широким».

Международно-правовые акты в данном вопросе придерживаются различных подходов. Такие акты, как Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г.²¹, Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.²², определения принципа равного избиратель-

⁹ Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: Зерцало, 1998. С. 54.

¹⁰ См., например: Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации. СПб., 2001. С. 64; Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. Л.В. Лазарев. М.: Проспект, 2003. С. 69.; Юридический энциклопедический словарь / Под ред. О.Е. Кутафина. М.: Большая Российская энциклопедия, 2002. С.356.; Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. М.: Проспект, 2000. С. 406 - 407.

¹¹ Под активным избирательным правом понимается право граждан Российской Федерации избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Пассивное избирательное право - право граждан Российской Федерации быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления. См. например: А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына. Конституционное право России. М. Эксмо. 2006. С. 520.

¹² Здесь и далее под гарантиями принципа равного избирательного права будут пониматься те или иные установленные в законе требования, а также процедуры, правила реализации избирательных прав, обеспечивающие равенство прав и возможностей граждан. Это определение основывается на нормативной дефиниции категории «гарантия избирательных прав граждан» (Прим. автора).

¹³ Выборы в узком значении - один из способов формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления, он заключается в вынесении избирателями посредством голосования решения о том, кто займет выборную должность. См.: Нормативное определение категории «выборы» также базируется на узком подходе (Прим. автора).

¹⁴ Под голосованием в конституционном праве обычно понимают действия гражданина, которым он отдает свой голос в целях принятия определенного решения (избрания выборного лица, его отзыва, а также при проведении референдума) (Прим. автора).

¹⁵ Словарь С.И. Ожегова дает несколько определений понятия «условие»: обстоятельство, от которого что-нибудь зависит; требование, предъявляемое одной из договаривающихся сторон; устное или письменное соглашение; правила, установленные в какой-нибудь области жизни, обстановка, в которой происходит что-нибудь. См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. М.: Проспект, 2004. С. 554.

¹⁶ См.: Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. М.: Проспект, 2004. С. 142; Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» / Под ред. С.Н. Братановского, А.А. Рождествина. М., 2005. С. 6.

¹⁷ Выборы в широком смысле - комплекс мероприятий, связанных с движением кандидатов, проведением предвыборной агитации, голосованием, определением результатов и совершением др. избирательных действий. То есть в данном значении категория «выборы» ассоциируется с избирательным процессом (Прим. автора).

¹⁸ См.: Выдрин И.В. Избирательное право Российской Федерации. М.: Проспект, 2004. С. 14.; Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / Отв. ред. А.А. Вешняков. М.: Юстицинформ, 2003. С. 18.

¹⁹ См.: Зиновьев А.В., Полякова И.С. Избирательная система России. СПб., 2003. С. 79.

²⁰ Колошин Е.И. Комментарий к Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ (постатейный). М.: Юстицинформ, 2003. С. 25-56; Зиновьев А.В., Полякова И.С. Указ. соч. С. 79; Крылов Б.С. Проблемы равноправия и равенства в российском конституционном праве // Журнал российского права. 2001. № 11. С. 19.

²¹ Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1995. 5 апреля.

²² Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

ного права не содержат. Однако в 1962 г. подкомиссия ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств дала толкование положений Всеобщей декларации прав человека и указала, что принцип равного избирательного права устанавливает равенство активного и пассивного избирательного права²³.

В то же время некоторые международные акты отграничивают принцип равного избирательного права от принципа равенства кандидатов. Анализ положений некоторых нормативных актов позволяет сделать вывод, что под равным избирательным правом понимается только установление равного права голоса²⁴. Считается, что равенство пассивного избирательного права устанавливается принципом равенства кандидатов, а не принципом равного избирательного права (равного права голоса)²⁵.

Данная позиция, на взгляд автора, отчасти должна также представлять интерес и для российского законодателя: необходимо закрепление на законодательном уровне принципа равного пассивного избирательного права. Это обусловлено возможностью исключения излишнего расширительного толкования принципа равенства, особенно в аспекте пассивного избирательного права.

В избирательном праве в России и в некоторых государствах СНГ наблюдается постепенный отход от традиционного узкого подхода. Наличие данного подхода подтверждается нормами законов советского периода (в Законе от 8 августа 1978 г. «О выборах в Верховный Совет РСФСР»²⁶, в Законе от 27 октября 1989 г. «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР»²⁷, в Законе от 27 октября 1989 г. «О выборах народных депутатов РСФСР»²⁸ принцип равного избирательного права устанавливал равенство активного избирательного права (равные возможности избирателей участвовать в голосовании); такое же понимание принципа было закреплено в Федеральном законе от 6 декабря 1994 г. N 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»²⁹).

Теперь же принцип равного избирательного права означает установление на равных основаниях равного участия в выборах всех граждан. К сожалению, в законе не уточнено, означает ли это установление равенства только избирательных прав (в этом основная идея промежуточного подхода) или всего правового статуса (прав, обязанностей, оснований возникновения правосубъектности, оснований привлечения к ответственности - на этом основывается широкий подход). Это

вызывает дискуссии в научной среде и подтверждает возможность осуществления расширительного, возможно, неверного толкования принципа равного избирательного права.

Анализ положений ст. 3 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств (далее - Конвенция СНГ) от 7 октября 2002 г.³⁰ позволяет сделать вывод, что принцип равного избирательного права означает установление равных правовых возможностей граждан участвовать как в голосовании, так и в отдельных избирательных действиях (в пп. 4 - 5 содержатся положения о соблюдении равенства прав кандидатов при проведении избирательной кампании). То есть в данном вопросе положения данной Конвенции основываются на промежуточной точке зрения.

Однако стоит также отметить, что в последнее десятилетие в некоторых международных рекомендательных актах нашли свое воплощение и определенные положения широкого подхода. Например, «Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад к нему», принятые Венецианской комиссией в 2002 г.³¹, в разделе 2, посвященном принципу равного избирательного права, устанавливают равное право голоса, равенство избирательных прав, равные возможности кандидатов, партий участвовать в выборах.

Что касается судебной практики, то в России существуют решения Конституционного Суда РФ и конституционных судов субъектов РФ, содержащие расшифровку принципа равного избирательного права. В Постановлении N 26-П от 17 ноября 1998 г.³² содержится наиболее общая формулировка данного понятия. Конституционный Суд РФ разъяснил, что принцип равного избирательного права (равенства избирательных прав граждан) устанавливает равные права на эффективную судебную защиту, защиту законом избирательных прав без всякой дискриминации по какому бы то ни было обстоятельству. В первую очередь это означает установление равных процедур реализации, а также защиты избирательных прав (то есть позиция Конституционного Суда в данном Постановлении близка к широкому подходу понимания принципа «равного избирательного права»).

Также следует отметить тенденцию к закреплению Конституционным судом в своих Постановлениях следующего положения: равенство избирательных прав граждан необходимо соблюдать во всем избирательном процессе (т.е. в выборах в широком значении). Эти слова подтверждает содержание Постановления от 25 апреля 2000 г. N 7-П «По делу о проверке конституционности положения п. 11 ст. 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»³³. Конституционный Суд РФ разъяснил, что принцип равного избирательного права также означает юридическое равенство, равный правовой статус кандидатов на стадии выдвижения списка кандидатов. В решениях конституционных судов субъектов РФ эта право-

²³ См.: Вешняков А.А. ООН и международные избирательные стандарты: некоторые аспекты становления и развития // Журнал российского права. 2005. N 10. С.3; Международные избирательные стандарты. Сборник документов / Отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2004. С. 17.

²⁴ Такое понимание принципа, например, существует и во Франции, Италии, например. В ФРГ закреплён принцип равных выборов (§ 1 Федерального закона о выборах 1956 г.), однако немецкими учеными он традиционно понимается как установление равенства прав избирателей. Этот взгляд основывается на положении п. 1 статьи 38 Основного Закона ФРГ от 23 мая 1949 г.: «Депутаты германского бундестага выбираются всеобщим, прямым, свободным, равным и тайным голосованием». См.: Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства / Отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2004. С. 183, 289, 362 - 363.

²⁵ Такие положения содержатся в главе 3 Декларации о критериях свободных и справедливых выборов, принятой на 154-й сессии Межпарламентского союза 26 марта 1994 г.

²⁶ «О выборах в Верховный Совет РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1978. N 32. Ст. 845.

²⁷ «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1989. N 44. Ст. 1306.

²⁸ «О выборах народных депутатов РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1989. N 44. Ст. 1305.

²⁹ Российская газета. 1994. 10 декабря.

³⁰ Российская газета. 2003. 5 июля.

³¹ Российская газета. 2003. 5 июля.

³² По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.1998 г. N 26-П // Российская газета. 1995. N 134.

³³ По делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2000 г. N 7-П // Российская газета. 2000. N 89.

вая позиция была развита. Так, в Постановлении «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 37, части 1 статьи 55, части 1 статьи 56 Кодекса Республики Башкортостан о выборах в связи с жалобой гражданина Галиахметова Фазлиахмета Садретдиновича» от 5 февраля 2002 года³⁴ Конституционный Суд Республики Башкортостан указал, что принцип равного избирательного права означает соблюдение равного правового статуса избирателей на каждой из стадий избирательного процесса. Конституционный Суд Республики Карелия в Постановлении от 12 мая 2003 г. указывает уже на необходимость сохранения равенства прав кандидатов на каждой стадии процесса³⁵.

Таким образом, системный подход к толкованию указанных постановлений позволяет сделать вывод о том, что позиция Конституционного суда в данном случае основана на промежуточном подходе к пониманию принципа равного избирательного права.

На основании всего вышеизложенного можно сделать вывод о том, что принцип равного избирательного права является одним из центральных принципов избирательного права. Однако, несмотря на закрепление его как доктринально, так и легально в нормативно-правовых актах международного и федерального уровня, четкой характеристики принципа равного избирательного права нигде не содержится.

Безусловно, данный факт свидетельствует о существовании различного толкования данного принципа (узкое, промежуточное, широкое). Особенно проблематична трактовка принципа равного пассивного избирательного права. В связи с этим, на взгляд автора, достаточно целесообразно законодательное закрепление принципа равного пассивного избирательного права граждан (как это сделано во Франции, Италии).

2. ПРОБЛЕМЫ СОБЛЮДЕНИЯ ПРИНЦИПА РАВЕНСТВА В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРАВЕ НА СТАДИИ ВЫДВИЖЕНИЯ И РЕГИСТРАЦИИ КАНДИДАТОВ И ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ

Существует ряд проблем, препятствующих реализации принципа равного избирательного права на стадии выдвижения и регистрации кандидатов:

- во-первых, формальные;
- во-вторых, фактические или реальные.

Рассмотрим формальные преграды, препятствующие реализации принципа равенства кандидатов на стадии выдвижения и регистрации.

К данной группе можно отнести преграды, возникающие в связи с существующими дискуссиями в научной среде, а также проблемами и коллизиями в законодательстве.

К проблемам, вызванным дискуссиями в научной среде, отнести проблемы, изложенные автором в первой главе. К ним относятся трудности в определении самой сущности понятий «равное избирательное право» и «равное пассивное

избирательное право». Тем более нет ясности в понимании термина «реализация принципа равного пассивного избирательного права на стадии выдвижения и регистрации кандидатов». При этом многие ученые считают, что причиной данной проблемы является отсутствие закрепления принципа равного избирательного права в Конституции Российской Федерации. Но, на взгляд автора настоящей работы, более целесообразным является закрепление принципа равного пассивного избирательного права в федеральном законодательстве, в котором принцип равного пассивного избирательного права также не предусмотрен.

В п. 27 ст. 2 ФЗ об основных гарантиях закреплено понятие «пассивное избирательное право» (право граждан Российской Федерации быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления). В статье 3 этого же закона закрепляется принцип равного избирательного права (Гражданин Российской Федерации участвует в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании). Статьей 39 регламентировано положение о равенстве кандидатов (Все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности, за исключением случаев, установленных настоящим Федеральным законом).

Путем системного толкования данных статей, а также сопоставления с промежуточным подходом к пониманию данного принципа можно сформулировать принцип равного пассивного избирательного права кандидатов как «право гражданина на равных основаниях и на всех стадиях избирательного процесса реализовывать право быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, быть наделенным полномочиями должностного лица».

Существование данной нормы в федеральном законодательстве позволило бы исключить проблему расширительного либо узкого толкования принципа равного избирательного права на стадии выдвижения кандидатов и, как следствие, снизить количество нарушений данного принципа на указанной стадии избирательного процесса.

К проблемам в законодательстве многие ученые также относят факт отсутствия принципов избирательного права в Конституции РФ³⁶, что порождает ущемления прав граждан в реализации принципа равного избирательного права.

Во множестве определений Верховного суда содержится информация о том, что в законодательстве, в особенности субъектов, содержится немало норм, ущемляющих право кандидата на равных основаниях реализовать свое пассивное избирательное право.

Например, в определении Верховного суда от 5 февраля 2010 года № 70-Г10-2³⁷ содержится информация о том, что законом субъекта Российской Федерации (Закон Ямало-Ненецкого автономного округа «О выборах депутатов Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа») устанавливается излишне большее количество требований к кандидатам в депутаты Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа. В данном законе установлена необходимость представления избирательным объединением в избирательную комиссию округа списка кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам. Принятие

³⁴ По делу о конституционности части пятой статьи 37, части первой статьи 55, части первой статьи 56 Кодекса Республики Башкортостан о выборах в связи с жалобой гражданина Галиахметова Фазлиахмета Садретдиновича. Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 5 февраля 2002 года № 18-П // [Электронный ресурс]. URL: http://www.ks-rb.ru/acts/orders/?PAGEN_1=2

³⁵ Карелия. 2003. 24 мая.

³⁶ Кузнецова О.В. Реализация конституционного принципа равенства прав граждан России в пассивном избирательном праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 25.

³⁷ Определение Верховного суда от 5 февраля 2010 года от 5 февраля 2010 г. № 70-Г10-2// <http://www.dialog-eco.ru/main/150-opredelenie-verhovnogo-suda-ff-i-sudebnaya.html>

же окружной избирательной комиссией документов о выдвижении избирательным объединением кандидата по одномандатному избирательному округу поставлено в зависимость от заверения данного списка избирательной комиссией округа (п. 6 ст. 29). Вышеизложенные требования явно противоречат закону об основных гарантиях и не могут служить основанием отказа в регистрации кандидата.

Все представленные примеры подтверждают наличие пробелов и коллизий в действующем законодательстве, препятствующих реализации принципа равного избирательного права на стадии выдвижения и регистрации кандидатов. Следует отметить, что эта проблема является не только проблемой граждан, но и проблемой законодателей. Проблема качества принимаемых законов, характерная для всех отраслей права, имеет место быть и в избирательном законодательстве.

Затронем еще одну из проблем действующего законодательства, фактически легализующую нарушение принципа равного избирательного права на рассматриваемой стадии. В первой главе, исследуя узкий подход к пониманию равного избирательного права, автором раскрывались характеристики данного принципа. Среди основных характеристик было требование о том, что кандидаты должны иметь одинаковые юридические шансы быть избранными. При этом было уточнено, что они могут баллотироваться лишь по одномандатному (или многомандатному) избирательному округу по мажоритарной избирательной системе либо в одном партийном списке по пропорциональной избирательной системе.

Но, как мы знаем, одной из разновидностей избирательных систем, распространенных в Российской Федерации, является смешанная избирательная система. Ч. 9 ст. 32 Закона об основных гарантиях содержит следующую норму: «Кандидат не может быть выдвинут на одних и тех же выборах по нескольким избирательным округам. Данное правило не применяется при выдвижении кандидата одним и тем же избирательным объединением одновременно на одних и тех же выборах по одномандатному (или многомандатному) избирательному округу и в составе списка кандидатов». Данное исключение характерно как раз для смешанной избирательной системы. Однако в данном случае не легализует ли законодатель нарушение принципа равного избирательного права?

По сути, кандидат имеет возможность, не получив поддержку граждан в одномандатном или многомандатном избирательном округе, все же быть избранным в орган государственной власти РФ либо субъекта, будучи представителем в списке политической партии. То есть, не имея поддержки избирателей, кандидат все же может быть избран благодаря завуалированной возможности «двойного выбора своей кандидатуры».

На взгляд автора, данный пример явно демонстрирует нарушение принципа равенства пассивного избирательного права. Для устранения данного нарушения необходимо исключить слова: «Данное правило не применяется при выдвижении кандидата одним и тем же избирательным объединением одновременно на одних и тех же выборах по одномандатному (или многомандатному) избирательному округу и в составе списка кандидатов». Необходимо узаконить при смешанной избирательной системе выдвижение кандидата либо в составе партийного списка, либо в одномандатном (или многомандатном) избирательном округе.

К фактическим преградам можно отнести незаконные действия участников избирательного процесса, в том числе избирательных комиссий, на стадии выдвижения и регистрации кандидата.

Практика Верховного Суда по данному вопросу подтверждает наличие немалого количества ущемлений прав кандидатов. К примеру, в Определении Верховного суда от 15 сентября 2006 года по делу кандидата С. четко указывается, что данный гражданин имел необходимое количество действительных подписей избирателей для регистрации его кандидатом в депутаты Государственного Совета Республики Чувашия. Однако избирательная комиссия признала недействительными подписи по мотиву неуказания С. на субъект РФ в строке «место проживания» выдвинутого кандидата. Признание подписей недействительными по мотиву неуказания в строке «место проживания» наименования субъекта федерации можно считать как минимум абсурдным. Более того, суд в данном случае, за пределами срока, установленного для проверки подписных листов, провел по своей инициативе (сам) повторную проверку подписных листов, пересмотрел итоги проверки подписных листов, на что, безусловно, он не уполномочен (согласно действующему избирательному законодательству проверку действительности подписей избирателей полномочна производить именно избирательная комиссия (в пределах установленных избирательным законодательством сроков), а не суд).

Фактически соответствующими органами (судом и членами избирательной комиссии) были нарушены положения ст. 39 закона об основных гарантиях, закрепляющих принцип равенства кандидатов. Вследствие этого С. был поставлен в неравное положение с другими кандидатами в депутаты, чем было существенно нарушено его пассивное избирательное право.

Действия избирательной комиссии и действия суда Верховный суд признал необоснованными и ущемляющими права гражданина С.

Еще одной проблемой можно считать установление фактического неравенства пассивного избирательного права по признаку принадлежности гражданина к политической партии. В неравное положение поставлены, например, кандидаты-самовыдвиженцы и кандидаты от партий. К неравному положению относится не только факт того, что в распоряжении последних - все имущество политической партии (федеральный законодатель конкретно определил, что использование имущества политическими партиями не является использованием преимуществ должностного (служебного) положения), а фактическая возможность быть избранным во многом зависит от того, является ли гражданин представителем какой-либо партии, а лучше одной из доминирующих партий на данный момент в РФ.

Согласно Федеральному закону от 18 мая 2005 года № 51 - ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»³⁸ выдвижение кандидатов в составе федеральных списков кандидатов осуществляется политическими партиями, имеющими в соответствии с законом о политических партиях право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать списки кандидатов.

Однако законодатель делает оговорку о том, что не только члены партии могут быть выдвинуты кандидатами в депутаты. Указанные лица, то есть беспартийные, могут составлять не более 50 процентов от числа кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов.

В статье 37 Федерального Закона о политических партиях определены дополнительные гарантии реализации пассив-

³⁸ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ // Российская газета. 2005. № 108. 24 мая.

ного избирательного права. Согласно этой статье, каждый гражданин, обладающий пассивным избирательным правом, не позднее чем через три дня после опубликования решения о назначении выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации может обратиться в любое региональное отделение политической партии с предложением включить его в выдвигаемый ею федеральный список кандидатов. В случае поддержки этой кандидатуры не менее чем десятью членами политической партии она должна быть рассмотрена на конференции регионального отделения политической партии при решении вопросов, связанных с участием политической партии в выборах. Кандидатура, поддержанная конференцией регионального отделения партии, подлежит рассмотрению на съезде политической партии наравне с другими кандидатурами, которые предлагаются к включению в список.

Как показывает практика, данная процедура практически редкорезализуема. Достаточно малый процент беспартийных граждан получают возможность быть включенными в партийные списки. В связи с этим указанные нормы не содержат реальных гарантий беспартийными гражданами в равной мере реализовать принцип равного пассивного избирательного права.

Граждане, баллотирующиеся в составе партийного списка, в том числе и беспартийные, разделяют ответственность политической партии за ее программные заявления, акции, голосование по законопроектам. На взгляд автора, можно вполне согласиться с точкой зрения Л.А. Нудненко, считающей, что хотя статья 37 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» прямо не провозглашает, но фактически предполагает признание беспартийным гражданином программы политической партии, от которой он изъявил желание баллотироваться.

В случае избрания в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации такой депутат обязан претворять программу данной политической партии в жизнь, подчиняться ее дисциплине.³⁹ Для беспартийных, получивших мандат благодаря имиджу партии, создана законодательная ловушка редакцией от 21 июля 2005 года Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Депутат, избранный по партийному списку, обязан войти во фракцию, образованную этой партией, а в случае добровольного выхода из этой фракции он лишается мандата (указанная норма вступила в силу в день официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва в декабре 2007 года).

Таким образом, очевидно, что человек, не имеющий принадлежности к одной из доминирующих партий, практически не может реализовать свое пассивное избирательное право. При этом, несмотря на закрепление права беспартийного гражданина участвовать в выборах в составе партийного списка, он теряет свою непринадлежность к партии, как только получит мандат в результате выборов.

Делая вывод из всего вышеизложенного, можно сказать о том, что, как правило, человек побеждает не за свои личные качества, а благодаря имиджу партии. При этом даже если гражданина выбирают, не руководствуясь тем, состоит ли он в

партии, он в последующем фактически обязан реализовывать программные установки партии, которая выдвинула его в составе партийного списка.

По сути, свободная реализация принципа равного избирательного права для граждан, которые не имеют принадлежности к партии, практически невозможна. Этот вывод можно подтвердить статистическими данными, представленными Избирательной комиссией Архангельской области о выборах депутатов Архангельского областного собрания депутатов пятого созыва, прошедших 1 марта 2009 года.

Соответствующие выборы проводились по смешанной избирательной системе. 31 депутат был избран по мажоритарной избирательной системе, 31 – по пропорциональной.

Статистические данные о депутатах Архангельского областного Собрания депутатов пятого созыва, избранных по одномандатным избирательным округам путем использования мажоритарной избирательной системы, свидетельствуют о том, что⁴⁰

- из 31 депутата
- 20 депутатов являются членами партии «Единая Россия»;
- 5 депутатов - членами «Справедливой России»;
- 1 депутат – член «Коммунистической партии Российской Федерации»;
- всего 5 кандидатов – самовыдвиженцев.

Эти данные показывают явное доминирующее положение представителей политических партий в законодательном органе государственной власти Архангельской области.

Анализируя данные о депутатах, которые прошли в результате регистрации их в составе партийного списка, необходимо сделать следующие заключения⁴¹:

- 19 кандидатов от регионального отделения партии «Единая Россия» вошли в состав Областного собрания депутатов. При этом всего лишь 2 кандидата, заявленные в списках, на момент регистрации не были членами партии (что составляет всего 10,5% от числа прошедших кандидатов в списке данной партии);

- 5 кандидатов от партии «Справедливая Россия» стали членами Областного собрания депутатов. При этом 1 кандидат на момент регистрации не был членом партии (20% от числа избранных кандидатов);

- 5 кандидатов от «Коммунистической партии Российской Федерации» все являлись на момент регистрации членами партии;

- 2 кандидата в составе партийного списка ЛДПР, 1 из которых на момент регистрации кандидатов не являлся членом партии (50% от общего числа прошедших кандидатов).

Выводом из всего вышеизложенного является то, что достаточно малый процент граждан, не состоящих в партии, фактически реализуют свое пассивное избирательное право. Статистические данные достаточно ярко демонстрируют соотношение авторитета партии и количества представителей от нее в законодательном органе государственной власти области, а также насколько мало количество граждан, не являвшихся членами партии на момент регистрации, но вошедших в состав законодательного (представительного) органа Архангельской области.

³⁹ Борисов А. Н. Комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». М.: Юстицинформ, 2007. С. 123-126.

⁴⁰ Список депутатов Архангельского областного Собрания депутатов, избранных по единому избирательному округу // Вестник избирательной комиссии Архангельской области. № 1(25). 2009. С. 124-126.

⁴¹ Список депутатов Архангельского областного Собрания депутатов, избранных по одномандатным избирательным округам // Вестник избирательной комиссии Архангельской области. № 1(25). 2009. С. 126-130.

При этом закономерно возникает вопрос, может ли гражданин, который желает реализовать свое пассивное избирательное право, но не придерживается программы ни одной из политических партий, на практике реализовать это право?

В данной ситуации представляется необходимым принимать меры к решению указанной проблемы. Безусловно, если исключить обязанность прошедшего кандидата войти в состав партии, партии будет просто-напросто невыгодно включать его в партийный список. Однако, на взгляд автора, необходимо оставить в определенных рамках свободу действий для тех депутатов, которые были избраны в законодательный орган государственной власти по партийным спискам, но не являлись членами данной партии.

Например, отменить норму Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которой полномочия депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации прекращаются в случае выхода его по личному заявлению из состава фракции, в которой он состоит. Это заявление может быть связано с тем, что фракция выдвинувшей депутата партии отступает от избирательной программы или партия осуществляет действия, компрометирующие ее представителей. В данном случае можно предложить такой вариант, как создание в законодательных органах государственной власти фракции независимых депутатов, которая будет играть роль оппозиции.

Затрагивая вопрос о принципе равенства на стадии выдвижения и регистрации кандидатов, нельзя не обратить внимание на проблему использования административного ресурса. Ни для кого не секрет, что кандидат, занимающий государственные муниципальные должности, имеет больше преимуществ по сравнению с иными кандидатами. Анализируя статистические данные выборов, о которых ранее упоминалось, нельзя не заметить, что большинство кандидатов, зарегистрированных на данных выборах, до этого уже являлись депутатами Архангельского областного собрания депутатов, либо занимали «высокие» государственные должности, либо же являлись директорами различных предприятий и фирм на территории Архангельской области.

Еще одним немаловажным аспектом рассматриваемого вопроса является разумное соотнесение принципа равенства избирательного права и принципа всеобщего избирательного права. В данном случае следует коснуться проблематики существования избирательных цензов. В большинстве государств мира с момента зарождения избирательного права не имеют права избирать и быть избранными лица, отбывающие уголовное наказание в местах лишения свободы по приговору суда, вступившему в законную силу.

К примеру, в п. 4 ст. 3 ФЗ от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»⁴² (далее - ФЗ о выборах Президента РФ) содержится требование о том, что «не имеет права избирать Президента Российской Федерации и быть избранным Президентом Российской Федерации, участвовать в иных избирательных действиях гражданин Российской Федерации, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда». В п. 4, 5 ст. 5 ФЗ РФ от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» содержится аналогичная норма.

⁴² О выборах Президента Российской Федерации. Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ // Российская газета. 2003. № 6. 16 января.

Однако правомерно ли закреплять невозможность реализации пассивного избирательного права лишь за теми гражданами, которые по решению суда осуждены и находятся в местах лишения свободы? Как известно, в Российской Федерации для граждан, признанных виновными в совершении тех или иных преступлений, помимо наказания в виде лишения свободы могут применяться и иные меры, не связанные с изоляцией от общества. Да, безусловно, существуют определенные ограничения к кандидатам на те или иные должности, например, Президентом не может стать гражданин, осужденный (п. 2 ч. 2 ст. 3 ФЗ о выборах президента РФ) за совершение преступления экстремистской направленности. Но при этом граждане, признанные виновными, но не отбывающие наказания в виде лишения свободы, в общем, не теряют возможности реализовать свое пассивное избирательное право. На взгляд автора настоящей работы, законодателю следует задуматься об ограничении пассивного избирательного права данных граждан. Вряд ли гражданин, совершивший такие преступления, как злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 Уголовного кодекса РФ - далее УК), нецелевое расходование бюджетных средств (285.1 УК), получение взятки (ст. 290 УК) и другие, имеет право быть народным представителем в органах государственной власти Российской Федерации, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, быть наделенным полномочиями выборного должностного лица.

Поэтому в данном случае политику в отношении граждан, признанных по решению суда виновными, но не находящихся в местах лишения свободы, на наш взгляд, следует ужесточить, переоценив целесообразность и разумность возможности реализации данными гражданами пассивного избирательного права.

Статья закона, предусматривающего данное требование, представляется таковой (на примере ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»):

«Не может быть избран Президентом Российской Федерации гражданин Российской Федерации, признанный на основании решения суда виновным в совершении преступления, а также имеющий на момент выдвижения кандидатуры неснятую или непогашенную судимость». Аналогичные нормы необходимо ввести также в закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», а также законы субъектов, регламентирующие требования к кандидатам в депутаты законодательных органов субъектов РФ, представительных органов муниципальных образований, выборных должностных лиц муниципальных образований.

Таким образом, как показывает практика, в Российской Федерации существует множество барьеров, препятствующих гражданам в реализации на равных пассивного избирательного права. К ним следует отнести формальные барьеры - несовершенство законодательства - и фактические: злоупотребления представителей органов власти, а также условие принадлежности к политической партии, что порой намного важнее, чем личные качества кандидата.

Безусловно, достаточно актуальна и проблема использования административного ресурса. Помимо устранения явных барьеров в реализации принципа равного пассивного избирательного права кандидатов на стадии выдвижения и регистрации, на взгляд автора, представляется необходимым установление разумных и обоснованных правовых барьеров избираемости. Это обусловлено тем, что некоторые непродуманные, с точки зрения морали, установки законодателя

позволяют гражданам, которые по всем своим личностным качествам не могут быть представителями народа, представлять его (народ).

К данным запретам следует отнести невозможность реализовывать пассивное избирательное право гражданину, который признан на основании решения суда виновным в совершении преступления, а также имеющий на момент выдвижения кандидатуры неснятую или непогашенную судимость.

При этом в данном случае под преступлением следует понимать любое преступное деяние, предусмотренное Уголовным кодексом РФ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

За последние годы выборы прочно вошли в жизнь российского общества в качестве реально функционирующего механизма формирования представительных органов народовластия. Развитие данного института сопровождается активным поиском и апробацией на практике юридических формул и схем защиты конституционного права граждан избирать и быть избранными. Однако недостатки в законодательстве и практике его применения приводят к ущемлениям данного права.

Особо актуальным представляется решение проблемы реализации принципа равного пассивного избирательного права на стадии выдвижения и регистрации кандидатов.

Проведенное исследование доктрины, законодательства и судебной практики показало, что существует множество проблем, препятствующих реализации принципа равного избирательного права на стадии выдвижения и регистрации кандидатов.

Дискуссионность понятия «равное избирательное право» сказывается на практике применения указанного принципа. Особо проблематична трактовка принципа равного пассивного избирательного права. В связи с этим представляется необходимым легализовать в законодательстве принцип равного пассивного избирательного права кандидатов. По мнению автора, он должен звучать как «право граждан на равных основаниях и на всех стадиях избирательного процесса реализовывать право быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления».

Реализацию принципа равного избирательного права затрудняют формальные и фактические преграды. К формальным преградам относятся: недостаточная теоретическая разработанность понятия «равное избирательное право», пробелы и коллизии в законодательстве, к фактическим – незаконные действия участников избирательного процесса, условие принадлежности к политической партии, использование административного ресурса.

Проведенное исследование позволило не только выявить проблемы реализации принципа равного избирательного права на стадии выдвижения и регистрации кандидатов, но и сформулировать некоторые рекомендации по преодолению данных проблем, препятствующих обеспечению демократической сущности данного принципа.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. // Российская газета. 2009. № 7. 21 января.

2. Всеобщая декларация прав человека от 10.12.1948 г. // Российская газета. 1995. 5 апреля.

3. О гражданских и политических правах. Международный пакт от 16.12.1966 г. Пакт ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18.09.1973 г. № 4812-VIII. Пакт вступил в силу для СССР с 23.03.1976 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

4. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. N 24. Ст. 2253.

5. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Федеральный закон от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ // Российская газета. 2005. № 108. 24 мая.

6. О выборах депутатов Архангельского областного Собрания депутатов. Закон Архангельской области от 03.06.2003 г. № 170-22-ОЗ // Волна. 2003. № 25-26.

7. О выборах Президента Российской Федерации. Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ // Российская газета. 2003 г. № 6. 16 января.

8. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. № 4787. 2008.

9. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. № 5038 (214). 2009.

10. Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. М.: Бек, 1998. 159 с.

11. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». М.: Юстицинформ, 2007. 240 с.

12. Братановский С.Н., Рождествен А.А. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации». М.: Юстицинформ. 2005. 87 с.

13. Вешняков А.А. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. 370 с.

14. Вешняков А.А. ООН и международные избирательные стандарты: некоторые аспекты становления и развития // Журнал российского права. 2005. № 10. С. 3-15.

15. Головистикова А. Н., Грудцына Л. Ю. Конституционное право России. М.: ЭКСМО, 2006. 864 с.

16. Гончаров В.В. Выборность и участие граждан в управлении государством как принципы формирования и функционирования государственного аппарата в России // Юридический мир. 2010. № 6. С. 12-17.

17. Дмитриев Ю.А., Исраелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. М.: Юстицинформ, 2008. 312 с.

18. Евланов Е. А. Право избирать и быть избранным через призму принципа народовластия // Журнал о выборах. 2006. № 3. С. 52-55.

19. Зиновьев А.В., Полякова И.С. Избирательная система России. СПб., 2003. 182 с.

20. Князев С. Д. Принципы российского избирательного права // Правоведение. 1998. № 2. С. 20-31.

21. Колюшин Е.И. Комментарий к Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2003. 576 с.

22. Крылов Б.С. Проблемы равноправия и равенства в российском конституционном праве // Журнал российского права. 2001. № 11. С. 19-23.

23. Кузнецова О. В. Реализация конституционного принципа равенства прав граждан России в пассивном избирательном праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. 28 с.

24. Кутафин О.Е. Юридический энциклопедический словарь. М.: Большая Российская энциклопедия, 2002. С. 436-437. 559 с.

25. Кутафин О.Е. Государственное право Российской Федерации. Ч. 1. М.: Юрид. лит. 1996. 584 с.

26. Международные избирательные стандарты. Сборник документов / Под ред. А. А. Вешнякова. М.: Весь Мир, 2004. 1152 с.

27. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. Л.В. Лазарев. М.: Проспект. 2003. 69 с.

28. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / Отв. ред. А.А. Вешняков. М.: Проспект. 2003. 126 с.

29. Ожегов С. И. Словарь русского языка. М.: Проспект. 2004. 1198 с.

30. Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. М.: Аспект Пресс, 2000. 477 с.

31. Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации. СПб.: Юридический центр Пресс, 2001. 561 с.

32. Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства / Отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2004. 561 с.

33. Список депутатов Архангельского областного Собрания депутатов, избранных по единому избирательному округу // Вестник избирательной комиссии Архангельской области. № 1(25). 2009. С. 124-126.

34. Список депутатов Архангельского областного Собрания депутатов, избранных по одномандатным избирательным округам // Вестник избирательной комиссии Архангельской области. № 1(25). 2009. С. 126-130.

35. Топорнин Б.Н. Государственное право Германии. М.: ИГиП РАН. 1994. Т.1. 312 с.

36. Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: Зерцало, 1998. 448 с.

37. Юридический энциклопедический словарь / Под ред. О.Е. Кутафина. М.: Большая Российская энциклопедия. 2002. 559 с.

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА:

1. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации». Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.1998 г. № 26-П // Российская газета. 1995. № 134.

2. По делу о проверке конституционности части второй статьи 42 закона Чувашской республики «О выборах депутатов государственного совета Чувашской республики» в редакции от 26 августа 1994 г. Постановление Конституционного Суда от 10 июля 1995 г. № 9-П // Российская газета. 1995. № 134.

3. По делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2000 г. № 7-П // Российская газета. 2000. № 89.

4. По делу о конституционности части пятой статьи 37, части первой статьи 55, части первой статьи 56 Кодекса Республики Башкортостан о выборах в связи с жалобой гражданина Галиахметова Фазлиахмета Садретдиновича. Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 5.02.2002 г. № 18-П // [Электронный ресурс].

URL: http://www.ks-rb.ru/acts/orders/?PAGEN_1=2



Автор:

Николаева Анастасия Сергеевна, студентка 1-й группы 2-го курса дневного отделения юридического факультета

Научный руководитель:

Агушева Галина Геннадьевна, ассистент кафедры государственно-правовых дисциплин юридического факультета Поморского государственного университета имени М.В. Ломоносова, кандидат юридических наук

ДОСТОИНСТВА И НЕДОСТАТКИ МАЖОРИТАРНОЙ И ПРОПОРЦИОНАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ

ВВЕДЕНИЕ

В своём историческом развитии институт выборов в России претерпел множество трансформаций. Это говорит о том, что он находится в постоянном развитии: внедряются новые, более эффективные методы ведения избирательного процесса, совершенствуются старые и все более детально регламентируется процедура выборов.

Под избирательной системой в Российской Федерации понимается порядок выборов Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ (ГД ФС РФ), в органы государственной власти субъектов РФ, а также в органы местного самоуправления. Порядок определяется конституционно-правовыми нормами, которые в совокупности образуют избирательное право, которое, в свою очередь, образует важную составную часть конституционного права Российской Федерации, регулирующую общественные отношения, складывающиеся в том числе при выборах.

В избирательном праве Российской Федерации понятие «избирательная система» рассматривается в широком и узком смыслах. В широком она представляет собой систему общественных отношений, связанных с выборами публичной власти. В свою очередь, в узком смысле избирательная система представляет собой способ определения того, кто из баллотировавшихся кандидатов избран на должность или в качестве депутатов.¹

В данной работе избирательная система рассматривается в узком смысле слова, то есть как способ распределения мандатов между кандидатами в зависимости от итогов голосования. Таких способов существует несколько, и каждый из них, будучи применен к одним и тем же итогам голосования, может дать иной результат.

Целью моего исследования является сравнительная характеристика мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. Для достижения данной цели поставлены следующие задачи:

- Изучить основные характеристики и виды мажоритарной и пропорциональной избирательных систем.

¹ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учеб. для вузов / Отв. ред. А.В. Иванченко. М., 1999. С. 104.

- Обозначить их достоинства и недостатки.
- Сравнить достоинства и недостатки данных систем и проанализировать, какая избирательная система является наиболее предпочтительной.

Исторически первой избирательной системой стала, естественно, мажоритарная, в основе которой лежит принцип большинства (франц. *majorite* – большинство): избранными считаются те кандидаты, которые получили установленное большинство голосов.² В зависимости от того, какое это большинство (относительное, абсолютное или квалифицированное), система имеет разновидности. Мажоритарная система проста и понятна, но в условиях, когда выборы государственных и нередко самоуправленческих органов опосредуются политическими партиями, часто несправедлива: большинство мандатов может получить партия, поддерживаемая меньшинством избирателей. На практике эта система благоприятствует крупным партиям и отсекает мелкие.

В странах с мажоритарной системой в основном создаются одномандатные (униномиальные) избирательные округа, т. е. избирательные округа, от каждого из которых избирается один депутат. Иногда могут образовываться и многомандатные (плюриномиальные) избирательные округа, т. е. избирательные округа, от каждого из которых избирается несколько депутатов. В частности, в Советском Союзе на выборах народных депутатов СССР в 1989 г. наряду с одномандатными были сформированы и многомандатные избирательные округа. Во Вьетнаме на выборах в Национальное собрание с 1992 г. создавались многомандатные избирательные округа при сохранении мажоритарной избирательной системы абсолютного большинства. Есть примеры образования многомандатных избирательных округов в условиях мажоритарной избирательной системы для избрания членов представительных органов местного самоуправления.³

Уже на заре становления конституционного строя стали выдвигаться идеи пропорционального представительства политических объединений, при котором число мандатов, полу-

² Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. к. ю. н. А.А. Вешняков. – М.: Издательство НОРМА, 2003. С. 106.

³ Теория политики: Учебное пособие / Под ред. Б.А. Исаева. — СПб.: Питер, 2008. С. 102.

чаемых таким объединением, соответствует числу поданных за его кандидатов голосов. К началу XX века насчитывались 152 ее разновидности. Ныне она существует более чем в 60 странах. Эта система тоже несвободна от существенных недостатков, которые мы также покажем ниже при ее подробном анализе.

Как видим, понадобился почти век, чтобы пройти от идеи к законодательному ее воплощению. Неудивительно поэтому, что с начала прошлого столетия выдвигались компромиссные идеи, направленные на обеспечение хотя бы частичного представительства меньшинства – ограниченного вотума, включая систему единственного непередаваемого голоса и кумулятивного вотума, характеризующиеся как полупропорциональные системы. Некоторые из них применяются сегодня, так как позволяют тем или иным образом уменьшить дефекты мажоритарной системы, не переходя к более или менее чистой пропорциональности.

В интересах соединения достоинств мажоритарной и пропорциональной систем и исключения присущих каждой из них недостатков, наряду с сочетанием обеих систем в одних странах, в некоторых других стали применять систему единственного передаваемого голоса.

Установление той или иной избирательной системы есть результат субъективного выбора, который нередко определяется соотношением политических сил в законодательном органе. Те или иные способы определения итогов выборов часто оказываются более выгодными отдельным партиям, и естественно, что они добиваются включения в избирательное законодательство именно этих выгодных им способов. Например, в 1993 году Италия перешла от пропорциональной системы к смешанной, преимущественно мажоритарной системе, а Новая Зеландия, наоборот, от мажоритарной к пропорциональной. Примечательно, что в обеих странах вопрос этот решался путем общенационального референдума.

В любом случае в своей политике партии учитывают установленную избирательную систему и приравнивают к ней свою деятельность по «улавливанию» голосов избирателей.

ГЛАВА 1. МАЖОРИТАРНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА

1.1. Мажоритарная система относительного большинства

Это самая простая система, при которой избранным считается тот кандидат, который получил наибольшее число голосов, то есть больше голосов, чем любой из его соперников.⁴

Формально голосование проводится за конкретных кандидатов, а не за партии. На практике в странах с развитой партийной системой принадлежность кандидата определенной партии способна оказывать решающее воздействие на предпочтение избирателей. Мажоритарная избирательная система возникла еще до появления политических партий как альтернатива абсолютизму. Она наиболее проста и используется сегодня при формировании представительных учреждений всех уровней. Мажоритарная система относительного большинства требует собрать относительное или

простое большинство голосов, т.е. число голосов больше, чем у оппонента.⁵ Мажоритарная система относительного большинства – одна из наименее демократических. Единственным преимуществом рассматриваемой избирательной системы является проведение голосования в один тур. Она результативна: единственный случай, когда результата может не быть, – это получение одинакового наибольшего числа голосов двумя или более кандидатами. Такие случаи достаточно редки, и законодательным разрешением ситуации обычно бывает жребий. Из упоминавшихся 150 государств, которые откликнулись на запрос Межпарламентского союза, данную систему применяли в качестве единственной для выборов какой-либо палаты парламента (или обеих палат) 43 государства, в том числе США и ряд государств – членов британского Содружества наций.

Система (это относится ко всем разновидностям мажоритарной системы) может применяться как в одномандатных, так и в многомандатных избирательных округах. Как правило, округа при этой системе одномандатные; многомандатные встречаются редко (например, при выборах коллегии президентских выборщиков в США, где многомандатными избирательными округами являются штаты и федеральный округ, в которых соперничают списки выборщиков).

При этой системе обычно не устанавливается обязательный минимум участия избирателей в голосовании: если проголосовал хотя бы один, выборы действительны. Если же выдвинут один кандидат на место, он считается избранным без голосования, ибо достаточно, чтобы хотя бы один избиратель проголосовал за него (даже если таким единственным избирателем окажется он сам).

Однако мажоритарная система относительного большинства крайне несправедлива по отношению к политическим партиям, особенно средним и малым по своему влиянию. Посмотрим это на простейшем числовом примере. Предположим, что в избирательном округе, где было подано 50 тыс. голосов, баллотировались четыре кандидата от различных партий, из которых кандидат А получил 19 тыс. голосов, кандидат Б – 12 тыс., кандидат В – 10 тыс. и кандидат Г – 9 тыс. Мандат достается кандидату А, тогда как за его соперников проголосовали 31 тыс. избирателей, то есть более чем в полтора раза больше, чем за него. Это значит, что он избран абсолютным меньшинством избирателей, хотя и относительным их большинством. Но это еще, как говорится, полбеда. Беда же в том, что голоса, поданные не за победившего кандидата, вообще пропали. А в масштабе страны это может привести к тому, что партия, за которую голосует большинство избирателей, получает в парламенте меньшинство мест. Так, в Великобритании на парламентских выборах 1951 года консерваторы получили 13 713 тыс. голосов (48%) и 312 мест в Палате общин (51,35%), а лейбористы – 13 948 тыс. голосов (48,8%) и 295 мест (47,2%). На выборах 1974 года сложилась обратная, но столь же несправедливая ситуация: консерваторы, набрав 11 857 тыс. голосов (38,3%), получили 296 мандатов в Палате общин (46,6%), а лейбористы, собрав голосов меньше – 11 654 тыс. (37,5%), обеспечили себе 301 место (47,4%).

При этих, казалось бы, очевидных дефектах система имеет своих сторонников потому, что обычно обеспечивает партии-победителю абсолютное, а порой и значительное большинство в парламенте, позволяющее при парламентарных и

⁴ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. - 3-е изд., изм. и доп. - М.: Издательство НОРМА, 2002. С. 359.

⁵ Мясников А.П. Избирательная система как политико-правовой институт формирования органов государственной власти и местного самоуправления. Дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д, 2005. С. 86.

смешанных формах правления сформировать устойчивое правительство.

При многомандатных избирательных округах, в которых соперничают списки кандидатов, значимость указанных дефектов системы многократно возрастает.⁶

1.2. Мажоритарная система абсолютного большинства

От выше рассмотренной системы она отличается тем, что требует для избрания абсолютного большинства голосов, то есть более половины общего их числа. Но это исходное общее число может быть трояким: а) общее число зарегистрированных избирателей (это самое жесткое требование, которое практически не встречается⁷); б) общее число поданных голосов; в) общее число поданных действительных голосов. Поэтому при чтении текстов избирательных законов необходимо обращать внимание на то, какое именно абсолютное большинство имеется в виду.

При этой системе обычно устанавливается нижний порог участия избирателей в голосовании; если он не достигнут, выборы считаются недействительными или несостоявшимися. Он может составлять половину зарегистрированных избирателей, но нередко и меньше. В случае, когда он равен половине зарегистрированных избирателей, абсолютное большинство от общего числа поданных голосов может теоретически составить $25\% + 1$ от юридического избирательного корпуса. Если же для избрания требуется абсолютное большинство действительных голосов, то доля от общего числа зарегистрированных избирателей может быть еще меньше. Например, если доля недействительных голосов составила 10% от общего числа поданных голосов, то требуемое для избрания абсолютное большинство голосов может составить всего $20\% + 1$ от числа зарегистрированных избирателей.

Достоинство данной системы по сравнению с системой относительного большинства заключается в том, что избранными считаются кандидаты, поддержанные действительным большинством проголосовавших избирателей, хотя бы превышение над меньшинством составляло один голос. Но сохраняется тот же дефект, который является главным у системы относительного большинства: пропадают голоса, поданные не за победивших кандидатов. Когда, например, избирается президент, для которого избирательным округом служит вся страна, это не имеет значения. Но когда страна, как это происходит на парламентских выборах, разбита на множество избирательных округов, в каждом из которых выбирается особый депутат и результаты выборов устанавливаются отдельно, опять-таки может оказаться, что партия, получившая по стране большинство голосов, получает меньшинство мест. Разительный в этом отношении пример дали французские выборы 1958 года, когда Французская коммунистическая партия, собрав в первом туре наибольшее число голосов (18,9%), получила в конце концов в Национальном собрании всего 10 мест, тогда как Союз за

новую республику, собрав в первом туре меньше голосов – 17,6%, получил 188 мест, то есть в 19 раз больше!

У мажоритарной системы абсолютного большинства есть и свой специфический дефект – частая нерезультативность, причем она тем более вероятна, чем больше конкуренция кандидатов.⁸ Речь идет о случаях, когда ни один из баллотирующихся кандидатов (или списков кандидатов) не получил из-за раскола голосов требуемого большинства. Такая опасность увеличивается, если требуемое абсолютное большинство отсчитывается от общего числа поданных голосов: даже при двух кандидатах в одномандатном округе может получиться, что ни один не наберет абсолютного большинства, если какая-то часть избирателей проголосовала против обоих кандидатов или подала недействительные голоса. Если же абсолютное большинство отсчитывается от общего числа действительных голосов, то к такому результату может привести только голосование части избирателей против обоих кандидатов. Разумеется, при условии, что в голосовании принял участие установленный минимум избирателей; в противном случае выборы недействительны независимо от всех прочих обстоятельств.

Как же преодолеть нерезультативность голосования по мажоритарной системе абсолютного большинства? Есть для этого разные способы.

Один из них – это второй тур (повторное голосование), при котором баллотируются уже не все кандидаты, соперничавшие в первом туре.

Учитывая, что во втором туре активность избирателей обычно слабее, чем в первом, законодательство зачастую не требует участия в голосовании обязательного минимума избирателей или заметно снижает этот порог.

Перебаллотировка ведет к тому, что избиратель силой обстоятельств должен голосовать не за наиболее желательного для себя кандидата, причем этот кандидат, не пройдя во второй тур, подчас призывает своих избирателей голосовать за одного из двух удачливых. А ведь они могут вообще не вдохновлять избирателя, и тогда он голосует по принципу меньшего зла или вообще отказывается от голосования.

Другой способ преодоления нерезультативности мажоритарной системы абсолютного большинства, позволяющий обойтись без второго тура голосования, – это альтернативное голосование. Избиратель в бюллетене цифрами указывает предпочтительных для него кандидатов.

Теоретики спорят, насколько вторые, а тем более третьи, четвертые и т.д. предпочтения равноценны первым. Здесь действительно есть о чем подумать. На практике же небольшие политические партии стремятся влиять на результаты выборов, призывая свой электорат указывать соответствующие вторые и последующие предпочтения. Система, впрочем, может оказаться нерезультативной, если общество расколото настолько, что значительное большинство избирателей вторых и последующих предпочтений не отмечают. Их голоса, если поданы не за победившего кандидата, в этом случае пропадают.⁹

1.3. Мажоритарная система квалифицированного большинства

При этой системе избранным считается кандидат (список кандидатов), получивший квалифицированное большинство

⁶ Конституционное (государственное право) зарубежных стран: В 4 т. Тома 1–2. Часть общая: Учебник /Отв. ред. проф. Б.А. Страшун – 3-е изд., обновл. и дораб. – М.: Издательство БЕК, 2000. С. 240

⁷ Известно, что такое требование устанавливалось для избрания народных депутатов советскими избирательными законами, принятыми после вступления в силу Конституции СССР 1977 года и основанных на ней конституций союзных и автономных республик. В условиях тоталитарного режима, когда выборы представляли собой лишь практически обязательную для граждан ритуальную процедуру, при которой надо было «выбрать» одного из одного, достижение такого большинства было делом несложным.

⁸ Воробьев Н.И., Никулин В.В. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учеб. пособие. Тамбов. Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2005. С. 31.

⁹ Конституционное (государственное право) зарубежных стран: В 4 т. Тома 1–2. Часть общая: Учебник /Отв. ред. проф. Б.А. Страшун – 3-е изд., обновл. и дораб. – М.: Издательство БЕК, 2000. С. 243

голосов. Квалифицированное большинство устанавливается законом и во всяком случае превышает большинство абсолютное. Такая система чрезвычайно редка, поскольку еще менее результативна, чем система абсолютного большинства.

Например, в Чили Палата депутатов (нижняя палата парламента) избирается по двухмандатным избирательным округам. Партия, собравшая в округе 2/3 от общего числа действительных голосов, получает оба мандата от округа. Если же такое большинство не получено ни одной из партий, мандаты передаются двум партиям, собравшим наибольшее число голосов.

До недавнего времени 65% голосов требовалось для избрания итальянских сенаторов, баллотировавшихся по одномандатным избирательным округам. На практике такого большинства, как правило, никто из кандидатов не получал, избирательные округа объединялись в масштабе области, а распределение мандатов производилось по правилам системы пропорционального представительства, рассматриваемой ниже. После апрельского референдума 1993 года в одномандатных округах по выборам в Сенат (такие округа предусматриваются и для выборов в Палату депутатов) установлена мажоритарная система относительного большинства.

1.4. Достоинства и недостатки мажоритарной системы

Одним из главных достоинств мажоритарной системы является близость депутатов к избирателям. Это особенно важно в тех случаях, когда избиратели видят в депутате в большей степени защитника их конкретных интересов, чем законотворца. К основному достоинству мажоритарной системы относятся ее простота, а также то, что каждый кандидат может стать победителем; система поддерживает региональные предпочтения; не позволяет партиям довлеть над политиками и избирателями; способствует созданию двухпартийной системы, что ведет к стабилизации работы правительства.

По мнению А.Е. Червякова, выборы по мажоритарной системе исключают влияние многочисленных партий в парламенте, поскольку способствуют образованию системы больших, взаимозависимых, сравнительно стабильных партийных блоков. Происходит вытеснение многих политических сил за пределы активной парламентской деятельности, а транспарентность реальной расстановки этих сил в стране исключается. Политическим следствием такой системы является постоянное чередование у власти двух крупных утвердившихся в государстве политических партий, когда ответственность за управление фактически несет правящая партия, а проигравшая партия переходит в оппозицию.

Еще одним существенным недостатком мажоритарной системы является то, что значительная часть избирателей страны может оказаться не представленной в органах власти, чем нарушаются основные принципы как избирательного права, так и демократии.¹⁰

Общий недостаток всех разновидностей мажоритарной системы заключается в том, что они игнорируют права меньшинства. В первую очередь это касается меньшинств, не сосредоточенных компактно на какой-либо территории, что как раз характерно для социальных групп. Такие группы, даже если они составляют около трети населения в каждом

избирательном округе, могут не получить представительства при системе относительного большинства, а при системе абсолютного большинства их представительство практически исключено.¹¹

Другой аспект этой же проблемы – “потерянные” голоса¹². При системе абсолютного большинства может “теряться” до половины голосов избирателей (а во втором туре, если он проводится по системе относительного большинства, – и больше половины), при системе относительного большинства “теряется” иногда и более 80% голосов. Понимая это, многие избиратели сознательно искажают свой выбор, голосуя не за наиболее симпатичного им кандидата, а за того, кто имеет больше шансов на победу. При этом может даже возникнуть ситуация, когда кандидат, пользующийся широкой поддержкой избирателей, получает мало голосов из-за массовой недооценки его популярности.

В странах со сложившейся партийной системой, в которых успеха добиваются лишь кандидаты, принадлежащие к определенным партиям, действие мажоритарной системы приводит к тому, что партийный состав парламента сильно отличается от результатов волеизъявления избирателей по стране в целом. При этом возможны как ситуация, когда партия, получившая чуть больше половины голосов, занимает в парламенте значительно большую долю мест, так и ситуация, когда большинство мест оказывается у партии, набравшей меньше половины голосов и даже меньшее количество, чем другая партия¹³.

Мажоритарная система обычно лежит в основе выборов представительных органов местного самоуправления, не вызывая при этом критики на предмет справедливости и отражения интересов большинства избирателей. Однако такие упреки иногда возникают при организации выборов в законодательный орган государства. При определении границ округов, как правило, необходимо учитывать количество избирателей, проживающих на соответствующей территории, что ставит территориальные параметры округа в зависимость от уровня плотности населения, который не всегда равномерен на всей территории государства.¹⁴ Результаты выборов зависят от нарезки избирательных округов (что приводит к возможности злоупотреблений, известных под названием “джерримендеринг”¹⁵, и опасность преобладания в избранном парламенте региональных и местных интересов перед общенациональными¹⁶).

По мнению Чиркина В.Е., при использовании мажоритарной системы «победитель получает все». Даже если кандидат избран по системе квалифицированного большинства (получил установленные законом 2/3 голосов избирателей и избран), то он, по существу, представляет не весь народ своего избирательного округа, поскольку 1/3 избирателей

¹¹ Иванченко А.В., Кынев А.В., Любаров А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 25.

¹² Лейкман Э., Ламберт Д.Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. М., 1958. С. 71-74.

¹³ Лейкман Э., Ламберт Д.Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. М., 1958. С. 19-50; Каюнов О.Н. Незримая логика избирательных законов. М., 1997. С. 32.

¹⁴ Основы избирательного права Российской Федерации. Ершов В.А. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2008. С. 6.

¹⁵ “Джерримендеринг” - произвольная демаркация избирательных округов с целью искусственного изменения соотношения политических сил в них и, как следствие, в целом на территории проведения выборов. Джерримендеринг нарушает равенство избирательных прав граждан (принцип равного представительства: равное количество депутатов от равного количества избирателей).

¹⁶ Холодковский Г.К. Будущая избирательная система России и опыт Запада // Избирательный закон: Материалы к обсуждению. М., 1993. С. 65.

¹⁰ Червяков А.Е. Современные тенденции в формировании избирательных систем // Современное право. 2005. № 5. С. 22-25.

голосовала не за него (хотя, допустим, что и не против него). К тому же применение мажоритарной избирательной системы квалифицированного большинства, а иногда и абсолютного большинства, если в выборах участвуют много кандидатов (списков) и нет абсолютного лидера, бесперспективно: никто не получает установленного законом количества голосов (2/3, 50% + один голос и т. д.). Голоса избирателей распределяются между различными кандидатурами, среди которых нет победителя. Приходится голосовать снова, уже с применением системы относительного большинства. Примером таких неудач могут служить многократные выборы в итальянский сенат до реформы избирательной системы в 1993 году: из 315 членов сената в первом туре выборов в лучшем случае избирались лишь семь человек, иногда — один, а то и ни одного, выборы проходили совершенно впустую. Мажоритарная система относительного большинства, безусловно, результативна: всегда кто-нибудь из кандидатов получает больше голосов по сравнению со всеми другими кандидатами. Никакого второго тура выборов в таком случае не требуется.

ГЛАВА 2. ПРОПОРЦИОНАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА

2.1. Общая характеристика, виды пропорциональной избирательной системы

В основу пропорциональной избирательной системы положен принцип пропорционального представительства в законодательном органе различных существующих в обществе политических взглядов, течений и выражающих их партий.

Главная идея этой системы заключается в том, чтобы каждая политическая партия получала в парламенте или ином представительном органе число мандатов, пропорциональное числу поданных за нее голосов избирателей.

Существуют различные виды пропорциональных избирательных систем:

- списочные (голосование за список);
- несписочные (кандидаты ранжируются внутри списка);
- с открытым списком;
- с закрытым списком.

Все пропорциональные системы различаются между собой, в каждой стране имеют свои особенности. В классическом виде содержание пропорциональной избирательной системы заключается в том, что вся страна превращается в единый многомандатный округ, от которого будет избран весь состав парламента, а избиратель в таком случае голосует за один из списков, выдвинутых политическими партиями, союзами, объединениями.

Для пропорционального распределения мандатов наиболее часто используются метод избирательной квоты и метод делителей.

Избирательная квота (избирательный метр, избирательное частное) — это наименьшее число голосов, необходимое для избрания одного кандидата. Определяется она различно.

В 1855 году английский барристер (высшей квалификации адвокат) Томас Хэр (Hare) предложил квоту, определяемую по простейшей формуле: $x:y$, где x — число голосов, а y — число мандатов. После того как квота определена, число голосов, собранное каждой партией, делится на эту квоту, и получен-

ные от деления целые числа показывают, сколько мандатов партии положено. Однако у этой формулы есть заметный недостаток, который состоит в том, что часто образуются большие остатки голосов и остается много нераспределенных мандатов. Поэтому квоту Хэра начали совершенствовать, главным образом путем прибавления к знаменателю по одной, две, три и т.д. единицы. Наибольшую популярность приобрели квоты, предложенные другим английским барристером Генри Друпом (Droop) в 1868 году и профессором Базельского университета Эдуардом Гогенбах-Бишофом (Hohenbach-Bischof, а следовательно, правильнее — Хоэнбах) в 1888 году. Квота Друпа определяется по формуле: $[(x:(y+1))+1]$, а квота Гогенбах-Бишофа — по формуле: $x:(y+1)$. При использовании этих квот удается сразу распределить значительно больше мандатов, чем при использовании квоты Хэра.

Однако в любом случае использование метода квоты требует дальнейших операций: остаются неиспользованные голоса и нераспределенные мандаты. Если действовать в границах соответствующего избирательного округа, то могут применяться следующие правила.

Правило наибольшего остатка требует передать нераспределенные мандаты партиям, у которых остаток голосов самый большой.

Замечено, что правило наибольшего остатка (особенно при использовании квоты Хэра) в некоторой мере благоприятствует небольшим партиям, «подбирающим» оставшиеся после первого распределения мандаты. Иногда это правило применяется с ограничениями. Например, в Венгрии нераспределенные мандаты передаются только тем спискам, остатки голосов у которых превышают 2/3 квоты.

Большим партиям благоприятствует правило наибольшей средней, которое предусматривает передачу нераспределенных мандатов партиям, имеющим наибольшее частное от деления числа собранных ими голосов на число полученных при первом распределении мандатов плюс единицу. Это правило было предложено в 1792 году одним из «отцов-основателей» США и будущим Президентом этой страны Томасом Джефферсоном (1743 — 1826).

Если замкнуть распределение мандатов рамками отдельного избирательного округа, то в нем какая-то часть голосов пропадет, а если пропавшие голоса суммировать по всей стране, то их доля может стать заметной. Поэтому в ряде стран второе распределение производится либо по еще более крупным избирательным единицам, где объединяются остатки голосов и нераспределенные мандаты входящих в эти единицы избирательных округов, либо даже по стране в целом, как это было в Италии до избирательной реформы 1993 года. Австрийский Закон о выборах в Национальный совет учреждает на территории страны два объединения избирательных округов, в которых производится второе распределение мандатов. В нем могут участвовать только партии, которые при первом распределении получили хотя бы один мандат. Система, при которой мандаты распределяются в масштабе всей страны, достигает, если отсутствуют ограничения, наибольшей пропорциональности и именуется полной.

Метод делителей позволяет сразу распределить все мандаты в избирательном округе или по стране в целом. Он заключается в последовательном делении числа голосов, полученных каждым списком кандидатов, на определенную серию делителей. Все получаемые таким образом частные располагаются по убывающей, и депутатские мандаты приходятся на наибольшие из них. Наименьшее из таких частных представляет собой по существу ту же избирательную квоту.

Делители эти различны. Так, в 1882 году профессор Гентского университета (Бельгия) Виктор д'Ондт (d'Hondt) предложил делить просто на последовательный ряд целых чисел, начиная с единицы: на 1, 2, 3, 4 и т. д. Этот метод заметно благоприятствует крупным партиям и принят в ряде стран (например, в некоторых землях Германии, в Аргентине, Бельгии, Болгарии, Польше). Иногда этот метод устанавливается конституционно. Например, ч. 1 ст. 155 Конституции Португальской Республики 1976 года устанавливает, что депутаты Собрания Республики избираются по системе пропорционального представительства и на основе метода наибольшей средней д'Ондта.

Итальянский исследователь Империалли предложил делить на такой же ряд чисел, но начиная с двойки; в сущности это вариант метода д'Ондта. Французский ученый А. Сент-Лагюе выдвинул в 1910 году идею делить на нечетные числа: 1, 3, 5, 7 и т. д. Эта идея реализована, например, в Латвии. В ряде стран (например, в Болгарии при выборах в Великое народное собрание) применяется умеренный, или модифицированный, метод Сент-Лагюе, при котором первый делитель – 1,4, а последующие – 3, 5, 7 и дальнейшие нечетные целые числа. Поскольку этот метод используется, в частности, в Швеции, Норвегии и Дании, его иногда называют скандинавским. При так называемом датском методе каждый последующий делитель больше предыдущего на три единицы: 1, 4, 7, 10 и т. д. После проведенного деления мандаты передаются тем партиям, у которых полученные частные оказались больше.¹⁷

Если в составленный партией список кандидатов никаких изменений избирателю вносить нельзя, то мы имеем дело с так называемыми связанными списками (жесткими, закрытыми). Если же вносить изменения можно, то такие списки называются свободными (гибкими, открытыми). Свободные списки применяются, например, в сочетании с преференциальным голосованием. Преференция – это предпочтение. Институт преференциального голосования имеет целью дать избирателям возможность не только проголосовать за список кандидатов определенной партии, но и внутри этого списка выказать предпочтение определенным кандидатам, способствовать их избранию. С этой целью, голосуя за список, избиратель отмечает и кандидатов этого списка, избрание которых для него наиболее желательно. Ведь очередность кандидатов в списке определяется партией, точнее – ее руководящим органом, а наибольшие шансы быть избранными имеют те кандидаты, фамилии которых помещены в начале списка. Это, как правило, руководящие деятели партии. Используя преференциальное голосование, избиратель может содействовать избранию кандидата, помещенного в середине или даже в конце списка. Если избиратель не воспользовался правом на преференции, считается, что он поддержал установленную заранее очередность кандидатов в списке. Преференция учитывается в том случае, если ее указал установленный процент избирателей.

2.2. Достоинства и недостатки пропорциональной избирательной системы

Пропорциональная избирательная система гарантирует представительство даже для относительно мелких партий,

что при парламентской или смешанной форме правления создает сложные проблемы при формировании правительства и в дальнейшем – в ходе его деятельности. Разумеется, проблемы возникают в случае, когда ни одна партия или устойчивая коалиция партий не имеет в парламенте прочного абсолютного большинства, а такой ситуации пропорциональная система благоприятствует. Это один (но не единственный) ее существенный дефект.¹⁸

Пропорциональная система, по сути, в значительной степени компенсирует несправедливость мажоритарной избирательной системы. В основе пропорциональной системы было заложено соперничество списков различных политических партий в многомандатных округах и установление определенной пропорции между количеством голосов избирателей, отданных за конкретную партию и полученных ею мест в представительном округе, что позволяет свести до минимума потерю голосов избирателей и обеспечить более широкое представительство политических партий и объединений.

При пропорциональной системе выборов в парламент политические партии не связаны с необходимостью заключать предвыборные союзы и объединяться в крупные партии. В результате этого значительное количество партий получает представительство в парламенте, но ни одна из них, как правило, не имеет абсолютного большинства голосов в коллегиальных представительных органах власти, что в ряде стран необходимо для формирования правительства. Вследствие межпартийных соглашений складывается неустойчивое большинство в парламенте, что способствует частому возникновению как парламентских, так и правительственных кризисов.

В отличие от мажоритарной, такая система дает возможность группам и слоям избирателей, поддержавшим кандидата, не получившего большинства в масштабе избирательного округа (страны, региона), располагать своими представителями в законодательном органе. Однако, несмотря на бесспорное преимущество перед мажоритарной системой в плане соблюдения демократических принципов и международных норм избирательного права, у пропорциональной системы также есть ряд существенных недостатков и спорных аспектов. Наиболее сложная проблема, с которой сталкивается любое государство при обращении к пропорциональной системе, заключается в том, что данный метод определения исхода парламентских выборов для создания стабильного большинства требует наличия крупных и влиятельных партий, способных заручиться поддержкой 50% (и более) голосов электората. Это условие особенно важно для стран, где правительство формируется в соответствии с долей парламентского большинства (Германия, Испания, Швеция, Латвия и др.) или может быть смещено парламентом путем вынесения ему вотума недоверия (Франция, Польша). Отсутствие же влиятельной партии с абсолютным большинством в парламенте чревато частыми правительственными кризисами. В данном контексте показателен опыт Италии, где пропорциональная система использовалась более 40 лет. Большое количество мелких партий, не способных создать устойчивые коалиции, привело к смене в этой стране более 56 кабинетов министров, что дало политологам основание назвать такую ситуацию кризисом итальянского пропорционализма.

История наглядно показывает, что частые правительственные кризисы и многочисленность досрочных выборов

¹⁷ Конституционное (государственное право) зарубежных стран: В 4 т. Тома 1–2. Часть общая: Учебник /Отв. ред. проф. Б.А. Страшун – 3-е изд., обновл. и дораб.– М.: Издательство БЕК, 2000. С.247

¹⁸ Конституционное (государственное право) зарубежных стран: В 4 т. Тома 1–2. Часть общая: Учебник /Отв. ред. проф. Б.А. Страшун – 3-е изд., обновл. и дораб.– М.: Издательство БЕК, 2000. С. 245

препятствуют формированию в государстве самостоятельного и дееспособного правительства и эффективному функционированию исполнительной ветви власти, чем создают опасность дестабилизации обстановки в государстве и обществе в целом. Непрочность же названных факторов особенно болезненна для государств, находящихся на переломном этапе развития и испытывающих экономические трудности.

В политологии для определения стабильности правительства применяется такой объективный показатель, как степень его выживаемости. Этот показатель получают в результате деления реальной продолжительности выполнения правительством своих функций, выраженной в днях, на период между выборами, в течение которого правительство должно было существовать в соответствии с конституцией.

Недостатками пропорциональной избирательной системы являются: ослабление личных связей избирателей и их избранников, персональной ответственности депутатов перед избирателями, а также то, что данная избирательная система может привести к излишнему дроблению состава законодательного (представительного) органа, что негативно отражается на его работе.

В принципе и при пропорциональной системе допустимо выдвижение независимых кандидатов вне партийных списков. Им гарантируется избрание в случае получения установленной квоты или числа голосов, составляющих наименьшее частное, на которое приходится мандат. Однако излишек полученных независимым кандидатом голосов, равно как и голоса, поданные за независимого кандидата, не собравшего квоты или наименьшего частного, пропадают. Избиратель, голосующий за такого кандидата, несет тем самым наибольший риск бесполезного голосования, чем избиратель, голосующий за список кандидатов.

Для реализации пропорциональной избирательной системы необходима многопартийная политическая система, при этом хотя бы из нескольких стабильных политических партий, в совокупности отражающих интересы различных социальных групп населения, не говоря уже о том, что программы этих партий должны быть известными и понятными избирателю, не упоминая о их социальной направленности. Только в этом случае избиратель получает возможность осознанно проголосовать за тот или иной партийный список.¹⁹

Одним из способов преодоления существенного недостатка пропорциональной системы — множественности мелких партий — стал принцип установления нижнего предела их представительства. Например, для Бундестага Германии не предусмотрено представительство партий, набравших менее 5 % голосов. Предусматривавшийся ранее действовавшей редакцией Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» минимальный порог явки в размере 25 процентов от общего числа зарегистрированных избирателей был отменен (Федеральный закон от 26 апреля 2007 года № 64-ФЗ), а электоральный барьер повышен с 5 до 7 процентов.

Следует отметить переход к избранию Государственной Думы полностью по пропорциональной избирательной системе (мажоритарная не будет применяться).²⁰ Это определенный шаг вперед. При всех своих недостатках пропорциональная система более справедлива. Однако, на взгляд В.Е. Чиркина,

необходим переход не просто к пропорциональной системе, а к преференциальной пропорциональной системе.²¹

Во-первых, в настоящее время неудачна сама идея общегосударственного (федерального) списка кандидатов политических партий (избирательных объединений). На выборах в Государственную Думу баллотируются в среднем около 20 или более списков партий, содержащих имена кандидатов (в 2003 году — 26, в 2007 году — 15). По закону каждая партия, зарегистрированная для участия в выборах, может включать в свой список до 270 фамилий кандидатов на 225 депутатских мест. Ни одна партия, по крайней мере в России, не может получить 100% голосов избирателей и завоевать 225 мандатов. Поэтому такие длинные списки вряд ли нужны (об одной из причин, почему это делается, мы скажем ниже). Списки кандидатов от каждой партии (избирательного объединения или кандидатов-самовыдвиженцев) публикуются официально после их регистрации, но избиратель вряд ли может изучить приблизительно 4—5 тыс. фамилий. Но главное состоит в том, что такая оценка кандидата со стороны избирателя никому не нужна: ведь он отмечает только партию, за которую голосует, а кандидаты получают мандаты без его участия, в порядке очередности в списке. Этот порядок определяется руководителями партий, в том числе с учетом финансовой поддержки партии со стороны того или иного кандидата. Избиратель на этот порядок никак не влияет ни при составлении списков, ни при голосовании. Причем первая тройка кандидатов от той или иной партии в избирательном бюллетене указывается вместе с названием и эмблемой партий. На первом месте среди этих трех стоит лидер партии (например, Г. А. Зюганов у КПРФ, В. В. Жириновский у ЛДПР и т. д.), а двое других зачастую к партии не имеют прямого отношения, по крайней мере отношения к тому, чтобы руководить ее делами. Это может быть известный кинорежиссер, борец-лауреат и т. д. При включении в списки партии они иногда прямо и откровенно заявляют (не очень подумав о том, насколько это приятно лидерам, включившим их в список), что они «сидеть» (то есть работать) в Думе не будут и при избрании передадут свое место следующему в списке кандидату. К тому же в первой четверти — пятой части партийного списка, кандидаты которого только и имеют шансы на избрание, обычно стоят имена столичного руководства, и никакие подразделения списка на федеральную и региональную части этого не изменяют.

Думается, такой порядок нужно изменить и перейти к другой пропорциональной системе — преференциальной. Прежде всего ликвидировать общефедеральный округ и создать в пределах территории государства сравнительно небольшие, но обязательно многомандатные округа (в одномандатных округах применение пропорциональной системы невозможно: одно место, одного депутата нельзя разделить на части между разными партиями в любой пропорции). В каждом таком округе (они создаются, например, в Финляндии, Японии) может избираться около десяти депутатов (иногда больше, иногда меньше) в пропорции к численности населения. Каждая партия (избирательное объединение) может выдвигать на треть кандидатов больше (например, при избрании девяти депутатов от округа — только 12 кандидатов). В отличие от современных 270, их имена могут и должны быть в избирательном бюллетене, их должен видеть и оценивать избиратель при голосовании. Это необходимо для того, чтобы ликвидировать обезличенное голосование избирателя при современной системе, когда избиратель голосует только

¹⁹ Дмитриев Ю.А., Исраелян В.Б. Избирательное право. М.: Юстицинформ, 2008. С. 29.

²⁰ Федеральный закон Российской Федерации от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

²¹ Чиркин В.Е. Оптимальная избирательная система для России (субъективные заметки) // Журнал Российского права. 2005. № 11. С. 11-15.

за партию и выбирает, как сказал один известный профессор-острослов, «кота в мешке». Конечно, и в этом случае избиратель округа может получить бюллетень с фамилиями, скажем, около 100 человек (если в округе участие в выборах принимает около десяти партий), но это все же не тысячи. Как показывает опыт выборов в других странах (в частности, американских выборов, где обычно сразу избирается множество должностных лиц в штатах), с таким количеством фамилий избиратель справляется, может оценить достоинства и недостатки кандидатов. Получив бюллетень с названиями партий и кандидатами от них, избиратель должен сначала определить свои партийно-политические предпочтения: отметить партию, за которую он голосует (панашаж (фр.) — *rapa-chage* — пестрота, смесь). Отметив партию, избиратель при преференциальной системе имеет одну преференцию (можно две — № 1 и № 2, но это нежелательно, так как усложняет подсчет голосов). Эту преференцию он использует для того, чтобы отметить того кандидата, избрание которого от данной партии он считает наиболее желательным для себя. Таким образом, у избирателя появляется возможность выбрать не только партию, но и личность человека, которому он наиболее доверяет, деловые качества которого он считает наиболее подходящими для работы в парламенте.

Во-вторых, наряду с изменением границ избирательных округов, введением преференций целесообразно изменить и требования к самим кандидатам. Если мы действительно хотим добиться того, чтобы политические партии были сильными организациями, работали не только в пределах Садового кольца в г. Москве, а действовали на всей территории России, политически скрепляя ее единство, преодолевая отчуждение столиц и периферии, городов и сел, необходимо ввести новое требование к кандидатам, выдвигаемым по предлагаемым мелким многомандатным округам. Они должны выдвигаться не только центральным партийным руководством, а также местными отделениями партий.

Хорошо бы при этом ввести и первичные выборы (праймериз), которые, по примеру США, теперь используются во многих странах (в Санкт-Петербурге что-то подобное пыталась в свое время применить партия «Яблоко»). Первичные выборы заключаются в том, что кандидаты от отделений партий выдвигаются голосованием членов партии на партийных собраниях. Правда, нередко (это зависит от уставов партий) такие кандидаты могут не являться кандидатами в последней инстанции, но все же мнением рядовых членов партии во многих зарубежных странах не принято пренебрегать. А законодательно обеспечить соответствующий подбор кандидатов партиями несложно. Нужно только установить порядок, который в некоторых странах закреплен законодательно, а в других (в странах англосаксонской системы права) существует по обычаю. В них применяется правило: кандидат должен проживать (быть зарегистрированным и т.д.) в том избирательном округе, где он выдвигается в качестве кандидата. В таком случае уже не будет жителей Лондона, баллотирующихся в России на Чукотке, жителей Москвы, желающих быть избранными в далеком Таймыре. Новый порядок выдвижения кандидатов «с мест» упрочит связь центр — периферия, ликвидирует недоверие провинции к «столицам».

Как справедливо отмечает А.В. Иванченко, серьезным недостатком российской практики применения пропорциональной избирательной системы является крайне низкий коэффициент представительности, т.е. процент голосов избирателей, который получают в совокупности списки кандидатов, допущенных к распределению мандатов. В первую

очередь это означает, что значительная доля избирателей (до 40%) оказывается вовсе не представленной в органе, который неслучайно носит название «представительный». Таким образом, оказывается нереализованным главное предназначение пропорциональной системы — отражать волю не только большинства, но и всех достаточно крупных слоев населения.²²

Но стремительное развитие отечественной многопартийной системы, образование новых партий или партийных коалиций говорят о том, что будущее у пропорциональной системы выборов все-таки есть.

ГЛАВА 3. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ДВУХ СИСТЕМ

Среди основных параметров избирательных систем обычно выделяют электоральную формулу (то есть способ перевода полученных голосов в мандаты, основанный либо на принципе большинства, либо на пропорциональных правилах), величину округа (количество мандатов, распределяемых в округе), порог представительства (процент голосов, которые нужно преодолеть участникам избирательной кампании).

Рассмотрим возможности основных параметров избирательных систем, начиная с электоральной формулы. Обратимся к двум наиболее часто противопоставляемым вариантам: плюральная (или система относительного большинства) и пропорциональная система с закрытыми списками. Именно сочетание этих правил было свойственно российской смешанной системе.

Среди эффектов плюральной системы отмечаются снижение эффективного числа партий, поощрение развития двухпартийности или систем с одной доминирующей партией и диспропорциональность результатов.

В качестве положительных последствий применения плюральных систем отмечается в том числе формирование ответственного правительства и связь избирателей с депутатами. Известно также, что плюральная система препятствует представительству дисперсно расселенных небольших групп, но поощряет представительство локально проживающих меньшинств.

Пропорциональные правила, в свою очередь, поощряют многопартийность и партийную фрагментацию. Пропорциональная система с закрытыми списками дает более справедливые результаты, но приводит к ослаблению связи с кандидатами и повышает автономию партийных лидеров не только по отношению к избирателям, но и по отношению к собственным организациям. Пропорциональная система с большой величиной округа осложняет представительство локальных меньшинств.

Среди возможных мер по искоренению недостатков в рамках пропорциональной формулы используются иные параметры избирательной системы: снижение величины округа, использование официального заградительного барьера, применение системы с открытыми списками и некоторые другие. Однако каждая из этих мер имеет свои недостатки или ограничения. Так, снижение величины округа и повышение заградительного барьера приводят к возрастанию диспропорциональности. В первом случае уменьшение величины округа приводит к повышению порогов представительства,

²² Иванченко А.В. Пропорционально-искаженная система // Независимая газета. 2005. 9 августа.

которые должны преодолеть участники кампании для получения мандатов. Во втором случае диспропорциональность также повышается за счет проигрыша партий, не преодолевших заградительный барьер. Применение системы с открытыми списками невозможно в округах большой величины, так как персональный выбор между большим количеством кандидатов чрезвычайно сложен для избирателей и т. п.

Оставаясь на теоретическом уровне рассуждений, можно предположить, что возникновение опасности президентизма, связанной с нарушением принципа разделения властей, вероятнее всего при применении плюральной системы, поощряющей крупные партии и способной облегчать доминирование одной из них. Однако использование этой системы чревато и непримиримым противостоянием властей, если у президентской партии возникает сильный оппонент, поскольку плюральная система предполагает соревнование по принципу «победитель получает все». В этом случае использование этой системы влечет увеличение издержек, связанных с принятием необходимых для исполнительной власти законодательных решений, достижением согласия и компромисса с парламентом.

Вместе с тем плюральная и иные виды мажоритарной системы, (в особенности система двух туров) создают возможности для блокирования политических партий, представляющих дисперсно проживающие меньшинства, в виде выставления совместных кандидатов. Например, усиление рабочих партий приводило к союзу между двумя партиями, близкому к слиянию на национальных выборах в Великобритании и региональных — в Германии. В Австралии и Новой Зеландии необходимость подобных союзов между либералами и консерваторами привела к их полному слиянию. Данная логика может действовать и тогда, когда одной доминирующей партии противостоит ряд оппозиционных, заинтересованных в ликвидации существующего доминирования.

Возможности пропорциональной системы в плане коалиционирования существенно ограничены, так как успех каждой партии в борьбе за места по пропорциональным правилам потенциально снижает шансы других на представительство. Опасное для доминирующей позиции одной партии коалиционирование ее противников при применении пропорциональной системы возможно лишь тогда, когда на основе результатов парламентских выборов создается коалиционное правительство и разрешено участие в выборах партийных объединений и блоков (в этом случае малые партии имеют шансы на представительство за счет участия в более широком союзе). В то же время при использовании систем большинства успешно противостоять коалиционной практике доминантная партия может лишь в том случае, если она безусловно уверена в своем успехе.²³

Учитывая данные обстоятельства, можно рассматривать выбор пропорциональной системы как способ снижения издержек.

В связи с введением в нашей стране пропорциональной избирательной системы при формировании Государственной Думы РФ интересно мнение других российских политиков по данному вопросу. По мнению Сергея Миронова, пропорциональная система формирования Думы призвана придать импульс развития институтам гражданского общества и способствовать формированию полноценных политических пар-

тий в стране. Пропорциональная система выборов позволит снизить роль административного ресурса на местах и выведет парламентские выборы из сферы борьбы корпоративных интересов отдельных финансово-промышленных групп на уровень реальной публичной политики, послужит преградой проникновению криминальных элементов во власть. Вместе с тем С. Миронов считает возможным сохранить в какой-то части элементы мажоритарной системы для обеспечения самовыдвижения граждан в качестве кандидатов в депутаты. А вот по мнению Геннадия Гудкова, лидера Народной партии РФ и депутата фракции «Единая Россия», «депутаты-одномандатники более тесно связаны с округом и своими избирателями», то есть он стоит на позиции мажоритарной избирательной системы.

Михаил Маргелов, председатель Комитета Совета Федерации по международным делам, считает, что России нужны пропорциональные выборы, и только при этом условии партии смогут стать жизнеспособными. По его мнению, смешанная выборная система означает капитуляцию перед вопросом, какая же из двух систем (мажоритарная или пропорциональная) предпочтительна. При этом он добавляет, что если отвечать на этот вопрос вне времени и пространства, то, в самом деле, лучше эти системы смешать, но на данном этапе развития в нашей стране для укрепления партийной системы необходима именно пропорциональная избирательная система. «Пропорциональная система, — утверждает М. Маргелов, — способна отобрать несколько действительно жизнеспособных партий, наличие которых в парламенте обеспечит устойчивость сменяемой в результате выборов власти. Развитие демократии предполагает, что партия-победительница прямо влияет и определяет политику правительства, а партии оппозиции следят, чтобы это правительство оставалось терпимым и к иным мнениям».

Бывший Председатель ЦИК Александр Вешняков поддерживает введение пропорциональной системы избрания представителей и видит лишь две главные опасности в этом процессе: чрезмерное использование СМИ на выборах в интересах определенных партий и возможность узурпации власти верхушкой партий. Чтобы этого избежать, он предлагает предоставить региональным отделениям партий право выдвигать своих кандидатов в федеральный список; также должна быть предусмотрена определенная финансовая самостоятельность региональных отделений. При этом необходимо дать право беспартийному гражданину быть избранным депутатом Госдумы, то есть предусмотреть для этого определенный механизм включения его в партийный список.

Как видим, в целом ведущие политики России поддерживают инициативу президента по введению пропорциональной избирательной системы и находят ее оправданной в современных российских условиях.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Актуальность темы «Избирательные системы» очевидна. Избирательная система определяет порядок проведения выборов в государстве, а также включает в себя все общественные отношения, связанные с ними. Считается математически доказанным, что идеальной демократической процедуры проведения выборов не существует. Каждая из избирательных систем имеет свои достоинства и недостатки.

Казалось бы, справедливая, простая и, главное, понятная мажоритарная избирательная система. Ее достоинства заклю-

²³ Анохина Н.В., Мелешкина Е.Ю. Смешанная и пропорциональная избирательные системы в условиях российского президентизма // Электоральное пространство современной России. — М.: Политическая наука: Ежегодник. 2009. С. 263-282.

чаются в том, что поддерживается тесная связь избирателей с депутатами, победившая партия несет ответственность за свои действия, каждый кандидат может стать победителем и система поддерживает региональные предпочтения. В действительности, она обладает весьма существенными недостатками.

Первый недостаток мажоритарной избирательной системы заключается в возможном несоответствии между числом проголосовавших за партию избирателей и количеством полученных ею депутатских мандатов, а именно – при меньшем числе проголосовавших за партию избирателей она может получить большее количество депутатских мандатов, и, наоборот, при большем числе проголосовавших за партию избирателей она может получить меньшее количество депутатских мандатов.

Второй недостаток мажоритарной избирательной системы состоит в том, что она невыгодна для мелких и средних партий, а именно: отданные за них голоса избирателей попросту пропадают, и интересы этих избирателей оказываются не представленными в органах власти.

Третьим существенным недостатком является то, что при мажоритарной системе результаты выборов зависят от нарезки избирательных округов, что нередко приводит к джеримендерингу, чем нарушается равенство избирательных прав граждан.

Пропорциональная система в значительной степени компенсирует несправедливость мажоритарной избирательной системы. Она дает возможность группам и слоям избирателей, поддержавшим кандидата, не получившего большинство в масштабе избирательного округа (страны, региона), располагать своими представителями в законодательном органе.

Наиболее сложная проблема, с которой сталкивается любое государство при обращении к пропорциональной системе, заключается в том, что данный метод определения исхода парламентских выборов для создания стабильного большинства требует наличия крупных и влиятельных партий с абсолютным большинством в парламенте, отсутствие которых чревато частыми правительственными кризисами.

В отличие от мажоритарной избирательной системы, в пропорциональной наблюдается ослабление личных связей избирателей и их избранников, персональной ответственности депутатов перед избирателями, а также то, что данная избирательная система может привести к излишнему дроблению состава законодательного (представительного) органа, что негативно отражается на его работе.

Исходя из российской практики применения пропорциональной системы, серьезным недостатком является крайне низкий коэффициент представительности, означающий, что значительная доля избирателей оказывается вовсе не представленной в органе, который носит название «представительный».

Подводя итог, следует отметить, что пропорциональная система имеет бесспорное преимущество перед мажоритарной системой в плане соблюдения демократических принципов и международных норм избирательного права, кроме того, она дает более справедливые результаты и способствует формированию полноценных политических партий, таким образом, будущее у пропорциональной системы выборов все-таки есть.

внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ // Российская газета - 2009. - № 7.

2. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Федеральный закон от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ. // Собрание законодательства РФ. 2005. № 21.

3. Анохина Н.В., Мелешкина Е.Ю. Смешанная и пропорциональная избирательные системы в условиях российского президентства // Электоральное пространство современной России. – М.: Политическая наука: Ежегодник. 2009.

4. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. - 3-е изд., изм. и доп. - М.: Издательство НОРМА, 2002. – 800 с.

5. Воробьев Н.И., Никулин В.В. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учеб. пособие. Тамбов. Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2005. 104 с.

6. Дмитриев Ю.А., Исраелян В.Б. - Избирательное право. М.: Юстицинформ, 2008. - 312 с.

7. Ершов В.А. Основы избирательного права Российской Федерации. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2008. – 192 с.

8. Иванченко А.В. Пропорционально-искаженная система // Независимая газета. 2005. 9 августа.

9. Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. - 333 с.

10. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учеб. для вузов / Отв. ред. А.В. Иванченко. М., 1999. — 856 с.

11. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. к. ю. н. А.А. Вешняков. – М.: Издательство НОРМА, 2003.- 816 с.

12. Каюнов О.Н. Незримая логика избирательных законов. М., 1997. – 48 с.

13. Конституционное (государственное право) зарубежных стран: В 4 т. Тома 1–2. Часть общая: Учебник / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун – 3-е изд., обновл. и дораб.– М.: Издательство БЕК, 2000. - 784 с.

14. Лейкман Э., Ламберт Д.Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. М., 1958. - 366 с.

15. Мясников А.П. Избирательная система как политико-правовой институт формирования органов государственной власти и местного самоуправления. Дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д, 2005. - 410 с.

16. Теория политики: Учебное пособие Под ред. Б. А. Исаева. — СПб.: Питер, 2008. - 464 с.

17. Червяков А.Е. Современные тенденции в формировании избирательных систем // Современное право. 2005. № 5.

18. Чиркин В.Е. Оптимальная избирательная система для России (субъективные заметки) // Журнал Российского права. 2005. № 11.

19. Холодковский Г.К. Будущая избирательная система России и опыт Запада // Избирательный закон: Материалы к обсуждению. М., 1993.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации. Принята все-народным голосованием 12.12.1993 г. С учетом поправок,

СРАВНЕНИЕ МАЖОРИТАРНОЙ И ПРОПОРЦИОНАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ

	Мажоритарная	Пропорциональная
Электоральная формула	Простая	Сложная
Удобство голосования для избирателей	Удобно	Не удобно (огромные списки кандидатов)
Справедливость	Менее справедлива	Более справедлива
Потеря голосов	Мах	Min
Распределение мест	Чередование у власти 2-х крупных партий	Представительство получает много п/п (в т.ч. мелкие), что может привести к невозможности обеспечить стабильное большинство в парламенте
Зависимость от нарезки округов	Зависит (возможен джерримендеринг)	Не зависит
Связь с избирателями	Сильная	Слабая
Персональная ответственность	Ответственность за управление фактически несет правящая партия	Слабая персональная ответственность



Автор:

Прохоров Владимир Николаевич, студент 5-го курса очного отделения юридического факультета ПГУ имени М.В. Ломоносова

Научный руководитель:

Иванов Андрей Михайлович, ассистент кафедры государственно-правовых дисциплин юридического факультета ПГУ имени М.В. Ломоносова

КОРРУПЦИЯ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРАВЕ И ПРОЦЕССЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ФОРМЫ ПРОЯВЛЕНИЯ И СПОСОБЫ ПРЕОДОЛЕНИЯ

ВВЕДЕНИЕ

Коррупция есть сложное социальное явление, имеющее различные формы проявления, которые не всегда очевидны. Разнообразие формулировок коррупции не всегда позволяет выявить все ее существенные признаки. Общепринятым является понимание коррупции как использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды, противоречащее установленным правилам. Характерным признаком коррупции можно считать конфликт между действиями должностного лица и интересами его работодателя либо конфликт между действиями выборного лица и интересами общества.

Проблема коррумпированности государственного аппарата настолько очевидна и огромна, что Президент Российской Федерации Д.А. Медведев сравнил ее по уровню катастрофичности проявления и воздействия на государство и общество с Великой Отечественной войной¹.

В стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537², преступные посягательства, связанные с коррупцией, названы одним из основных источников угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности.

То обстоятельство, что коррупция в избирательном процессе является проблемой государственного масштаба, угрожающей национальной безопасности, верховенству закона, а также правам человека и гражданина в Российской Федерации подтверждается тем, что в результате коррупционных отношений искажается реальная политическая конкуренция, закладывается коррумпированность будущих представителей органов законодательной (представительной) и исполнительной власти – причем на всех уровнях власти – снижается уровень доверия населения процессу формирования власти посредством выборов.

При этом население уже привыкло, что избирательный процесс сопровождается множеством самых разных негатив-

ных явлений, таких, как использование административного ресурса, подкуп избирателей, фальсификация итогов голосования, предвзятость избирательных комиссий и средств массовой информации, а также многие иные «технологии победы на выборах». Очевидно, что большинство указанных нарушений либо строится на основе коррупции, либо являются собственно коррупционными деяниями.

Вместе с тем в преамбуле к Федеральному закону от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ)³ Российская Федерация гарантировала своим гражданам свободное волеизъявление на выборах, защиту демократических принципов и норм избирательного права.

Нарушение базовых принципов избирательного права в результате коррупции умаляет и искажает власть многонационального народа Российской Федерации, провозглашенную в статье 3 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ)⁴.

Электоральная коррупция как особый вид коррупции обладает рядом специфических черт и особенностей, без знания которых государственная борьба с коррупцией может свестись к громким декларациям и не иметь полезного эффекта.

В последние годы был принят целый ряд мер, направленный на усиление административно-правового регулирования участников избирательного процесса. В частности, некоторые ограничения, предусмотренные в отношении государственных и муниципальных служащих, установлены для членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, а также членов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, работающих на постоянной (штатной) основе.

Однако, как показывает опыт реформы государственной службы в Российской Федерации, эти меры явно недостаточны. Ряд механизмов реализации административно-

³ Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 24. – Ст. 2253.

⁴ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Собрание законодательства РФ. – 2009. - № 4. – Ст. 445.

¹ См.: Медведев Д. Россия, вперед! // www.kremlin.ru/news/5413.

² Собрание законодательства РФ. – 2009. - № 20. – Ст. 2444.

правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в избирательном праве и процессе Российской Федерации не являются эффективными.

Все вышеперечисленное говорит об актуальности выбранной темы исследования: «Коррупция в избирательном праве и процессе Российской Федерации: формы проявления и способы преодоления».

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в связи с установлением и реализацией правовых средств противодействия коррупции в системе избирательного права и процесса в Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормы права, регламентирующие реализацию правовых средств противодействия коррупции в системе избирательного права и процесса в Российской Федерации.

Цель исследования заключается в построении и обосновании теоретической концепции правовых средств противодействия коррупции в системе избирательного права и процесса в Российской Федерации и разработка на этой основе рекомендаций по ее реализации.

Для достижения указанной цели необходимо решение следующих задач:

- 1) дать определение электоральной коррупции;
- 2) изучить нормативную правовую базу в сфере борьбы с коррупцией;
- 3) выявить коррупциогенные нормы избирательного законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- 4) выявить основные формы проявления коррупции в системе избирательного процесса Российской Федерации и раскрыть их сущность;
- 5) сформулировать предложения по противодействию электоральной коррупции.

Теоретическую основу исследования составил анализ работ Александровской С.В., Аленкина С.В., Арояна, Е.В., Бородин С.В., Кабанова П.А., Кузьмина Н.А., Кузьминова Я.И., Мальцева Г.В., Мишина Г.К., Постникова А.Е., Тимофеева Л.М., Туровского Р., Шевченко В.

Нормативную основу исследования составили Конституция РФ, Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ, другие федеральные законы, Указы Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, материалы судебной практики.

В процессе исследования применялись общеправовые, теоретический, эмпирический методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), а также традиционно правовые методы (формально-логический, сравнительного правоведения, историко-правового характера).

Структура исследования обусловлена его целями и задачами и включает в себя введение, две главы, состоящие из четырех параграфов, заключение, а также список использованных источников и литературы.

ГЛАВА 1. КОРРУПЦИЯ И КОРРУПЦИОННЫЕ ФАКТОРЫ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

1.1. Понятие электоральной коррупции

Из всего широчайшего комплекса проблем, существующих в мире, ни одна не приносит столько вреда, сколько корруп-

ция. В результате коррупции парализуются два существенных элемента любой стратегии, направленной на улучшение работы органов власти, – общественное доверие и способность руководителей контролировать и направлять деятельность подчиненных им должностных лиц.

В соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ)⁵ под коррупцией понимается «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами (подпункт «а» пункта 1 статьи 1) и совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица» (подпункт «б» пункта 1 статьи 1).

Однако анализ международных актов, зарубежного законодательства, научных публикаций по вопросам противодействия коррупции⁶ позволяет сделать вывод, что в Федеральном законе от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ применен узкий подход к раскрытию явления коррупции.

Как социальное явление, коррупция достаточно многолика и многогранна, и, разумеется, не все формы коррупционного поведения подпадают под понятие преступления. Коррупция проявляется в совершении:

1) преступлений коррупционной направленности (хищение материальных и денежных средств с использованием служебного положения, дача взятки, получение взятки, коммерческий подкуп и т.д.);

2) административных правонарушений (мелкое хищение материальных и денежных средств с использованием служебного положения, нецелевое использование бюджетных средств и средств внебюджетных фондов);

3) дисциплинарных правонарушений, т.е. использование своего статуса для получения некоторых преимуществ, за которое предусмотрено дисциплинарное взыскание;

4) запрещенных гражданско-правовых сделок (например, принятие в дар или дарение подарков, оказание услуг госслужащему третьими лицами).

Таким образом, под коррупцией можно понимать:

1) подкуп, получение или дачу взятки, иные коррупционные преступления;

2) любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением как для себя, так и для аффилированных лиц (например, своих родственников) выгоды материального характера (имущества, услуг или льгот), а также иной нематериальной выгоды, вопреки законным интересам общества и государства, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу.

К лицам, имеющим публичный статус, могут быть отнесены депутаты, руководители и должностные лица политических партий и другие лица, которые не наделены полномочиями государственных служащих, но могут оказывать влияние на деятельность должностных лиц, обладающих организационно-распорядительными функциями, своим авторитетом или

⁵ Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.

⁶ См.: Дамаскин О.В. Коррупция: состояние, причины, противодействие. – М.: Проспект, 2009. – С. 39; Криминология: Учеб. для вузов / Под общ. ред. А.И. Долговой. – М.: Норма, 2007. – С. 251.

своим общественно-политическим положением на членов политической партии, являющихся должностными лицами, т.е. так называемые политические должностные лица.

Коррупции может быть подвержен любой человек, обладающий дискреционной властью – властью над распределением каких-либо не принадлежащих ему ресурсов по своему усмотрению (чиновник, депутат, судья, сотрудник правоохранительных органов, администратор, экзаменатор, врач, воинское должностное лицо и т.д.), имеющий полномочия и использующий их вопреки законным интересам общества и государства в своих личных интересах или в интересах иных лиц. Полномочия при этом могут быть как постоянными, так и временными. Последние характерны, например, для экзаменатора (во время вступительных экзаменов, сессии) или врача (принимающего решение или участвующего в принятии решения о годности к военной службе).

Данный вывод подтверждается устоявшейся судебной практикой. Так, согласно пункту 4 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 года № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий»⁷ к организационно-распорядительным функциям, являющимся элементом статуса должностного лица, относятся полномочия лиц по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия (например, по выдаче медицинским работником листка временной нетрудоспособности, установлению работником учреждения медико-социальной экспертизы факта наличия у гражданина инвалидности, приему экзаменов и выставлению оценок членом государственной экзаменационной (аттестационной) комиссии).

При этом необходимо отметить в числе существенных признаков, присущих коррупционеру, признак обладания властью над распределением каких-либо не принадлежащих ему ресурсов (как материальных, так и нематериальных) по своему усмотрению. Под ресурсом в данном случае понимается какой-либо интерес как некое морально-материальное благо, которое необходимо получить в свое обладание.

Таким образом, к коррупционным проявлениям относятся любые деяния, совершаемые публичным лицом (лицами), как правило, в интересах определенного лица (группы лиц, организаций), противоречащие установленному законом порядку реализации таким лицом (лицами) своего правового статуса, а также склонение публичным лицом (лицами) другого лица (группы лиц, представителей организаций) к выплате ему материального вознаграждения, оказания услуг и т.п. за реализацию своего должностного статуса в интересах этого лица (лиц).

Под коррупционным проявлением также следует понимать деятельность лиц, наделенных властными полномочиями и использующих, как правило, пробелы и противоречия в регламентации реализации таких полномочий, что порождает коррупционные правонарушения или способствует их совершению.

Очевидно, что легальное определение коррупции в Федеральном законе от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ не отвечает реальному сущностному содержанию этого явления, что объективно обуславливает внесение необходимых и адекватных изменений в законодательство. В частности, следует определиться с понятиями коррупции, коррупционного преступления и коррупционного правонарушения.

Характерными признаками коррупции являются:

1) использование публичным лицом своего должностного или иного служебного положения вопреки законным интересам общества и государства;

2) получение неправомερных выгод как имущественного, так и неимущественного характера для себя либо другого физического или юридического лица, а равно незаконное предоставление такой выгоды физическим или юридическим лицом должностному лицу, государственному или муниципальному служащему в своих интересах, а также от имени или в интересах другого физического или юридического лица (данный признак соответствует положениям статей 2, 3, 7, 8 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 года, которая вступила в силу для Российской Федерации 1 февраля 2007 года (ратифицирована Федеральным законом от 25 июля 2006 года № 125-ФЗ «О ратификации конвенции об уголовной ответственности за коррупцию»⁸).

Такое решение содержится в законодательстве ряда зарубежных государств (там, где имеется законодательное определение коррупции). Например, в законодательстве ФРГ говорится о «получении преимуществ», в законодательстве Японии – о «противоправном получении имущественных и неимущественных благ»⁹.

3) наличие корыстной цели (получение имущественных выгод) или личной заинтересованности в неправомερных преимуществах имущественного или неимущественного характера. Заинтересованность проявляется в стремлении должностного или иного публичного лица путем совершения неправомερных действий получить для себя или других лиц выгоду имущественного характера в виде денег, ценностей, иного имущества, услуг имущественного характера и других имущественных выгод; иная личная заинтересованность – в стремлении должностного лица извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленном такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, протекционизм, желание получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении каких-либо вопросов.

Представление об электоральной коррупции как о деятельности, нарушающей нормальный ход выборов с помощью использования публичных возможностей для реализации в ходе подготовки, проведения или по итогам выборов личных или корпоративных интересов, способствует выявлению системной коррупции и должно приводить к соответствующим методам противодействия ей. Нормальным ходом выборов можно считать такой, при котором обеспечивается выполнение общепризнанных норм и правил современной демократии, в частности, обеспечивается свобода волеизъявления граждан, возможность получения ими полной и точной информации о кандидатах, избирательных объединениях и организации выборов, точно и честно подсчитываются избирательные бюллетени и т.п.

Электоральная коррупция является системной характеристикой российских выборов. Получение полного и подробного описания этой системы было бы очень полезно для определения стратегий и эффективных способов противодействия коррупции. Но в силу скрытого характера многих факторов коррупции, соответствующих трудностей их объективной

⁸ Собрание законодательства РФ. – 2006. - № 31 (ч. 1). – Ст. 3424.

⁹ См.: Ноздрачев А.Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. – 2007. - № 10. – С. 27.; Цирин А.М. Развитие законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции // Административное право. – 2008. - № 1. – С. 19.

⁷ Российская газета. – 2009. - № 207. – 30 октября.

оценки, а также явного и неявного противодействия субъектов коррупции, системное описание электоральной коррупции пока не получено.

В заключении необходимо отметить, что в рамках настоящего исследования представляется целесообразным дать более широкое определение коррупции, под которым следует понимать злоупотребление лицом, наделенным общественным доверием, публичной властью, в личных интересах, а также в интересах третьих лиц или групп.

1.2. КОРРУПЦИОННЫЕ ФАКТОРЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 года Президент Российской Федерации назвал коррупцию одним из главных барьеров на пути развития России. Глава государства подчеркнул, что борьба с коррупцией «должна вестись по всем направлениям: от совершенствования законодательства, работы правоохранительной и судебной систем – до воспитания в гражданах нетерпимости к любым, в том числе бытовым, проявлениям этого социального зла»¹⁰.

Потребности совершенствования законодательства в контексте противодействия коррупции существуют в большинстве отраслей. Не является исключением и избирательное законодательство. Законодательные акты о выборах, как и другие нормативные регуляторы российской правовой системы, нуждаются в коррупциогенной экспертизе, что обуславливает актуальность изучения коррупциогенных факторов избирательного законодательства¹¹.

Несмотря на развитие демократических институтов Российской Федерации и модернизацию нормативной правовой базы, связанной с выборами, в законодательстве, регулирующем организацию и проведение выборов в Российской Федерации, на сегодняшний день не полностью ликвидированы пробелы и коллизии, часть из которых носит коррупциогенный характер.

Формулировки частей 7 – 10 статьи 91 Федерального закона от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹², связанные с возможностью отмены решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о регистрации списка кандидатов, об отказе в его регистрации, об исключении группы кандидатов из списка кандидатов, с отменой регистрации федерального списка кандидатов, отменой регистрации кандидатов, включенных в зарегистрированный федеральный список кандидатов, с исключением региональной группы кандидатов из федерального списка, допускают возможность выборочного правоприменения и нарушения равного статуса субъектов избирательного процесса. На федеральном уровне отсут-

ствуют правовые нормы, препятствующие конъюнктурному изменению законодательства о выборах; вне периода избирательной кампании не регулируются отношения, связанные с политической рекламой; не предусмотрена юридическая ответственность иностранных (международных) наблюдателей за нарушение общепризнанных международных принципов и норм наблюдения за выборами.

Коррупциогенные факторы, противоречия и несоответствие правовых положений нормам федерального законодательства присутствуют в уставах и законодательных актах значительной части субъектов Российской Федерации.

Так, Закон Республики Тыва от 23 июня 2006 года № 1867 ВХ-1 «О выборах депутатов Палаты представителей Великого Хурала Республики Тыва» (далее – Закон Республики Тыва от 23 июня 2006 года № 1867 ВХ-1)¹³, законы Тульской области от 08 июля 2008 года № 1055-ЗТО «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления» (далее – закон Тульской области от 08 июля 2008 года № 1055-ЗТО)¹⁴, от 18 июля 2008 года № 1066-ЗТО «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами главы муниципального образования, иного выборного должностного лица местного самоуправления»¹⁵, Закон Еврейской автономной области от 29 марта 2006 года № 662-ОЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Еврейской автономной области»¹⁶ допускают возможность избираться лицам:

1) осужденным к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющим на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления; осужденным за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации (далее – УК РФ)¹⁷, и имеющим на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

2) подвергнутым административному наказанию за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹⁸, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию.

Распространенным недостатком законов субъектов Российской Федерации о выборах является неурегулированность ряда избирательных действий, что ведет к правовой неопределенности. В настоящее время в законах Республики Тыва от 23 июня 2006 года № 1867 ВХ-1 недостаточно регламентируются вопросы открытия избирательных счетов кандидатов.

В законе Тульской области от 08 июля 2008 года № 1055-ЗТО отсутствуют ограничения на предвыборную агитацию на предмет недопущения экстремизма.

Закон Волгоградской области от 25 октября 2008 года № 1751-ОД «О выборах депутатов Волгоградской областной Думы»¹⁹, Закон Тульской области от 8 июля 2008 года

¹⁰ Российская газета. – 2009. - № 214. – 13 ноября.

¹¹ См.: Бородин С.В., Лунеев В.В. О криминологической экспертизе законов и иных нормативных актов // Государство и право. – 2002. - № 6. – С. 41; Постников А.Е. Избирательное законодательство: необходимо четкое разделение полномочий между различными уровнями власти при проведении выборов // Журнал российского права. – 2002. - № 5. – С. 21; Кабанов П.А., Райков Г.И., Чирков Д.К. Политическая коррупция в условиях реформирования российской государственности на рубеже веков: Монография. М.: Дружба народов, 2008. – С. 107; Мальцев Г.В., Носов С.И. Коррупциогенные факторы в юридических нормах: природа, формы проявления, проблемы устранения // Право и образование. – 2009. - № 1. – С. 4.

¹² Собрание законодательства РФ. – 2005. - № 21. – Ст. 1919.

¹³ Тувимская правда. – 2006. - №74 – 78. – 24 июня.

¹⁴ Тульские известия. – 2008. - № 134. – 10 июля.

¹⁵ Тульские известия. – 2008. - №144. – 24 июля.

¹⁶ Информационный сборник Законодательного Собрания Еврейской автономной области. – 2006. - № 22. – март.

¹⁷ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 25. – Ст. 2954.

¹⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. - №1 (ч. 1). – Ст. 1.

¹⁹ Волгоградская правда. – 2008. - № 200. – 29 октября.

№ 1055-ЗТО не содержат никаких положений о контрольно-ревизионных службах при избирательных комиссиях.

Закон Брянской области от 23 января 2008 года № 4-З «О выборах депутатов Брянской областной Думы»²⁰ не регулирует порядок использования Государственной автоматизированной системы «Выборы». Аналогичные правовые положения отсутствуют в законе Тульской области от 08 июля 2008 года № 1055-ЗТО.

В законодательстве ряда субъектов Российской Федерации (Республика Ингушетия, Чеченская Республика, Ивановская область, Кемеровская область, Костромская область, Тамбовская область) закреплено коррупциогенное положение о том, что если кандидат без вынуждающих к тому обстоятельств не сложил с себя полномочия, несовместимые со статусом депутата, выборного должностного лица, в результате чего назначены повторные выборы, этот кандидат должен полностью или частично возместить соответствующей избирательной комиссии произведенные ею расходы, связанные с проведением повторных выборов. Таким образом, объем возмещения расходов на проведение повторных выборов зависит от усмотрения избирательной комиссии.

В целях устранения возможности выборочного правоприменения из статьи 81 Закона Республики Ингушетия от 08 июня 2009 года № 24-РЗ «О муниципальных выборах в Республике Ингушетия»²¹, статьи 83 Закона Чеченской Республики от 10 мая 2007 года № 32-РЗ «О муниципальных выборах в Чеченской Республике»²², пункта 10 статьи 56 Закона Ивановской области от 27 июня 2003 года № 60-ОЗ «О выборах»²³ предлагается исключить словосочетание «или частично».

Таким образом, видно, что в Российской Федерации как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации требуется дальнейшее развитие законодательного обеспечения избирательного процесса в направлении противодействия коррупции. Устранение коррупциогенных факторов избирательного законодательства позволит повысить уровень доверия населения к представительным органам власти, снизит социальную напряженность в обществе, будет способствовать демократизации и укреплению законности избирательного процесса.

ГЛАВА 2. ФОРМЫ ПРОЯВЛЕНИЯ КОРРУПЦИИ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Коррупция в избирательном процессе: формы и признаки

Демократические, свободные, равные выборы являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти. Государство гарантирует свободное волеизъявление граждан Российской Федерации на выборах и референдуме.

К сожалению, практика современного российского избирательного процесса свидетельствует о том, что значительное количество проводимых избирательных кампаний, кампаний референдума не всегда соответствует базовым принципам

демократии. Ангажированность средств массовой информации, предвзятость избирательных комиссий и правоохранительных органов, использование административного ресурса, незаконное финансирование избирательных кампаний, подкуп избирателей, фальсификация избирательных документов и итогов голосования, «грязные» избирательные технологии – негативные явления, в значительной мере сопровождающие современный избирательный процесс. Поскольку в основе подавляющего большинства названных нарушений лежит подкуп и злоупотребление своим статусом участниками избирательного процесса, есть основания говорить о проникновении коррупции с некоторыми специфическими особенностями в сферу избирательного процесса.

Коррупция в избирательном процессе – явление чрезвычайно опасное не только потому, что в результате коррупционных отношений искажается реальная политическая конкуренция, закладывается коррумпированность будущих представителей органов законодательной и исполнительной власти, снижается уровень доверия населения процессу формирования власти посредством выборов, но еще и потому, что представляет собой угрозу национальной безопасности государства. В юридической литературе в отношении этого вида коррупции часто используется термин «электоральная коррупция», но этимология термина «электорат», что в переводе с латинского «elector» – «избиратель», не передает всю совокупность коррупционных отношений, возникающих в период проведения выборов и в связи с ними. Электорат – это «совокупность избирателей, голосующих за какую-либо политическую партию или ее кандидата на парламентских, президентских или муниципальных выборах».

Коррупция в избирательном процессе обладает рядом признаков:

- 1) данный вид коррупции проявляется в специальной сфере общественных отношений – избирательном процессе;
- 2) субъектами коррупции в избирательном процессе могут быть избиратели, кандидаты, избирательные объединения и их представители, доверенные лица, уполномоченные представители кандидатов и избирательных объединений, наблюдатели, избирательные комиссии и их члены, средства массовой информации и их представители, лица, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо являющиеся членами органов управления организации независимо от формы лица, предоставляющие субъектам избирательного процесса выгоды материального и (или) нематериального характера;
- 3) использование субъектами своего статуса, служебного положения в личных или групповых интересах;
- 4) извлечение субъектами коррупции в избирательном процессе в период подготовки и проведения выборов, референдума выгод материального и нематериального характера.

Наиболее распространенными формами коррупции являются следующие:

- 1) противоправное осуществление информационного обеспечения выборов, референдума организациями, осуществляющими выпуск средств массовой информации из корыстной или иной заинтересованности. Меньшую часть средств за публикацию средства массовой информации получают легально через счет кандидата, большую часть они получают наличными непосредственно от кандидата;

- 2) незаконное финансирование избирательных кампаний. Поскольку средств, определенных Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ для проведения полноценной

²⁰ Официальная Брянщина. – 2008. - № 2. – 28 января.

²¹ Ингушетия. – 2009. - № 95-96. – 11 июня.

²² Ведомости Республики. – 2007. - № 91. – 03 июля.

²³ Собрание законодательства Ивановской области. – 2006. - № 38. – 29 декабря.

избирательной кампании, недостаточно, то кандидаты и избирательные объединения рассчитываются с исполнителями непосредственно, а не через счет кандидата (так называемый «черный нал»).

3) применение субъектами избирательного процесса административного ресурса, что, в свою очередь, может выражаться в:

а) обеспечении неравного доступа к средствам массовой информации;

б) давлении на избирательные комиссии;

в) давлении на правоохранительные органы;

г) давлении на бизнес-структуры;

4) подкуп лиц, призванных обеспечивать открытость и гласность избирательного процесса; членов избирательных комиссий с правом решающего голоса; лиц, призванных представлять интересы кандидатов, избирательных объединений;

5) подкуп кандидатов, не связанный с финансированием избирательной кампании;

6) подкуп избирателей.

Как правило, эти формы коррупции сочетаются и дополняют друг друга.

Поскольку коррупция является противоправным деянием, влекущим за собой юридическую ответственность, а коррупция в избирательном процессе – одним из видов коррупции, то можно говорить о коррупционном правонарушении в избирательном процессе, за которое законом установлена гражданско-правовая, дисциплинарная, конституционная, административная или уголовная ответственность.

Среди правонарушений имеют место как коррупционные правонарушения в избирательном процессе, так и правонарушения, вытекающие из коррупционных в избирательном процессе, они представляют собой правонарушения, не обладающие признаками коррупции в избирательном процессе, но тесно связанные с ней. В качестве примера можно привести распространение клеветнических сведений о кандидате представителем средства массовой информации в период проведения избирательной кампании в обмен на получение выгод различного характера.

Поскольку коррупция в избирательном процессе обладает высокой степенью общественной опасности, то государство и общество должны активно противодействовать распространению этого явления. Противодействие коррупции в избирательном процессе заключается в системе мер социальной профилактики, направленной на выявление, предупреждение, пресечение и расследование коррупционных правонарушений избирательного процесса, осуществляемой соответствующими государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

2.2. Противодействие электоральной коррупции

Коррупция всегда носит скрытый, конфиденциальный характер, но вместе с тем какой бы скрытой коррупция ни была, она обязательно должна иметь и некоторые явные признаки, конкретные нарушения законодательства, установленных норм и правил проведения выборов, этики, нравственности и т.п.

Нормальным ходом выборов можно считать такой, при котором обеспечивается выполнение общепризнанных норм, правил и процедур современной демократии, в частности,

обеспечивается соблюдение конституционных прав и свобод граждан, свобода их волеизъявления, возможность получения ими полной и точной информации о кандидатах, избирательных объединениях и организации выборов, точность и честность подсчета избирательных бюллетеней и т.п.

Коррупция в действиях будущих кандидатов может присутствовать задолго до объявления даты выборов и продолжаться весьма длительные периоды после завершения выборов, например, на судебных процессах, которые могут длиться не один год.

В ходе проведения избирательных кампаний избирательные комиссии могут противодействовать коррупции в случаях обращения в правоохранительные органы с представлениями о проверке достоверности сведений о кандидатах, указанных в заявлении и иных документах представляемых кандидатами при выдвижении, в том числе:

1) сведений о размере и об источниках доходов кандидата, а также об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности (в том числе совместной собственности);

2) сведений о вкладах в банках, ценных бумагах;

3) сведений о наличии у кандидата неснятой и непогашенной судимости.

Правоохранительные органы сообщают о результатах проведенной проверки. Избирательная комиссия направляет в средства массовой информации сведения о выявленных недостоверных фактах в сведениях, представленных кандидатами.

В соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ избирательные комиссии и суды имеют право не регистрировать и снимать кандидатов с выборов за те или иные нарушения законодательства.

Избирательная комиссия отказывает в регистрации кандидату (списку кандидатов) в случаях нарушения ими порядка выдвижения. В соответствии со статьей 38 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ установлены исчерпывающие перечни оснований отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов) и иным законом дополнены быть не могут.

Отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов) относится к мерам государственно-правовой ответственности. Решение о применении такой меры может быть принято соответствующей избирательной комиссией. Отмена регистрации выступает в качестве меры ответственности (санкции) за нарушение законодательства о выборах и влечет за собой ограничение избирательных прав граждан, избирательных объединений. Решение о применении такой меры может быть принято только судом.

Политические, финансовые и экономические ставки на современных выборах очень высоки. Поэтому субъекты этих выборов не останавливаются ни перед чем, чтобы их выиграть. Такому подходу к выборам во многом способствуют нормы избирательного законодательства и особенно практика их избирательного применения к тем или иным субъектам выборов. Ведь если осуществление нарушений избирательного законодательства дает преимущества кандидатам, то санкции за эти нарушения применяются не всегда и не ко всем из них.

В результате происходит своеобразная борьба нарушителей на выборах с избирательными комиссиями всех уровней. Коррупция, связанная с использованием самими кандидатами, избирательными объединениями «грязных технологий», технологий подкупа избирателей, – наиболее опасная форма коррупции, так как имеет тенденцию к постоянному совершенствованию методов.

Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»²⁴ были внесены изменения в статью 29 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ в части установления дополнительных ограничений, обязательных для соблюдения, в том числе членами избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, работающим в комиссиях на постоянной (штатной) основе.

К таким ограничениям относятся:

1) запрет на вхождение в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов действующих на территории Российской Федерации иностранных некоммерческих неправительственных организаций и их структурных подразделений, если это не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

2) запрет на получение, в связи с выполнением возложенных на члена избирательной комиссии с правом решающего голоса обязанностей, не предусмотренных законодательством Российской Федерации вознаграждений (ссуд, денежного и иного вознаграждения, услуг, оплаты развлечений, отдыха, транспортных расходов) от физических и юридических лиц;

3) запрет на выезд члена избирательной комиссии, в связи с выполнением возложенных на него обязанностей, за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации;

4) запрет на использование членом избирательной комиссии в целях, не связанных с выполнением возложенных на него обязанностей, средств материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенных для служебной деятельности;

5) запрет на разглашение или использование членом избирательной комиссии в целях, не связанных с выполнением возложенных на него обязанностей, сведений, отнесенных в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, или служебной информации, ставших ему известными в связи с выполнением возложенных на него обязанностей;

7) обязанность передать принадлежащих члену избирательной комиссии ценных бумаг, акций (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации в случае, если владение членом избирательной комиссии приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов.

Также в Федеральный закон от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти»²⁵ была введена статья 2.1, согласно которой на лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, распространяются ограничения, установленные для членов Правительства Российской Федерации, к которым помимо перечисленных относятся:

1) запрет быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органах государственной власти;

2) запрет получать гонорары за публикации и выступления

в качестве члена избирательной комиссии субъекта Российской Федерации;

3) запрет принимать без разрешения Президента Российской Федерации почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия иностранных государств.

Данные административно-правовые средства противодействия коррупции призваны устранить саму возможность возникновения конфликта между интересами членов избирательных комиссий, работающих в комиссиях на постоянной (штатной) основе, и интересами общества и государства.

При этом указанных мер административно-правового регулирования явно недостаточно. Многие исследователи даже высказываются в пользу сближения правового регулирования статуса членов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, работающих в комиссиях на постоянной (штатной) основе и государственных гражданских служащих.

Несмотря на то, что административно-правовые средства противодействия коррупции в избирательном праве и процессе лишь начинают развиваться в Российской Федерации, мы можем предложить ряд принципов и критериев установления указанных средств с тем, чтобы административно-правовые средства органично вписались в правовой статус члена избирательной комиссии и не затрагивали тех его прав и свобод, которые не могут вызвать конфликт интересов в принципе. Помимо таких общих принципов, как принципы законности, ясности закрепления административно-правовых средств, отсутствия противоречий и так далее, мы можем выделить ряд специальных принципов.

Итак, первый принцип – принцип минимизации мер административно-правового регулирования в виде ограничений и запретов. Несмотря на то, что на сегодняшний день множество исследователей выступает именно за расширение перечня административно-правовых запретов и ограничений, мы находим, что установление хотя бы одной излишней, ограничивающей права и свободы служащего меры серьезно нарушает принцип равенства, а также противоречит смыслу и духу Конституции Российской Федерации.

С данным принципом тесно связан принцип индивидуализации административно-правовых средств противодействия коррупции. Оба эти принципа в совокупности означают, что, во-первых, нужно выявить возможности возникновения конфликта интересов для каждой конкретной должности в избирательной системе Российской Федерации, а во-вторых, подобрать как можно меньше административно-правовых средств, ликвидирующих возможности конфликтов интересов.

Так, очевидно, что основной коррупционный потенциал несут именно члены избирательных комиссий, работающие в комиссиях на постоянной (штатной) основе. Это Председатель, заместитель Председателя и секретарь Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, председатель, заместитель председателя и секретарь избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, председатель или секретарь иных комиссий, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, и иные члены избирательных комиссий с правом решающего голоса, работающие в комиссиях на постоянной (штатной) основе.

Административно-правовое регулирование должно быть направлено, в первую очередь, на совершенствование правового статуса указанных категорий лиц.

Следующий критерий административно-правовых средств противодействия коррупции – достаточность данных средств в целях противодействия коррупции.

²⁴ Собрание законодательства РФ. – 2008. - № 52 (ч. 1). – Ст. 6229.

²⁵ Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 42. – Ст. 5005.

Это означает, что накладываемая мера действительно должна либо полностью ликвидировать возможность возникновения конфликта интересов, либо значительно уменьшить вероятность его наступления.

Например, нормы подпункта «б» пункта 15.1 статьи 29 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ призваны оградить члена избирательной комиссии от влияния, которое на него оказывают третьи лица с помощью подарков и наград. Однако содержащиеся в законодательстве нормы, по-видимому, призваны лишь ликвидировать такой вид передачи-получения взятки, как передача материальных ценностей «в открытую» под видом подарка «от всей души». При этом действующее законодательство лишь создает сложнейшую процедуру по передаче подарков, приуроченных к официальным мероприятиям, в собственность Российской Федерации или субъекта Российской Федерации.

В результате остается множество совершенно законных способов передачи подарков, наград, а следовательно, и неустраиваемый способ влияния на членов избирательных комиссий.

Следующий принцип можно обозначить как сложность преодоления (или уклонения от соблюдения) средств административно-правового противодействия коррупции.

Вводимая мера административно-правового регулирования должна быть адекватна существующим реалиям, учитывать находчивость недобросовестных коррупционеров и создавать действительные, труднопреодолимые препятствия к коррупционному поведению.

Отличный пример использования данного принципа содержится в статье 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «Обязанность государственных и муниципальных служащих представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера». Разумеется, данный институт предоставления сведений был бы неполным и, как следствие, недейственным, если бы объем требуемых к представлению сведений касался бы только доходов, имущества и обязательств имущественного характера конкретно государственного служащего. Был бы слишком легкий и очевидный способ присвоения незаконно полученных материальных средств, например, передача их близким родственникам или покупка от их имени недвижимости и так далее.

Расширение данной меры до доходов и имущества супруги и несовершеннолетних детей практически устраняет возможность передачи коррупционером незаконно полученных средств в виде недвижимости непосредственно в свою же семью.

По нашему мнению, расширение охвата действия данного обязательства на указанную выше категорию членов избирательных комиссий было бы весьма оправдано, учитывая важность осуществляемых ими функций.

Также необходимым критерием любого административно-правового средства противодействия коррупции является обязательный учет современных достижений психологии и социологии.

Каждый тип коррупции основан на специфической психологической основе. Без учета этой психологической основы, а, возможно, даже ее использования административно-правовые средства будут беспомощны.

Возьмем для примера транзактивный тип коррупции (коррупция-сделка) и ситуацию, когда недобросовестный член избирательной комиссии предлагает кандидату дать ему небольшую взятку с тем, чтобы он не уведомлял правоохранительные органы о допущенных кандидатом нарушениях.

Можно ли административно-правовыми мерами регулирования способствовать тому, чтобы кандидат в этой ситуации принял сторону закона и, возможно, даже помог изловить коррупционера?

Посмотрим на побудители (мотивационную сферу направленности личности) взяткодателя в данной ситуации. Как можно заметить, помимо общих для коррупционеров соответствующих психологических установок, основными побудителями являются желание потерять меньше материальных средств за счет разницы между возможным наказанием и взяткой, а также нежелание нести юридическую ответственность вообще, иначе говоря, не пятнать репутацию и успешно провести избирательную кампанию до конца.

С тем чтобы избежать такого рода проявлений коррупции, недавно в Москве установили обязательность аудиозаписи во всех автомобилях ГИБДД разговоров инспекторов с гражданами. Но, поскольку передать взятку можно и вне автомобиля ГИБДД, огромного эффекта от таких мер ждать не стоит.

Совсем иначе поступили в Народной республике Китай, где каждого гражданина, кто представит правоохранительным органам информацию о злоупотреблениях чиновников служебным положением, премируют крупными денежными вознаграждениями. Размер вознаграждения отчасти зависит от стоимости имущества, конфискуемого по делам о коррупции²⁶. В такой ситуации вымогатели взятки будут стараться не раскрывать свое преступное поведение перед незнакомыми и непроверенными людьми. Таким образом, устраняется основная мотивация держать факт коррупционного деяния в тайне и добавляется ощутимый стимул в поимке взяткополучателя. Учитывая весьма положительный опыт Китая, не следует недооценивать психологический анализ коррупционного деяния и последствий воздействия административно-правовыми средствами.

Немаловажным является принцип максимально широкого использования общественного контроля.

Представляется, что основное назначение антикоррупционного общественного контроля как элемента контроля над деятельностью избирательной системы состоит в информировании уполномоченных государственных и муниципальных органов в форме обращений о ставших известными или выявленными в ходе проверок нарушениях, а также иных проблемах коррупционного характера в избирательном процессе.

Несмотря на то, что Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ среди основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции называет создание механизмов общественного контроля над деятельностью государственных органов, а также несмотря на восторженные отклики о данном институте целого ряда исследователей, стоит заметить, что весьма специфическая сущность данного института предполагает весьма ограниченную роль.

Это связано как с природой общественного контроля, как социальной практики в целом, так и с проблемами закрепления и применения данного контроля в Российской Федерации. Так, сама сущность общественного контроля как такового не предусматривает право вмешиваться в деятельность контролируемого и право самостоятельно привлекать его к правовой ответственности²⁷. Субъект общественного

²⁶ См. Костенников М.В., Куракин А.В., Колчманов Д.Н., Марьян А.В. Административно-правовые средства минимизации коррупционных рисков в служебной деятельности государственных служащих зарубежных стран // Административное и муниципальное право. – 2010. - № 5. - С. 5.

²⁷ См. Белев В.П. Общественный контроль в современной России // Конституционное и муниципальное право. – 2006. - № 6. - С. 18.

контроля вынужден обращаться за этим либо в проверяемый государственный орган, либо в иной контролирующий государственный орган. На этой стадии общественный контроль во многом заканчивается и все начинает зависеть уже от работы соответствующих государственных органов.

В любом случае, данная деятельность предусматривает не только информирование общественности и власти о конкретных проявлениях коррупции с целью их быстрого и качественного исследования, но также подразумевает определенное социальное воздействие в форме закрепления негативной установки на коррупционное поведение. В соответствии с исследованиями Ф. Хайдера, Т. Ньюмена когнитивный компонент воздействия может иметь решающий эффект, так как изменение установки будет происходить именно тогда, когда когниции человека в ситуации социального противоречия будут вступать в противоречие друг другу. Данный эффект от общественного контроля является для нас также определяющим, несмотря на его вторичный характер.

Заметим также, что одной из фундаментальных проблем существующего общественного контроля в избирательном процессе выступает излишняя закрытость деятельности избирательных комиссий. С одной стороны, действует Федеральный закон от 09 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»²⁸, согласно которому любой гражданин может получить практически любую информацию о деятельности соответствующего органа. С другой стороны, по разным причинам у недобросовестных участников избирательного процесса остаются возможности по сокрытию от общественности некоторых своих неправомερных действий и решений. Развитие данного направления, то есть повышение прозрачности работы избирательных комиссий, давало бы постоянный эффект привлечения интереса общественности к их работе.

Вместе с тем, говорить об неотвратимой успешности указанных административно-правовых мер пока преждевременно. Электоральная коррупция существует не сама по себе, а в условиях и в системе связей с теневыми сторонами российской действительности, прежде всего, с теневой экономикой, которая, в свою очередь, неотделима от коррупции²⁹. Теневой сектор экономики не может существовать без поддержки коррумпированных чиновников. Соответственно, есть и обратная связь – теневой бизнес поддерживает вовлеченных в него чиновников материально. Этот же бизнес формирует теневые выборные фонды, существенно превышающие легальные избирательные фонды, регистрируемые избирательными комиссиями. Помимо теневого и во многом незаконного характера этих процессов, в них всегда существенно ограничивается или полностью исключается участие граждан, избирателей. Тем самым разрушается развитие электоральных процессов по нормативной модели современной демократии.

Очень часто у должностных лиц возникает желание использовать свои финансовые, материальные и организационные ресурсы для обеспечения победы на выборах себе или своему ставленнику с целью расширения коррупционного использования ресурсов, которыми в результате такой победы можно будет распоряжаться. Современные региональные выборы проходят в условиях активного передела собственности, поэтому именно финансовый, коммерческий и иные виды

капитала определяют их итоги. Крупные корпорации готовы нарушать любые законы и нормы, подкупать любых чиновников для получения собственности в субъектах Российской Федерации.

Описанные особенности электоральной коррупции делают весьма проблематичной эффективную борьбу с ней. Необходим системный подход к противодействию электоральной коррупции, в первую очередь, направленный на преодоление теневых явлений в финансовой сфере, экономике и политике не только на выборах, но и вне их. Открытость выборов и всего политического процесса является также важнейшим фактором противодействия электоральной коррупции.

Не менее важным фактором противодействия электоральной коррупции является укрепление структур гражданского общества и его влияния на политический процесс и на выборы, в частности. Именно усиление воздействия структур гражданского общества на политический процесс способно, с одной стороны, сформировать ответственных избирателей, а с другой – обеспечить соблюдение реальных интересов граждан на выборах, т.е. снизить уровень электоральной коррупции. Ведь на выборах граждане отдают свои голоса кандидатам и политическим партиям, перекладывая на них ответственность за решение своих проблем. И только реальное развитие структур гражданского общества может способствовать формированию в России групп социально ответственных граждан, которые, с одной стороны, могли бы самостоятельно решать многие общественные проблемы, а с другой – выступать в роли эффективных лоббистов общественных приоритетов и потребностей. По-видимому, иного способа сформировать таких лоббистов не существует, а без них коррупционная практика в политике и, в частности, на выборах и в связи с ними будет практически неограниченно расширяться.

Электоральную коррупцию невозможно преодолеть без внедрения в реальную практику выборов соблюдения демократических норм и правил. Например, для утверждения демократической модели выборов было бы желательно расширение прав граждан на выдвижение кандидатов, на агитацию в ходе предвыборных кампаний, на наблюдение за ходом голосования и подсчета избирательных бюллетеней и т.п. Во всех случаях, когда российский законодатель пытается разрешить тот или иной конфликт норм и практики выборов, он для утверждения демократической их модели должен руководствоваться приоритетом прав избирателей над правами всех остальных субъектов выборов. В частности, если принцип равных прав кандидатов на проведение предвыборной агитации вступает в противоречие с правом граждан на получение информации о них из разных источников, равенство прав кандидатов должно быть ограничено. Поэтому следует снять законодательные запреты на комментирование программ кандидатов и политических партий, на публикации мнений граждан и общественных организаций о кандидатах и политических партиях в средствах массовой информации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, на основании проведенного исследования можно сделать неутешительный вывод о том, что электоральная коррупция по-прежнему имеет очень глубокие корни в российском избирательном праве и избирательном процессе.

Противодействие электоральной коррупции возможно путем укрепления структур гражданского общества и его

²⁸ Собрание законодательства РФ. – 2009. - № 7. – Ст. 776.

²⁹ Кчямкин И.М., Тимофеев Л.М. Теневая Россия: Экономико-социологическое исследование. – М.: РГГУ. 2000. С. 283.

влияния на политический процесс и на выборы, в частности. Именно усиление воздействия структур гражданского общества на политический процесс способно, с одной стороны, сформировать ответственных избирателей, а с другой – обеспечить соблюдение реальных интересов граждан на выборах, т.е. снизить уровень электоральной коррупции.

Электоральную коррупцию невозможно преодолеть без внедрения в реальную практику выборов соблюдения демократических норм и правил. К сожалению, в настоящий период развитие избирательного законодательства идет в совершенно ином направлении.

Меры социальной профилактики по предупреждению коррупции в избирательном процессе, в первую очередь, должны быть направлены на повышение правовой культуры избирателей и политической активности граждан. Поскольку несовершенство некоторых положений избирательного законодательства является серьезным коррупциогенным фактором, обуславливающим распространение коррупции в избирательном процессе, необходимо принятие соответствующих мер:

1) в целях повышения прозрачности работы избирательных комиссий закрепление обязанности избирательных комиссий размещать все принимаемые решения на официальных сайтах избирательных комиссий в сети Интернет;

2) совершенствование механизма кадровой политики, в том числе установление требования об обязательном наличии высшего юридического образования или ученой степени в области права у всех членов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации с правом решающего голоса;

3) введение обязательного квалификационного экзамена для членов избирательных комиссий всех уровней на знание избирательного законодательства и норм права, предусматривающих ответственность за нарушение избирательного законодательства;

4) обоснованное установление административно-правовых средств противодействия коррупции в соответствии с приведенными принципами и критериями. Так, представляется необходимым уже в ближайшее время установить следующие меры:

- абсолютный запрет на прием каких-либо подарков членами избирательных комиссий, работающими в комиссиях на постоянной (штатной) основе, а также наград, почетных и специальных званий (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений. Данное административно-правовое средство в форме запрета должно носить универсальный характер и распространяться на всех членов избирательных комиссий, работающих в комиссиях на постоянной (штатной) основе;

- обязанность членов избирательных комиссий, работающих в комиссиях на постоянной (штатной) основе, представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера близких родственников, а также лиц, совместно с ними проживающих;

- принятие документа, содержащего нормы морали, основы профессионального поведения для членов избирательных комиссий;

- установление абсолютного ограничения на замещение вакансии члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, если на данный момент близкий родственник

этого лица уже является членом избирательной комиссии вышестоящего уровня.

В целом совершенствование законодательства и правоприменительной практики, скоординированные усилия организаторов выборов, правоохранительных и судебных органов по пресечению противоправных действий должны способствовать оздоровлению избирательного процесса, сделать его реальным препятствием для распространения электоральной коррупции в России.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Собрание законодательства РФ. – 2009. - № 4. – Ст. 445.

2. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 2008. - № 52 (ч. 1). – Ст. 6229.

3. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 2008. - № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.

4. Федеральный закон от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2005. - № 21. – Ст. 1919.

5. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 24. – Ст. 2253.

6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

7. Федеральный закон от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти» // Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 42. – Ст. 5005.

8. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 25. – Ст. 2954.

9. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 года № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Российская газета. – 2009. - № 207. – 30 октября.

10. Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. – 2009. - № 214. – 13 ноября.

11. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 года № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. – 2009. - № 20. – Ст. 2444.

12. Закон Республики Ингушетия от 08 июня 2009 года № 24-РЗ «О муниципальных выборах в Республике Ингушетия» // Ингушетия. – 2009. - № 95-96. – 11 июня.

13. Закон Волгоградской области от 25 октября 2008 года № 1751-ОД «О выборах депутатов Волгоградской областной Думы» // Волгоградская правда. – 2008. - № 200. – 29 октября.

14. Закон Брянской области от 23 января 2008 года № 4-З «О выборах депутатов Брянской областной Думы» // Официальная Брянщина. – 2008. - № 2. – 28 января.
15. Закон Тульской области от 08 июля 2008 года № 1055-ЗТО «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления» // Тульские известия. – 2008. - № 134. – 10 июля.
16. Закон Тульской области от 18 июля 2008 года № 1066-ЗТО «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами главы муниципального образования, иного выборного должностного лица местного самоуправления» // Тульские известия. – 2008. - № 144. – 24 июля.
17. Закон Чеченской Республики от 10 мая 2007 года № 32-РЗ «О муниципальных выборах в Чеченской Республике» // Ведомости Республики. – 2007. - № 91. – 03 июля.
18. Закон Еврейской автономной области от 29 марта 2006 года № 662-ОЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Еврейской автономной области» // Информационный сборник Законодательного Собрания Еврейской автономной области. – 2006. - № 22. – март.
19. Закон Республики Тыва от 23 июня 2006 года № 1867 ВХ-1 «О выборах депутатов Палаты представителей Великого Хурала Республики Тыва» // Тувимская правда. – 2006. - № 74 – 78. – 24 июня.
20. Закон Ивановской области от 27 июня 2003 года № 60-ОЗ «О выборах» // Собрание законодательства Ивановской области. – 2006. - № 38. – 29 декабря.
21. Александровская С.В. Проблемы борьбы с электоральной коррупцией в древнеримской Республике и современной России // Древнее право. Ivs antiquvm. – М.: Спарк, 2006, - С. 192 – 203.
22. Аленкин С.В. Механизм противодействия коррупции (теоретико-правовое исследование). – М.: 2008, 190 с.
23. Ароян, Е.В. Электоральная коррупция в провинциальном городе: (Опыт политико-криминологического исследования электорального поведения) // Следователь. – 2007. - № 4. – С. 46 – 49.
24. Белев В.П. Общественный контроль в современной России. - Конституционное и муниципальное право.- 2006.- № 6.- С. 10 - 14.
25. Большая советская энциклопедия. URL: www.cultinfo.ru/fulltext/1/001/008/064/970.htm.
26. Бородин С.В., Лунеев В.В. О криминологической экспертизе законов и иных нормативных актов // Государство и право. – 2002. - № 6. – С. 40 – 49.
27. Гражданские инициативы и предотвращение коррупции / Под ред. А.Ю. Сунгурова. – СПб.: Норма, 2000. – 300 с.
28. Кабанов П.А., Райков Г.И., Чирков Д.К. Политическая коррупция в условиях реформирования российской государственности на рубеже веков: Монография. М.: Дружба народов, 2008. – 250 с.
29. Костенников М.В., Куракин А.В., Колчманов Д.Н., Мारьян А.В. Административно-правовые средства минимизации коррупционных рисков в служебной деятельности государственных служащих зарубежных стран. - Административное и муниципальное право. - 2010. - № 5. - С. 5 - 20.
30. Кузьмин Н.А. К вопросу о понятии и природе коррупции // Российский следователь. – 2009. - № 24. – С. 23 – 26.
31. Кузьминов Я.И. Тезисы о коррупции // Инвестиционный климат и перспективы экономического роста в России: В 2-х кн. / Отв. ред. Е.Г. Ясин. – М.: ГУ ВШЭ, 2001. – 410 с.
32. Мальцев Г.В., Носов С.И. Коррупциогенные факторы в юридических нормах: природа, формы проявления, проблемы устранения // Право и образование. – 2009. - № 1. – С. 4 – 10.
33. Мишин Г.К. О теоретической разработке проблемы коррупции // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы / Под ред. В.В. Лунеева. – М.: 2001, 264 с.
34. Постников А.Е. Избирательное законодательство: необходимо четкое разделение полномочий между различными уровнями власти при проведении выборов // Журнал российского права. – 2002. - № 5. – С. 21 – 30.
35. Российская юридическая энциклопедия / Авт. кол.: Т.Е. Абова, С.А. Авакьян, Г.Д. Алексеев; гл. ред. А.Я. Сухарев. – М.: 1999, 679 с.
36. Тимофеев Л.М. Институциональная коррупция: Очерки теории. – М.: 2000, 145 с.
37. Туровский Р. Губернаторы и «олигархи»: история отношений // Политика в регионах: губернаторы и группы влияния. – М.: Центр политических технологий, 2002. – 300 с.
38. Шевченко В. Алгоритм выбора: свои и чужие или честные и остальные. Пособие для начинающих коррупционеров и таких же борцов с коррупцией. – Томск, 2000. 286 с.



Автор:

Стрекин Сергей Николаевич, студент 52 группы V курса дневного отделения

Научный руководитель:

Прилуцкая Наталья Николаевна, старший преподаватель кафедры, начальник юридического отдела избирательной комиссии Архангельской области

ТИПЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ НА ВЫБОРАХ В ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ, РАЗВИТИЕ, АЛЬТЕРНАТИВА

ВВЕДЕНИЕ

В советской России местные Советы представляли собой значительную часть общей системы представительных органов власти, функционировавших на основе единых принципов построения и организации своей деятельности в общегосударственном масштабе. В январе 1918 года народным комиссариатом внутренних дел были подготовлены Обращение «Об организации местного самоуправления» и Инструкция «О правах и обязанностях Советов», в соответствии с которыми местные Советы объявлялись органами власти и управления, действующими в пределах принятого тогда административно-территориального деления; признавались классовыми организациями, объединяющими пролетарские и полупролетарские слои населения; самостоятельными в вопросах местного значения, но при этом обязаны всегда действовать сообразно декретам центральной советской власти и более крупных Советов.¹

Сегодня в юридической литературе отмечается, что местные представительные органы являются базовым элементом в современной системе местного самоуправления, им принадлежит ведущая роль.²

Как полагает В.А. Баранчиков, ведущая роль представительных органов в системе муниципальной власти обусловлена тем, что они решают наиболее важные вопросы местной жизни, и характером их исключительной компетенции.³

С.Г. Соловьев определяет представительный орган местного самоуправления как «чрезвычайно специфический субъект правоотношений», сочетающий в себе признаки

как полноправного субъекта имущественного оборота, так и субъекта публично-правовых правоотношений, наделенного муниципально-властными полномочиями.

Исходя из особой роли данного демократического института, необходимо, чтобы порядок его формирования отвечал не только основным принципам, закрепленным в российском и международном праве, но и, в первую очередь, интересам населения того или иного муниципального образования.

Целью работы является исследование сложившейся практики формирования представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации, выявление проблемных точек применяемых избирательных систем, изучение предложенных законодательных новаций в данной области и разработка новых механизмов формирования представительных органов.

Объектом работы является порядок формирования представительных органов муниципальных образований в Российской Федерации. Предметом – использование разных типов избирательных систем на выборах в представительные органы местного самоуправления.

В работе будет проведен системный анализ существующих систем формирования представительных органов муниципальных образований в Российской Федерации и выявлены перспективы их развития.

Основу нормативной базы по вопросу исследования составляют: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», а также законодательные акты субъектов Российской Федерации и уставы муниципальных образований.

¹ См.: Выдрин И.В. Муниципальное право: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2004. С. 58-59.

² См.: Соловьев С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 253; Баранчиков В.А. Муниципальное право. М., 2000. С. 173.

³ См.: Баранчиков В.А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации: монография. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. С.127-129.

1. ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В настоящее время в российском законодательстве закреплена широкая система гарантий осуществления населением местного самоуправления. В то же время, в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴ (далее – Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ), не во всех муниципальных образованиях представительные органы формируются, и не везде они формируются путем прямых выборов.

Обычно в представительный орган поселения входят депутаты, избираемые на муниципальных выборах с применением мажоритарной, пропорциональной или смешанной избирательных систем. В контексте указанного Федерального закона понятие «избирательная система» понимается в узком смысле и употребляется применительно к определению результатов голосования. В специальной юридической литературе существует устоявшееся и четкое понятие избирательной системы, под которой понимается установленный законом или иным нормативным актом способ установления результатов голосования на муниципальных выборах (определения кандидатов, признанных избранными)⁵.

Однако, в некоторых муниципальных образованиях функции представительного органа может выполнять сход граждан. В том случае, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, менее 100 человек, то представительный орган поселения не формируется. В этом случае, в соответствии с частью 3 статьи 35 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, полномочия представительного органа осуществляются сходом.

Кроме того, в муниципальных районах допустимо формирование представительного органа не прямыми выборами, а путем делегирования в его состав глав и депутатов муниципальных образований, входящих в состав района.

По итогам муниципальных выборов, прошедших в 2004-2005 гг., видно, что число муниципальных образований, где не формируются представительные органы местного самоуправления, а их полномочия выполняют сходы местных жителей, чрезвычайно мало – всего 78 (против 24032 депутатских представительных органов), из них 43 были сформированы во вновь образованных муниципальных образованиях. Все 78 сходов являются сельскими, т.е. функционируют в сельских поселениях.⁶

Во второй половине 1990-х годов число муниципальных образований, в которых полномочия представительных органов местного самоуправления осуществляли собрания (сходы) граждан, было гораздо больше. Согласно части 6 статьи 15 Федерального закона, ныне утратившего силу, от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»,⁷ в отдельных поселениях уставом муниципального образования в

соответствии с законами субъектов Российской Федерации могла быть предусмотрена возможность осуществления полномочий представительных органов местного самоуправления собраниями (сходами) граждан. И в 534 муниципальных образованиях пятнадцати субъектов Российской Федерации, в соответствии с уставами муниципальных образований и законодательством субъектов, полномочия представительных органов местного самоуправления осуществляли именно собрания (сходы) граждан.⁸

В городских и сельских поселениях, а также городских округах представительные органы местного самоуправления формируются на всеобщих выборах. Для формирования представительных органов местного самоуправления муниципальных районов предусмотрено два варианта, закрепленных в части 4 статьи 35 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

В соответствии с одним из них, представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства.

Второй способ – избрание депутатов на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района.

Опыт муниципальных выборов, прошедших в 2004-2005 гг., показал, что система формирования представительных органов муниципальной власти путем делегирования является достаточно редкой. Конкретнее, ее предпочли в 17-ти муниципальных районах Ленинградской области, 25-ти – Ставропольского края, 43-х – Республики Татарстан, 11-ти – Республики Тыва, 1-м – Эвенкийского автономного округа и 1-м – Корякского автономного округа; все указанные районы являются вновь образованными.⁹

Несомненно, актуальным представляется вопрос о муниципальных избирательных системах, которые используются при проведении выборов представительных органов местного самоуправления.

В соответствии с частью 3 статьи 23 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения устанавливаются законом субъекта Российской Федерации. Законом субъекта Российской Федерации могут быть также определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств.

В соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании.

⁴ Российская газета. – 2003. – № 202.

⁵ Фадеев В. И., Рауткина Н. И., Мионов Н. М. Муниципальные выборы в Российской Федерации. – М., 2006. – С. 56.

⁶ См.: Реформа местного самоуправления в Российской Федерации: итоги муниципальных выборов в 2004 - 2005 годах. Сборник/ Под общ. ред. Л.Ф. Демьянченко// Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. – М., 2006. – С. 32-41.

⁷ Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3506.

⁸ См.: Формирование органов местного самоуправления в Российской Федерации. 1995 - 1998. Электоральная статистика. – М.: Издательство «Весь мир», 1999. – С. 29.

⁹ См.: Реформа местного самоуправления в Российской Федерации: итоги муниципальных выборов в 2004 - 2005 годах. Сборник/ Под общ. ред. Л.Ф. Демьянченко// Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. – М., 2006. – С. 32-41.

Таким образом, важную роль при определении вида и порядка использования избирательной системы в муниципальных образованиях играют субъекты Российской Федерации.

Если субъекты Российской Федерации в законах о муниципальных выборах не предусматривают конкретные виды избирательных систем, применяемые на муниципальных выборах, то эти законы следует считать противоречащими федеральному законодательству.

Также следует считать не соответствующими законы субъектов, предусматривающие одну избирательную систему, поскольку в таком случае муниципальные образования будут лишены права выбора, закрепленного за ними Федеральным законом о местном самоуправлении. Установление законом субъекта РФ только одной избирательной системы, применяемой при проведении муниципальных выборов, не будет соответствовать Федеральному закону.¹⁰

Федеральным законом от 12.06.2002 N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹¹ устанавливается многообразие видов избирательных систем, применимых на выборах в представительные органы муниципальных образований. Данный Закон предполагает возможность проведения выборов депутатов по одномандатным или многомандатным мажоритарным округам, а также по единому избирательному округу по пропорциональным спискам кандидатов. Кроме того, возможно применение смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системы.

Мажоритарная избирательная система основана на принципе большинства: избранным считается кандидат, набравший установленное законом большинство голосов избирателей. В зависимости от того, какое большинство голосов избирателей требуется для избрания по закону, различают:

- мажоритарную избирательную систему абсолютного большинства: для избрания требуется абсолютное большинство голосов избирателей, то есть 50 % от числа избирателей, принявших участие в голосовании, плюс

- один голос;

- мажоритарную избирательную систему относительного большинства: для избрания требуется относительное большинство голосов избирателей, то есть больше, чем получит любой другой кандидат.

Пропорциональная избирательная система основана на принципе распределения депутатских мандатов между списками кандидатов в депутаты пропорционально набранным голосам.

Возможно также проведение выборов депутатов на основании так называемой смешанной избирательной системы, когда определенная часть депутатского корпуса избирается по мажоритарным избирательным округам, а часть депутатских мандатов распределяется между партийными списками по пропорциональной системе.

Доминирующей избирательной системой на муниципальных выборах представительных органов остается мажоритарная. Иные избирательные системы – смешанная и пропорциональная – большого распространения на муниципальных выборах до сих пор не получили. Так, к началу 2006 года смешанная (мажоритарно-пропорциональная) и пропорциональная избирательные системы использовались на выборах в 53 муниципальных образованиях восьми субъектов РФ: в

Красноярском крае, в Волгоградской (2 города и 11 районов), Нижегородской (3 города и 1 район), Сахалинской (1 город), Томской (сам город Томск), Тульской (7 городов и 14 районов), Читинской (сам город Чита) областях. 12 марта 2006 года по смешанной избирательной системе был сформирован совет города Саратова. В целом возможность голосовать по партийным спискам на муниципальных выборах предусмотрена законами 18-ти регионов (помимо названных, это Владимирская, Воронежская, Ивановская, Калининградская, Тверская, Челябинская области, Приморский край и Калмыкия).¹²

В 2009 году в двух муниципальных районах Архангельской области – Онежском и Няндомском представительные органы стали формироваться по смешанной (мажоритарно-пропорциональной) системе.

Следует отметить, что каждому из видов избирательных систем присущи свои достоинства и недостатки.

2. Проблемы действующих систем выборов в представительные органы местного самоуправления Российской Федерации и пути их реформирования

Вопрос о виде избирательной системы, применяемой на выборах в конкретном муниципальном образовании, остается до сих пор дискуссионным.

Обыкновенно достоинством мажоритарных систем считается то, что эти системы являются наиболее понятными избирателю, так как предоставляют возможность персонального выбора, а поскольку на местном уровне первостепенной задачей депутата представительного органа является защита прав и законных интересов граждан конкретной территории, то здесь и важен выбор конкретной личности, а не партийного брэнда¹³.

А.В. Иванченко, А.В. Кынев, А.Е. Любарев в этой связи замечают, что «для законотворческой функции наиболее важно именно адекватное политическое представительство, которое обеспечивается пропорциональной системой. А с точки зрения защиты интересов отдельных граждан важен выбор конкретной личности. Поэтому, если исходить только из этих соображений, можно было бы рекомендовать для нижней палаты федерального парламента пропорциональную систему, для представительного органа субъекта Федерации – смешанную, а для представительного органа местного самоуправления – мажоритарную».¹⁴

Согласно части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации¹⁵ структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, а согласно пункту 4 части 1 статьи 44 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ порядок формирования представительных органов муниципальных образований определяется уставами муниципального образования.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 29 ноября 2004 г. № 17-П, нормативное

¹² См.: Кынев А. Муниципальные выборы по новым правилам // Pro et Contra. - 2007. - N 1 (35). - С. 41.

¹³ Фимиогли Е.С. Система представительных органов местного самоуправления и порядок правового регулирования их формирования // Право и жизнь, 2008. - № 123 (6).

¹⁴ Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М.: Аспект Пресс, 2005. - С. 18.

¹⁵ Российская газета. - 2009. - № 7.

¹⁰ Из разъяснений Комитета Государственной Думы по местному самоуправлению // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 11.

¹¹ Российская газета. - 2002. - № 106.

регулирование порядка определения результатов выборов, признанных состоявшимися, как касающееся защиты прав избирателей, проголосовавших за или против конкретных кандидатов, находится в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов¹⁶.

Законы субъектов, как правило, не содержат отдельной статьи, регулирующей виды применяемых на муниципальных выборах избирательных систем. Элементы избирательных систем оказываются разбросанными по разным статьям, что ухудшает восприятие правового материала и правоприменение.

В последние годы возрастает интерес к этой проблеме, и предлагаются различные пути ее решения. К примеру, давно звучат призывы к созданию кодифицированного акта по избирательному праву на федеральном уровне, который может быть взят за основу при разработке своеобразных избирательных кодексов в субъектах Российской Федерации. Попытки принятия кодексов в субъектах федерации уже ведутся - Закон Тюменской области от 3.06.2003 № 139 «Избирательный кодекс (Закон) Тюменской области»¹⁷, Закон Республики Татарстан от 07.05.2007 № 21-ЗРТ «Избирательный кодекс Республики Татарстан»¹⁸, но без федерального кодекса довольно сложно говорить о единообразии и даже о законности некоторых положений.

Проблема формирования представительных органов муниципальных образований была поднята и Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым. Первоначально, 22 января 2010 года на заседании Государственного совета по вопросам развития политической системы России была поставлена задача развития политической конкуренции на муниципальном уровне. Новый виток развития данной темы был дан 30 ноября 2010 года в ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации.

Президент предложил сделать обязательным использование пропорциональной или смешанной избирательной системы на выборах в представительные органы городских округов и муниципальных районов численностью депутатов не менее 20 человек. «Политическая конкуренция на низовом уровне будет способствовать укреплению доверия к партийной системе и повышению ответственности партий перед избирателями», - сказал Дмитрий Анатольевич Медведев.

В декабре 2010 года Президентом РФ был внесен в Государственную Думу Российской Федерации проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов».

В соответствии с законопроектом не менее половины депутатских мандатов в представительном органе муниципального района и городского округа с численностью 20 депутатов и более распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться необходимый для

допуска к распределению депутатских мандатов минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов, который не может быть более 5 процентов от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Таким образом, на выборах представительных органов указанных муниципальных образований могут применяться как пропорциональная, так и смешанная (мажоритарно-пропорциональная) избирательные системы.

На выборах представительных органов иных муниципальных образований, в том числе представительных органов муниципальных районов и городских округов с численностью менее 20 депутатов, может применяться пропорциональная, смешанная или мажоритарная избирательная система. Условия применения конкретных избирательных систем в таких муниципальных образованиях определяются законом субъекта Российской Федерации в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств.

В связи с указанными изменениями законопроектом устанавливаются требования к депутатам, входящим во фракции, и к фракциям в представительных органах муниципальных образований. Эти требования аналогичны тем, которые установлены для депутатов, входящих во фракции, и для фракций в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

В частности, во фракцию входят все депутаты, избранные в составе списка кандидатов, а также могут входить депутаты, избранные по одномандатным или многомандатным избирательным округам. Фракция может состоять из одного депутата, избранного в составе списка кандидатов.

Депутат, входящий во фракцию, может быть членом только той политической партии, во фракцию которой он входит. Депутат, избранный в составе списка кандидатов, не вправе выйти из фракции. Несоблюдение этих требований влечет за собой досрочное прекращение депутатских полномочий.

Указанные изменения затрагивают около 1200 представительных органов муниципальных образований.

В январе 2011 года законопроект был одобрен в первом чтении подавляющим большинством депутатов Государственной Думы РФ.

На сегодняшний день многие ученые настороженно относятся к подобной инициативе. В.И. Васильев считает, что местное самоуправление вряд ли можно считать политической организацией: оно не занимается политической деятельностью. Как и местное самоуправление в подавляющем большинстве зарубежных стран, оно ведаёт местными хозяйственными и коммунальными делами, обеспечивает социальную поддержку определенных слоев населения (во Франции, например, законом прямо запрещалось муниципалитетам принимать какие-либо политические декларации или заявления). Это, конечно, не означает, что нужно отстранять политические партии от муниципалитетов, но логичнее всего, с нашей точки зрения, было бы участие этих партий в соревновании кандидатов на выборах в мажоритарных округах, особенно в муниципальных образованиях с небольшим числом избирателей.

В принципиальном плане муниципальным выборам больше подходит мажоритарная избирательная система. Пропорциональная система отдаляет депутатов от избирателей, ослабляет их прямые контакты, которые в наибольшей мере обеспечиваются выборами депутатов именно по мажоритарной системе, поскольку в этих условиях можно полнее учитывать настроения, волю, мнения, нужды, потребности конкретных

¹⁶ Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 49. - Ст. 4948.

¹⁷ Тюменские известия. - 2003. - № 115.

¹⁸ Республика Татарстан. - 2007. - № 90-93.

людей и их малых групп. Пропорциональная система выборов подходит больше для крупных муниципальных образований, особенно для крупных городских округов, где депутаты отдалены от избирателей и избиратели практически не знают их в лицо, но и здесь списки кандидатов в депутаты необязательно должны составляться только политическими партиями¹⁹.

Все-таки стоит считать, что новый законопроект в большинстве своем укладывается в данную концепцию. Но инициатива «сверху», после апробации данных изменений, может быть продолжена и постепенно приведет к формированию представительных органов муниципальных образований только по пропорциональной и смешанной избирательной системе.

В этой связи необходимо в первую очередь предусмотреть, как сохранить баланс между «политической конкуренцией на муниципальном уровне» и сохранением провозглашенной Конституцией РФ самостоятельности местного самоуправления.

3. АЛЬТЕРНАТИВЫ СЛОЖИВШИМСЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ СИСТЕМАМ, ПРИМЕНЯЕМЫМ НА ВЫБОРАХ В ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На сегодняшний день в мире существует огромное множество типов избирательных систем. Государства способны выбирать для себя именно ту систему, которая в большей мере отражает традиционный уклад страны, территориальные особенности и, конечно, интересы населения.

В процессе развития местного самоуправления в Российской Федерации напрашивается необходимость корректировки порядка формирования представительных органов муниципальных образований.

Существует несколько вариантов новаций, которые возможно применить на российской почве.

Живой интерес вызывают «рейтинговые» системы вотирования – плампинг и поинт-систем. Плампинг позволяет избирателю вычеркнуть или оставить в бюллетене то число кандидатов, которое он сочтет необходимым. Членами представительного органа становятся кандидаты, набравшие большее количество голосов избирателей по количеству мест в представительном органе.

Поинт-систем предполагает примерно ту же процедуру, но без вычеркивания кандидатов или партий в бюллетене. При использовании поинт-систем избиратель отмечает в бюллетене рейтинг кандидата или избирательного объединения (например, цифрами 1, 2, 3 и т.п.). Выигрывает выборы тот кандидат или блок, который, по мнению большинства избирателей, имеет высший рейтинг.²⁰

Рейтинговое голосование позволяет избирателю наиболее полно отразить свое отношение к каждому кандидату или избирательному объединению. Данные типы вотирования наиболее часто используются при проведении праймериз – предварительного голосования.

¹⁹ Васильев В.И. Законодательное регулирование избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах / В. И. Васильев, Л. Е. Помазанский // Журнал российского права. – 2010. – № 8. – С. 16.

²⁰ Жуков В.И., Краснов Б.И. Общая и прикладная политология: Учебное пособие. - М.: МГСУ; Изд-во «Союз», 1997. – С. 259.

Возможный переход к проведению выборов полностью по партийным спискам порождает два основных варианта. По пропорциональной системе депутатские мандаты распределяются между списками кандидатов пропорционально голосам, поданным за списки кандидатов. Каждая из участвующих в выборах партий располагает своих кандидатов в партийном списке в порядке предпочтения. Существует два варианта списков: «открытый» и «закрытый».

При «закрытом списке» избиратели голосуют за партийный список, а не отдельного кандидата. Каждая партия получает количество мест, пропорциональное полученным голосам. Эти места занимают представители партии в том порядке, который они занимают в партийном списке. Эта система используется при выборах в Европейский парламент во всех странах Европейского союза. Эта система используется также в Израиле, где вся страна является одним избирательным округом с одним «закрытым списком».

Противники данного типа говорят о том, что нельзя превращать муниципалитеты в арену политических боев. При закрытых списках возможно использование «технологии паровоза», когда во главу избирательного списка ставятся популярные личности, которые затем отказываются от своих мандатов, в результате чего в представительный орган попадают совершенно другие люди из конца списка. К сожалению, такие «депутаты» зачастую лоббируют лишь свои интересы и интересы продвинувших их групп, не задумываясь о развитии муниципального образования.

К примеру, в Няндомском районе Архангельской области на выборах 11 октября 2009 года список политической партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ: РОДИНА/ПЕНСИОНЕРЫ/ЖИЗНЬ» возглавил депутат Архангельского областного Собрания депутатов Владимир Михайлович Личный, который отказался от мандата. А по списку политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» под № 4 в представительный орган прошел Александр Вячеславович Шмелев - директор филиала «Няндомский» ОАО «Архангельская областная энергетическая компания», которого Губернатор Архангельской области назвал главным ответственным за «разморозку» Няндомы и уволил «за плохую подготовку к отопительному сезону и неадекватную реакцию на штатную ситуацию и доведение до критической ситуации на местной котельной».

При «открытом списке», избиратели могут голосовать в зависимости от метода голосования либо за одного кандидата, либо за двоих, либо указать порядок предпочтения кандидатов в партийном списке. Эта система используется в Финляндии, Нидерландах, Бразилии.

Система пропорционального представительства при открытых списках позволяет избирателям выбирать и кандидата, и политическую партию, и таким образом уменьшается влияние партий на персональный состав своих представителей в представительном органе, при этом не происходит «выпадения» низового партийного звена из активной деятельности на благо населения. Тем самым повышается и политическая конкуренция на муниципальном уровне.

Особое внимание хотелось бы уделить такому типу голосования как «панаширование». Этим термином (иногда употребляют термин «панашаж»; от франц. *panachage* – смесь) обозначают право избирателя голосовать за кандидатов из разных списков либо вписывать в списки новых кандидатов. Панаширование может иметь место как при мажоритарной системе (если избирательные округа – многомандатные), так и при пропорциональной.

На выборах по пропорциональной системе представительства установленное законом разрешение избирателю

голосовать одновременно за кандидатов из различных партийных списков²¹.

При мажоритарной системе в этом случае подсчитываются голоса, полученные каждым кандидатом в отдельности, будь то в составе списка или в виде специальной преференции.

При пропорциональной системе дело обстоит сложнее. Обычно при этом исчисляется средняя цифра по каждому списку. Обратимся к числовому примеру. Предположим, что список партии А при голосовании по закрытым спискам получил 6500 голосов. Допустим, что при использовании панашижа из восьми состоявших в списке кандидатов кандидат А-1 получил 5,9 тыс. голосов, кандидат А-2 – 6,1 тыс., А-3 – 6,3 тыс., А-4 – 5,8 тыс., А-5 – 6,5 тыс., А-6 – 6,8 тыс. (т.е. этому кандидату отдали голоса не менее 300 избирателей, голосовавших за другие списки), А-7 – 6 тыс. и А-8 – 5,7 тыс. голосов. Средняя цифра списка А составляет: $(5900 + 6100 + 6300 + 5800 + 6500 + 6800 + 6000 + 5700) : 8 = 6137,5$ голосов.

Мандаты между списками распределяются на основе именно таких средних цифр, а внутри списков – с учетом популярности кандидатов. Например, в списке А на первом месте будет кандидат А-6, на втором – А-5 и т. д.

Панаширование применяется в Швейцарии, Швеции, Норвегии, Бельгии, Дании, а также при формировании Второй палаты Генеральных штатов в Нидерландах. Оно дает возможность избирателю выбирать желательных для себя депутатов независимо от их политической принадлежности, но при этом вполне возможно, что избиратель проголосует за кандидатов, стоящих на противоположных политических позициях.

Таким образом, при системе пропорционального панаширования избиратель голосует преимущественно за личность. Это является дополнительным стимулом для политических партий выявлять достойных кандидатов и вести совместную работу по решению проблем того или иного муниципального образования.

Определенный интерес вызывает система единственного передаваемого голоса, отличающаяся определенной технической сложностью, считается теоретиками пропорциональной. Однако она учитывает личные и партийные предпочтения избирателя и напоминает по своим результатам пропорциональную систему с панашированием и преференциальным голосованием, а технически близка системе единственного непередаваемого голоса в сочетании с альтернативным голосованием.

Система была предложена в середине прошлого века независимо друг от друга датчанином К. Андрэ и англичанином Т. Хэрром, а стала знаменитой благодаря усилиям выдающегося философа и лидера английского либерализма Джона Стюарта Милля.

Система эта применяется только в многомандатных избирательных округах. Избиратель, как при альтернативном голосовании, имея один голос и голосуя за одного из массы кандидатов, может вместе с тем указать несколько преференций. Против фамилии того кандидата, избрание которого для избирателя наиболее желательно, он ставит цифру 1, без которой бюллетень будет недействителен. Против фамилии другого желательного кандидата он поставит цифру 2 и т. д. Избиратель может объединять своей симпатией кандидатов как в зависимости от их политической принадлежности (партийности), так и по любым другим основаниям. При подсчете голосов после исключения недействительных бюллетеней

действительные бюллетени раскладываются по кандидатам в соответствии с указанными на бюллетенях первыми преференциями. Затем определяется избирательная квота (в Ирландии, например, это квота Друпа). Кандидаты, у которых число первых преференций составило квоту или превысило ее, считаются избранными.

У многих избранных кандидатов оказываются излишки голосов, и их нужно в соответствии со вторыми преференциями передать другим кандидатам. Для этого просматривают всю пачку бюллетеней избранного кандидата и определяют, какой их процент отдает вторую преференцию каждому из неизбранных кандидатов. При этом, естественно, отсеиваются бюллетени, в которых вторых преференций вообще нет или они отданы избранным кандидатам. Каждый из неизбранных кандидатов получает данный процент не от общего числа бюллетеней избранного кандидата, а только от излишка сверх квоты. Если в результате операции кто-то из первоначально неизбранных добрал до квоты, он тоже считается избранным. При этом сначала распределяется самый большой излишек, а затем остальные по убывающей.

Затем в соответствии со вторыми преференциями перераспределяются бюллетени кандидатов, получивших наименьшее число первых преференций.

Если всего этого оказалось недостаточно для полного распределения мандатов, используется третья преференция и так далее²².

Возможность передачи голоса и объясняет название системы – единственного (единого) передаваемого голоса. Система применяется при выборах нижней палаты парламента, кроме Ирландии, также на Мальте, а при выборах верхней палаты – в Австралии, Индии.

Как уже отмечалось, система единственного передаваемого голоса отличается технической сложностью, а также данная система может вызвать определенную сложность для понимания избирателя.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

За последние годы в Российской Федерации сформирована достаточно устойчивая система формирования представительных органов местного самоуправления.

Как и у любой системы, у нее есть свои положительные стороны и свои недостатки. И именно недостатки заставляют нас задумываться о необходимости реформирования системы.

Бесспорно, начиная любые преобразования, в первую очередь необходимо соблюдать основополагающие принципы российского и международного права.

Президентский законопроект «О внесении изменений в статью 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов», в случае его принятия, может стать важным этапом для понимания необходимости перехода к альтернативным формам выборов в представительные органы муниципальных образований Российской Федерации.

²¹ Интернет-ресурс <http://www.vedomosti.ru/glossary/lower/>

²² Лейкман Э. И., Ламберт Дж. Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательной систем. - М.: ИЛ, 1958. - С. 309-334

Признавая важность присутствия партий на муниципальных выборах для последовательного решения проблемы политической структуризации общества и усиления единства государственного руководства, не следует забывать о конституционном принципе самостоятельности местного самоуправления, укрепления его «горизонтальных» отношений с населением.

Самостоятельность местного самоуправления должна являться стимулом новаций, в том числе и в области избирательного права.

Обобщая практику применения разных типов избирательных систем на выборах в представительные органы местного самоуправления, наиболее благоприятным видится применение панаширования при пропорциональной системе либо менее радикальная пропорциональная система с открытыми списками.

Именно эти типы избирательных систем наиболее полно отражают интересы населения, при этом позволяют развивать политическую конкуренцию на местном уровне.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета. – 2009. - № 7.
2. Федеральный Закон от 28 августа 1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. - № 35. - Ст. 3506.
3. Федеральный Закон от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 2003. - № 202.
4. Федеральный закон от 12 июня 2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. – 2002. - № 106.
5. Закон Республики Татарстан от 7 мая 2007 № 21-ЗРТ «Избирательный кодекс Республики Татарстан» // Республика Татарстан. - 2007. - № 90-93.
6. Закон Тюменской области от 3 июня 2003 № 139 «Избирательный кодекс (Закон) Тюменской области» // Тюменские известия. - 2003. - № 115.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2004 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» в связи с жалобой граждан В.И. Гнездилова и С.В. Пашигорова» // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 49. - Ст. 4948.

Список литературы

1. Баранчиков В.А. Муниципальное право. М., 2000. - С. 302.
2. Баранчиков В.А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации: монография. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. - С. 192.
3. Васильев В.И. Законодательное регулирование избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах / В. И. Васильев, Л. Е. Помазанский // Журнал российского права. – 2010. - № 8. – С. 16-26.
4. Выдрин И.В. Муниципальное право: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2004. - С. 144.
5. Жуков В.И., Краснов Б.И. Общая и прикладная политология: Учебное пособие. - М.: МГСУ; Изд-во «Союз», 1997. – С. 992.
6. Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М.: Аспект Пресс, 2005. - С. 333.
7. Из разъяснений Комитета Государственной Думы по местному самоуправлению // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 11. - С. 29-38.
8. Кынев А. Муниципальные выборы по новым правилам // Pro et Contra. - 2007. - № 1 (35). – С. 32-35.
9. Лейкман Э. И., Ламберт Дж.Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. - М.: ИЛ, 1958. - С. 417.
10. Реформа местного самоуправления в Российской Федерации: итоги муниципальных выборов в 2004 - 2005 годах. Сборник / Под общ. ред. Л.Ф. Демьянченко // Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. - М., 2006. - С. 481.
11. Соловьев С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. - СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С. 330.
12. Фадеев В. И., Рауткина Н. И., Миронов Н. М. Муниципальные выборы в Российской Федерации. - М., 2006. - С. 368.
13. Фимиогли Е.С. Система представительных органов местного самоуправления и порядок правового регулирования их формирования // Право и жизнь, 2008. - № 123 (6).
14. Формирование органов местного самоуправления в Российской Федерации. 1995 - 1998. Электоральная статистика. - М.: Издательство «Весь мир», 1999. - С. 29.
15. Интернет-ресурс <http://www.vedomosti.ru/glossary/lower/>
16. Интернет-ресурс <http://www.dvinaland.ru>
17. Интернет-ресурс <http://www.arkhangelsk.izbirkom.ru>