

**Российский общественный институт
избирательного права**

**Ассоциация некоммерческих организаций
по защите избирательных прав
«Гражданский контроль»**

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ НА ВЫБОРАХ

Учебное пособие

Издательский Дом
«БАХРАХ-М»
2015

ББК 66.3(2Рос)68

67.400.5

О-13

О-13 Общественный контроль на выборах. Учебное пособие / Под общей редакцией В.В. Полянского и И.Б. Борисова. – М.: Издательский Дом «Бахрах-М», 2015. – 184 с.

ISBN 978-5-94648-114-4

Руководитель проекта – Александр Семенович Брод, член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, член Ассоциации юристов России, сопредседатель Ассоциации «Гражданский контроль»

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ:

Борисов Игорь Борисович, кандидат юридических наук – введение, п. 1.1 (в соавторстве), 1.2, 2.6

Волков Владислав Эдуардович, кандидат юридических наук – п. 2.1, 2.2 (в соавторстве), 2.3, 3.4, приложения (в соавторстве)

Игнатов Александр Вячеславович, кандидат юридических наук – п. 2.2 (в соавторстве), 3.2 (в соавторстве), приложения (в соавторстве)

Ильницкий Денис Александрович – п. 3.6, 3.7

Каюров Евгений Александрович – п. 3.5

Мирошник Олег Анатольевич – п. 2.5

Назарцев Евгений Игоревич – п. 1.1 (в соавторстве)

Осетров Сергей Анатольевич, кандидат юридических наук – п. 2.4, 3.1, 3.2 (в соавторстве), 3.3

Рецензенты:

Заславский Сергей Евгеньевич, д-р юрид. наук;

Биктагиров Раиф Терентьевич, д-р юрид. наук.

Книга подготовлена специалистами в области теории и практики избирательного права и избирательного процесса – сотрудниками кафедры государственного и административного права ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет» и Российского общественного института избирательного права (РОИИП). В издании содержатся теоретические обоснования необходимости осуществления общественного контроля на выборах и рекомендации практического характера по его организационно-правовому обеспечению в Российской Федерации. При подготовке учебного пособия учтены общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, действующие нормы избирательного законодательства.

Издание адресовано правозащитникам, студентам, изучающим курс избирательного права и процесса в юридических вузах, избирателям, активистам неправительственных организаций, представителям средств массовой информации, иным представителям гражданского общества, участвующим в общественном контроле на выборах, и всем, кто интересуется вопросами воспроизводства властных институтов в демократических государствах.

ISBN 978-5-94648-114-4

© Коллектив авторов, 2015

СОДЕРЖАНИЕ

Используемые сокращения	5
Вместо предисловия	6
ВВЕДЕНИЕ	9
ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ, ПРИНЦИПЫ И ЦЕЛИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ НА ВЫБОРАХ	21
1.1. Понятие и принципы общественного контроля на выборах	21
1.2. Цели, задачи и функции общественного контроля на выборах	29
ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ НА ВЫБОРАХ	35
2.1. Правовая основа организации общественного контроля на выборах	35
2.2. Субъекты общественного контроля на выборах	40
2.3. Инструментарий общественного контроля на выборах	64
2.4. Ответственность наблюдателей при осуществлении общественного контроля на выборах	71
2.5. Особенности общественного контроля на выборах разного уровня	73
2.6. Взаимодействие с иностранными (международными) наблюдателями при осуществлении общественного контроля на выборах	77
ГЛАВА 3. ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ НА ОСНОВНЫХ СТАДИЯХ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА	90
3.1. Общая характеристика избирательного процесса. Стадии избирательного процесса – элементная основа для определения задач наблюдения	90
3.2. Общественный контроль на стадии назначения выборов и формирования их организационной основы	93
3.3. Общественный контроль за процедурами выдвижения и регистрации кандидатов	107

3.4. Общественный контроль за информационным обеспечением выборов и проведением предвыборной агитации	114
3.5. Общественный контроль за финансированием выборов	120
3.6. Наблюдение за организацией и проведением голосования	130
3.7. Наблюдение за подсчетом голосов и установлением итогов голосования	138
ГЛАВА 4. ПРАКТИКУМ	143
4.1. Правовой статус участковой избирательной комиссии	143
4.2. Правовой статус лиц, осуществляющих наблюдение за выборами	146
4.3. Действия члена участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателя до дня голосования	148
4.4. Действия члена участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателя в день голосования	153
4.5. Видеонаблюдение в помещении для голосования	159
4.6. Действия члена участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателя в случае обнаружения нарушений законодательства о выборах	160
4.7. Юридическая ответственность за нарушение прав членов участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса и наблюдателей	163
ПРИЛОЖЕНИЯ	164

ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

БДИПЧ ОБСЕ – Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе

Венецианская комиссия – Европейская комиссия «За демократию через право»

КоАП РФ – Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации

МПА СНГ – Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств

НПО – неправительственные организации

ОБСЕ – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

ООН – Организация Объединенных Наций

РОИИП – Общероссийская общественная организация «Российский общественный институт избирательного права»

СНГ – Содружество Независимых Государств

ТИК – территориальная избирательная комиссия

УИК – участковая избирательная комиссия

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации

Федеральный закон «Об основных гарантиях...» – Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

ЦИК России – Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

Вместо предисловия

В предлагаемом вниманию читателя учебном пособии предпринимается попытка постановки и обоснования ряда вопросов, относящихся к исследованию особенностей проблем избирательного права в Российской Федерации. В издании содержатся теоретические обоснования необходимости осуществления общественного контроля на выборах и рекомендации практического характера по его организационно-правовому обеспечению в Российской Федерации.

Несмотря на наличие немалоого числа полезных научных трудов и накопленный значительный практический опыт применения и использования избирательного права в Российской Федерации, в избирательном законодательстве в последние годы продолжается активный процесс внесения различных поправок.

Это лишний раз подтверждает, что в современной гуманитарной науке системный подход к анализу данного явления позволяет выделить целый ряд проблем, затрудняющих как правотворческий, так и правоприменительный процессы, а также требующих развития избирательного права и совершенствования современного законодательства.

Как справедливо отмечает один из авторов издания, в обществе существует запрос, направленный на объективный контроль над деятельностью властных институтов, априори обусловленный не недоверием к конкретным органам и организациям, а рядом психологических факторов.

Если проигнорировать его, можно нарушить равновесие в политической системе общества и постоянно ощущать назревающие социальные протесты и возмущения, порой не имеющие под собой реальных оснований, связанных со злоупотреблением властью.

Есть и другая сторона этой тенденции. Если общественному контролю предоставить неограниченные возможности, можно нарушить эффективную деятельность государства, что, в конечном счете, подорвет и саму демократию, базирующуюся на государственных институтах. Такие перекосы вряд ли будут способствовать реализации политических прав и свобод, а, скорее, стащат страну к анархии и социальным взрывам и, как следствие, к уходу от демократии.

Повышенный интерес именно к целям исследования данной проблемы объясняется тем, что, как показано авторами, необходимость осуществления общественного наблюдения на выборах – это комплекс вопросов, связанных с привнесением в юридическую материю как сугубо человеческого потенциала, выражающего демократическую зрелость и гуманистическую направленность всего правового образа жизни современной России, так и информационно-коммуникационных технологий, объективно расширяющих полномочия государственных органов в различных сферах регулирования избирательных правоотношений.

Это, прежде всего, касается регулирования потоков информации в информационно-коммуникационных сетях общего пользования, регламентации доступа и хранения информации с веб-камер, установленных на избирательных участках, а также данных Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы».

Сложность изучения учебного курса «избирательное право» в юридических вузах, формируемого на основе бо-

лее десятка законов об избирательном праве, усугубляется отсутствием достаточного количества монографий, учебников и учебных пособий, раскрывающих практическую значимость применения законодательства в области избирательного права.

Перечисленные обстоятельства придают рецензируемой работе не только актуальность, но и практическую значимость.

В целом же следует отметить со всей очевидностью, что учебное пособие будет доброжелательно встречено широкой общественностью, имеющей отношение к организации и проведению выборов всех уровней, а также студентами и преподавателями юридических высших учебных заведений, для которых она и предназначена, на наш взгляд, в первую очередь.

П.В. АНИСИМОВ,
Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор

А.И. ЛУКАШ,
член Совета Волгоградского регионального
отделения Общероссийской общественной
организации «Ассоциация юристов России»,
региональный координатор Общероссийского обще-
ственного движения «Корпус «За чистые выборы»,
кандидат социологических наук

ВВЕДЕНИЕ

О важности контроля со стороны народа за должностными лицами и правителями государства в своих работах упоминает еще Аристотель, считая его одним из условий политической стабильности и процветания государства¹. Эти выводы остаются актуальными и при организации и функционировании политической системы современного общества.

Бурно развивающиеся информационно-коммуникационные технологии объективно увеличивают полномочия государственных органов в различных сферах регулирования общественных правоотношений, включая выборы. Это, прежде всего, касается регулирования потоков информации в информационно-коммуникационных сетях общего пользования, регламентации доступа и хранения информации с веб-камер, установленных на избирательных участках, а также данных Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы».

При увеличении властных полномочий любого государственного органа на интуитивном уровне каждый избиратель начинает подозревать, что государство пытается отойти от установленных Конституцией принципов демократии, прибрав к рукам дополнительные властные полномочия. Как следствие, снижается доверие к избирательным органам, олицетворяющим государственную власть в период организации выборов, и к избирательной системе в целом. Указанная тенденция объективно усиливается озабоченностью, присущей человечеству на протяжении

¹ Аристотель. Политика // Сочинения: В 4 т. Т. 4. – М.: Мысль, 1983. С. 547–548.

большей части своей истории, связанной с возможным злоупотреблением властью чиновником, облеченным полномочиями. В устах наиболее активных оппозиционных сил, будь то партии или общественные объединения, эти сомнения без задержки выливаются в лозунги уличной демократии.

Такая тенденция не должна компенсироваться ограничением свободы слова и свободы мирных собраний. Необходимо совершенствовать демократические процедуры в сфере государственного регулирования избирательных действий, обеспечивать максимальную открытость и прозрачность деятельности организаторов выборов.

Такой подход, как мы неоднократно слышали из уст Президента России, необходим и самой власти для увеличения ее собственной легитимности, в основе которой – доверие народа, в том числе – выявленное на выборах. Надо лечить болезнь, выражающуюся в искусственном завышении недоверия к результатам выборов, а не симптомы (публичные акции и мероприятия). Ибо, загнав болезнь внутрь, можно подойти к еще более негативным явлениям в общественных правоотношениях.

В обществе существует запрос, направленный на объективный контроль над деятельностью властных институтов, априори обусловленный не недоверием к конкретным органам и организациям, а рядом психологических факторов. Если проигнорировать его, можно нарушить равновесие в политической системе общества и постоянно ощущать назревающие социальные протесты и возмущения, порой не имеющие под собой реальных оснований, связанных со злоупотреблением властью. Вспомните активные уличные протесты после выборов в Государственную Думу шестого созыва и их неожиданный для большинства аналитиков резкий спад спустя буквально три месяца (после выборов Президента России 4 марта 2012 года, на кото-

рых была развернута беспрецедентная в мировой практике система видеоконтроля голосования).

Есть и другая сторона этой тенденции. Если обществу предоставить неограниченные возможности, можно нарушить эффективную деятельность государства, что, в конечном счете, подрвет и саму демократию, базирующуюся на государственных институтах. Такие перекосы вряд ли будут способствовать реализации политических прав и свобод, а скорее стащат страну к анархии и социальным взрывам, и, как следствие, к уходу от демократии.

Именно так случилось во Франции, когда в 1789 году Декларация прав человека и гражданина провозгласила: все, что не запрещено законом, дозволено. И через четыре года в стране установилась кровавая якобинская диктатура, где фактически не действовали никакие законы, а все граждане были превращены в «подозрительных». Мы знаем множество и современных примеров, когда необузданная свобода оборачивалась хаосом и разрухой, и зачастую вела к многочисленным человеческим жертвам.

Поэтому любой контроль, и прежде всего – общественный, должен осуществляться в необходимых рамках, обеспечивающих, с одной стороны, удовлетворение запросов общества, а с другой – сохранение государственных институтов.

Способы контроля над государственными органами можно разделить на два вида: правовой и политический². Если первый способ контроля предусматривает реализацию прав граждан через юридические институты и механизмы, прямо установленные в законодательстве (обжалования действий или бездействий в правоохранительные органы и суды, обращения в административном порядке), то второй имеет политическую природу, основанную на демократических ин-

² Валадес Д. Контроль над властью. – М.: Идея-Пресс, 2006. – С. 248.

ститутах современного общества. Речь идет о праве граждан на информацию и свободу слова, объединения, мирные собрания и шествия.

Удивительно, но именно способы политического контроля наиболее понятны населению и, как следствие, зачастую оказываются более эффективными.

Однако в России политический контроль сегодня стал приобретать несколько искаженные формы, выходящие за пределы форм и методов, установленных законодательством.

В рамках политического контроля со стороны общества над государством надо четко различать и разделять сущностное содержание процедурно похожих, но совершенно разных явлений: борьбу против отступления властных структур и должностных лиц от установленных и общепризнанных правил властвования и борьбу за участие во власти.

Сегодня мы становимся свидетелями нового явления, когда под лозунгом борьбы «против фальсификаций на выборах» практически всеми оппозиционными политиками в России предпринимаются попытки оседлать волну недовольства (в широком смысле, а не только недовольства выборами) и направить ее в русло борьбы за участие во власти.

Это серьезная, совсем не безобидная ошибка современных политиков-оппозиционеров, когда они начинают подменять понятия и искусственно завышать свою роль в политической системе общества. Ведь многие оппозиционные партии видят свою основную роль в нацеленности против власти, выражающуюся в противодействии ей. Между тем, если борьба идет за власть, деятельность любой партии должна быть нацелена против других партий, в том числе и против той, которой принадлежит власть³.

³ Валадес Д. Указ. соч. – С. 248.

В современных суровых реалиях оппозиция теряет качество оппозиции в демократическом государстве и становится «оппозицией» против демократического государства. И результаты этой путаницы проявляются уже сегодня, когда видно, что ущерб нанесен доверию граждан к демократическим институтам государства и избирательной системе в целом.

Однако эта путаница может иметь свои корни и в избирательном законодательстве, когда партии в рамках своей основной функции – борьбы за участие во власти – обладают эксклюзивными⁴ правами внешнего контроля над избирательными органами и избирательными процедурами.

Сегодня в соответствии с избирательным законодательством наблюдателей на выборы из числа объединений граждан могут назначать только партии. Сами НПО могут участвовать в наблюдении за выборами лишь в небольшой части субъектов Российской Федерации. В отсутствие легальной общественной оценки выборов партии вынуждены давать свою оценку, зачастую скатывающуюся от объективной и взвешенной к политизированной и заинтересованной. Что де-факто, с одной стороны, влияет на прозрачность деятельности самой партии (ни одни федеральные выборы в России не смогли объединить оппозиционные партии в вопросах контроля над избирательным процессом), с другой – усиливает концентрирующий эффект власти и ослабляет внешний политический контроль. Как отмечал политолог Диего Валадес, политический контроль осуществляется людьми, в которых одерживает верх пристрастность оппозиции, зависимость от большинства и всеобщая субъективность⁵. В иде-

⁴ Авторы не берут во внимание тот факт, что кроме представителей партий к наблюдению за выборами законодательно допущены и представители зарегистрированных кандидатов, так как на практике они не могут формировать консолидированную общественную позицию.

⁵ Валадес Д. Указ. соч. – С. 140.

але контроль должен быть беспристрастным, независимым и объективным и быть направленным на соблюдение общественных, а не политических интересов отдельных групп.

Ситуация осложняется еще и тем, что злоупотребления в сфере контроля часто выставляются перед избирателями через средства массовой информации в качестве политических уловок со стороны власти. Еще не было случая, чтобы по результатам выборов, прошедших в России, все проигравшие партии признали свое поражение. Гораздо чаще мы слышим прямо противоположное: «власть не легитимна», «все наши голоса украли» и т.д., и т.п. Однако все судебные вердикты, включая решения Европейского суда по правам человека, не находили правовых оснований для признания российских выборов недействительными, т.е. процедуры в целом по России не противоречили установленным правилам их проведения в демократическом обществе. При этом существо и объемы «нарушений», зафиксированных партийными наблюдателями, всегда поражали слух избирателей и, несомненно, имели политический эффект у определенной части электората. Позитивный эффект для партии, но никак не для государства и общества.

К сожалению, и сама борьба против неправовых действий власти также не является безупречной.

Речь идет о борьбе, которая должна поддерживать равновесие в политической системе общества между властными институтами. Всегда в ее среде проявляются попытки изменения содержания власти вплоть до растворения самой власти и ее дележа между различными политическими группами, либо эта борьба начинает идти в обход конституционных механизмов сменяемости власти. Достаточно вспомнить третий тур президентских выборов на Украине в 2004 году, назначенный «по требованию» многочисленных наблюдателей и не предусмотренный национальным законодательством. В результате в стране произошла смена правящих

элит⁶. Эта проблема также обусловлена отсутствием эффективных легальных и понятных инструментов осуществления контроля со стороны общества над действием властей.

Несомненно, функционирование государства в современных условиях демократии требует общественного контроля, но контроль должен иметь свои установленные правовые рамки, не парализующие функционирование властных институтов. Контроль должен отвечать не только реальным потребностям общества, но и одновременно действительным возможностям государства.

Во-первых, контроль над властью – это тоже форма проявления власти. Соответственно, инструменты контроля должны быть подконтрольны обществу. В противном случае контроль над властью может превратиться в единственную бесконтрольную власть. Предпосылки этого наблюдаются после каждых выборов – общественный контроль без действенных правовых рамок пытается превратиться в единственную бесконтрольную власть, сопряженную с произволом.

Мы становимся свидетелями сопутствующего явления, порожденного «избытками» демократии, когда появляются две «власти» – власть править, сформированная большинством в рамках демократических процедур, и власть контролировать, фактически присвоенная меньшинством. Контроль над властью должен осуществляться не для ее подмены либо разрушения, а для возвращения ее в законные рамки, защиты прав и свобод граждан и поддержки легитимности самой власти.

Во-вторых, в рамках организации общественного контроля на выборах недопустимо использование модели недоверия и бюрократизма. Контроль не должен парализовать работу избирательных органов. В противном случае на-

⁶ Более подробно см., например: Борисов И.Б. Электоральный суверенитет – М.: РОИИП, 2010. – 156 с.

блюдение сведется к взаимному блокированию, а процедуры волеизъявления отойдут на второй план. К сожалению, факты агрессивного и выходящего за рамки закона поведения наблюдателей на выборах становятся не единичными и все чаще используются в качестве политических технологий в интересах отдельных партий и кандидатов.

Если контроль на выборах осуществляется только ради защиты прав и интересов отдельных политических, финансовых или узких корпоративных группировок, неизбежный результат – парализация функций избирательной системы в ущерб избирателям и развитию демократии. Функция контроля состоит не в том, чтобы вызвать паралич властных органов, а в том, чтобы разделить с ними ответственность, способствовать их лучшей работе по реализации прав избирателей в полном объеме в соответствии с Основным законом страны.

Опыт демократических преобразований России свидетельствует, что ни одна определенная система общественного контроля или ее конкретный инструментарий, применяемые в других странах, не могут гарантировать во всех случаях, в любой сфере и в любой момент достижение равновеликого положительного результата. Эффективность инструментов определяется конкретной политической, социальной и экономической обстановкой, включая состояние законодательства, позиции политических сил в обществе, общественным ожиданием и запросами, уровнем доверия к власти и уровнем развития общественных институтов. Инструменты общественного контроля не могут быть статичными, они должны изменяться с течением времени. Ведь не секрет, что инструменты контроля либо укрепляются, либо обесцениваются. И надо понимать, что объективно (хотим мы того или нет) параллельно идет процесс, вырабатывающий механизмы, противодействующие контролю.

Несомненно, перечень инструментов общественного контроля ограничен. Однако возможности общественного контроля заключаются не в количестве инструментов, а в их комбинации и нюансах исполнения в каждом конкретном случае.

Общественный контроль осуществляется не для разрушения власти, хотя по своей природе направлен против тех или иных неправовых действий власти, и не для ее подмены некой «группой контролеров», а для обеспечения ее деятельности в рамках закона. И надо понимать, что все направленные на ослабление инструментов контроля действия власти прямо способствует снижению легитимности власти.

Враг народа, писал норвежский драматург XIX века Генрик Ибсен, не тот, кто противостоит власти, стремясь к ее ограничению, а тот, кто является сторонником избыточной власти, что приводит к утрате властью легитимности и тем самым к ее коллапсу.

Но контроль является не только инструментом легитимации власти, но еще и проявлением рациональности власти, без чего власть была бы непонятной и неприемлемой. Поэтому контроль нельзя даже частично и временно превращать из реального в номинальный. На выборах в России порой сталкиваешься с ситуацией, когда на избирательном участке присутствует десяток «спящих» наблюдателей, имеющих слабое представление, для чего они присутствуют на участке, что они должны делать, каковы их функции, права и обязанности.

Мы должны понимать, что инструменты общественного контроля могут обладать только правовой природой. Немыслимо, чтобы власть, основанная на праве, допускала контроль над собой за пределами правового поля. Однако сегодня запрос общества на объективный контроль реализуется опосредовано. На последних выборах Президента

России корпус наблюдателей «За чистые выборы», объединив в своих рядах восемьдесят тысяч молодых юристов, не смог самостоятельно направить наблюдателей на избирательные участки, так как не обладал по закону таким правом. В итоге молодые юристы присутствовали на избирательных участках как представители одного из кандидатов. В результате их выводы и оценки в глазах части экспертов не воспринимались как беспристрастные.

Нет совершенных систем контроля, в том числе за избирательным процессом. Всякая система может подвергаться искажениям и испытывать разного рода давления. Во всяких системах сочетается правовая норма, политическая целесообразность, личная заинтересованность и профессиональная способность, и даже моральная пригодность. А общественный контроль на выборах и независимые наблюдатели нужны абсолютно всем в нашем цивилизованном демократическом обществе. Поэтому создание системы общественного контроля на выборах требует комплексного подхода и заинтересованности всех субъектов политической деятельности: от государства и политических партий до общественных объединений и избирателей.

Наше общество уже вплотную подошло к вопросу о создании независимой, деполитизированной и объективной системы контроля на выборах в интересах дальнейшего развития демократического государства.

Следует отметить, что существенное значение для развития института общественного контроля в России имеет принятие Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», ставшего базовым законом в этой сфере. В соответствии с указанным Федеральным законом под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблю-

дения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений. Федеральным законом закреплен открытый перечень форм общественного контроля, в числе которых общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, иные формы, не противоречащие Федеральному закону, а также формы взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления: общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия⁷.

В соответствии с ч. 3 ст. 2 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» его действие не распространяется на общественные отношения, регулируемые законодательством о выборах и референдумах. Данным положением федеральный законодатель установил, что правовое регулирование общественного контроля за выборами осуществляется законодательством Российской Федерации о выборах. Вместе с тем основные принципы правового регулирования, заложенные в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», безусловно, должны быть учтены при совершенствовании законодательства о выборах в части общественного контроля и при организации такого контроля.

При этом сегодня мы говорим только об общественном контроле на выборах, так как ни одни выборы в Российской Федерации не проходили без контроля со сторо-

⁷ <http://www.oprf.ru/documents/505/1884/newsitem/19802>

ны общественности. Более того, понятие «общественный контроль» гораздо шире понятия «наблюдение на выборах», включающего только наблюдение за голосованием и установлением итогов выборов, в то время как общественный контроль предусматривает общественный мониторинг, общественную проверку, общественную экспертизу, общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и иные формы, не противоречащие закону.

Настоящее издание, на наш взгляд, будет способствовать сбалансированному и объективному общественному контролю на выборах со стороны широкой общественности в целях обеспечения законности избирательных процедур, устойчивого и благополучного развития общества и государства.

Авторы, как уже отмечалось, считают, что спектр инструментов общественного контроля достаточно широк, и настоящая книга не является исчерпывающим руководством по общественному контролю на выборах, а может служить определенным пособием-справочником, который с течением времени может пополняться.

Авторы благодарят за помощь и содействие при подготовке настоящего издания Общественный научно-методический консультативный совет при ЦИК России.

ГЛАВА 1

ПОНЯТИЕ, ПРИНЦИПЫ И ЦЕЛИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ НА ВЫБОРАХ

1.1. Понятие и принципы общественного контроля на выборах

Общественный контроль является одним из инструментов влияния общества на государство. В настоящее время понятие общественного контроля нашло свое закрепление на нормативном уровне в Федеральном законе от 21.07.2014 №2 12-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В соответствии с ним под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений. Однако действие указанного Федерального закона не распространяется на общественные отношения, регулируемые законодательством о выборах и референдумах.

Действующее российское избирательное законодательство оперирует термином «наблюдение», которое по своему смыслу и содержанию уже, чем понятие «контроль». Тем не менее в общесоциологическом плане наблюдение олицетворяет и элементы контроля на выборах. А потому авторы используют термин «общественный контроль

на выборах» для выявления роли структур гражданского общества в избирательном процессе, в том числе включая процедуры наблюдения.

Опираясь на практический опыт, авторы настоящего пособия предлагают свое определение понятия «общественный контроль на выборах». **Общественный контроль на выборах – деятельность субъектов общественного контроля на выборах по наблюдению, проверке, анализу и оценке соответствия общественным интересам организации избирательных процедур, направленная на обеспечение установленных гарантий избирательных прав и законности избирательного процесса.**

Как любое общественное явление, функционирующее на основе права, общественный контроль на выборах должен опираться на принципы, отражающие его сущностное содержание и исключающие его подмену видами деятельности, не преследующими цели общественного контроля.

Под принципами авторы подразумевают общие руководящие начала, императивные требования к процессу реализации функции общественного контроля в целом и применительно к избирательному процессу в частности. Игнорирование принципов субъектами общественного контроля неминуемо ведет к искажению результатов контроля, снижению уровня их значимости и легитимности полученных выводов и оценок.

Все принципы, реализуемые при осуществлении общественного контроля на выборах, можно разделить на три большие группы: **общедемократические** – присущие всей системе правоотношений в цивилизованном обществе (законность, верховенство права, равенство перед законом, справедливость, гуманизм, свобода слова, свобода выражения мнений и др.), **отраслевые** – характеризующие инструменты и методы контроля, применяемые при общественном контроле, и **специальные** – определяющие ос-

новные начала деятельности представителей гражданского общества с учетом особенностей этого вида общественной деятельности.

К **отраслевым принципам** общественного контроля можно отнести следующие принципы, установленные ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»:

1) приоритет прав и законных интересов человека и гражданина;

2) добровольность участия в осуществлении общественного контроля;

3) самостоятельность субъектов общественного контроля и их независимость от органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

4) публичность и открытость осуществления общественного контроля и общественного обсуждения его результатов;

5) законность деятельности субъектов общественного контроля;

6) объективность, беспристрастность и добросовестность субъектов общественного контроля, достоверность результатов осуществляемого ими общественного контроля;

7) обязательность рассмотрения органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля, а в случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нор-

мативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами – учет указанными органами и организациями предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в этих документах;

8) многообразие форм общественного контроля;

9) недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и оказания неправомерного воздействия на указанные органы и организации;

10) презумпция добросовестности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, за деятельностью которых осуществляется общественный контроль;

11) недопустимость вмешательства в сферу деятельности политических партий;

12) соблюдение нейтральности субъектами общественного контроля, исключающей возможность влияния решений политических партий на осуществление общественного контроля.

Более подробно необходимо остановиться на специальных принципах общественного контроля на выборах.

Непосредственно к **специальным принципам** организации общественного контроля на выборах, по мнению авторов, относятся следующие.

1. Политическая нейтральность. Общественные объединения и граждане, осуществляющие контроль на выборах, должны представлять интересы всего общества в целом, а не личные или корпоративные интересы заинтересованных лиц. Субъекты, осуществляющие общественный контроль на выборах, должны быть независимы от всех участников избирательной кампании, имеющих самостоятельный политический интерес в достижении определенного результата на выборах. Особенно важно обеспечение этого принципа при организации деятельности наблюдателей на выборах. Принцип независимости предполагает и отсутствие какого-либо давления на деятельность субъектов общественного контроля, которые должны действовать в строгих рамках установленных процедур.

2. Самостоятельность общественных объединений при осуществлении общественного контроля на выборах. Этот принцип исключает создание органами государственной власти или органами местного самоуправления – прямо или косвенно – подконтрольных им общественных объединений, призванных участвовать в осуществлении общественного контроля на выборах. У различных общественных объединений, осуществляющих общественный контроль на выборах, не должно быть отношений соподчиненности. При этом должны быть созданы условия для партнерства между ними, в том числе для обмена информацией, оказания взаимной помощи и содействия, объединения усилий и ресурсов и т.д.

3. Всеохватность общественного контроля как по времени, так и по субъектам и объектам контроля, предусматривающая распространение общественного контроля не только на деятельность избирательных комиссий, органы государственной власти и местного самоуправления, но и на иные отношения, имеющие значение для обеспечения публичных интересов, в том числе на деятель-

ность кандидатов и политических партий. В соответствии с этим принципом в сферу общественного контроля также должны входить и процессы, происходящие за рамками избирательной кампании (законотворчество, составление регистра избирателей, формирование избирательных комиссий и т.п.).

4. Всеобщность общественного контроля, выражающаяся в возможности участия в общественном контроле всех граждан Российской Федерации 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. Данный принцип предполагает возможность любому избирателю, участвующему или не участвующему в выборах, быть субъектом общественного контроля⁸.

5. Публичность и открытость общественного контроля. Этот принцип должен обеспечивать объективное отношение к результатам общественного контроля.

Информация, связанная с осуществлением общественного контроля, может распространяться как индивидуальными субъектами, например избирателями и наблюдателями, так и от имени общественных объединений и иных коллективных институтов гражданского общества. Российское законодательство предусматривает такую возможность. В частности, общероссийские государственные организации теле-, радиовещания должны еженедельно выпускать в эфир обзорные информационно-просветительские программы по плану, утвержденному Общественной палатой Российской Федерации. Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Федерации в соответствии с законодательством о СМИ имеют собственные периодические издания.

⁸ За исключением случаев, прямо установленных законом.

При этом не должно быть нарушений правил информирования избирателей о ходе проведения избирательной кампании, а также должны быть соблюдены требования законодательства о проведении агитации, в том числе и «против» той или иной партии или кандидата.

6. Обязательность общественного контроля на выборах. Данный принцип предлагается конкретизировать через нормы, обязывающие органы государственной власти, органы местного самоуправления, другие организации и учреждения, их должностные лица оказывать содействие работе общественных контролеров, учитывать их рекомендации в своей работе, давать ответы на поступившие от них замечания и предложения.

7. Недопустимость воспрепятствования осуществлению общественного контроля на выборах. Исходя из целей и функций общественного контроля, направленных на устойчивое и сбалансированное функционирование аппарата государственной власти, воспрепятствование осуществлению общественного контроля подрывает основы государственности и легитимности избранной власти. Поэтому этот принцип можно толковать и как содействующий субъектам контроля со стороны органов власти. Например, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, их должностные лица, иные государственные и муниципальные служащие обязаны оказывать содействие членам Общественной палаты Российской Федерации в исполнении ими полномочий в области общественного контроля (ст. 25 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»). Содействие может выражаться в предоставлении информации в ответ на запрос, в присутствии по приглашению на заседаниях коллегиальных органов власти и избирательных комиссий.

8. Многообразие форм общественного контроля на выборах – предусматривает возможность выбора гражданами способа участия в осуществлении общественного контроля. Чем шире выбор инструментария общественного контроля, тем эффективнее его воздействие на участников избирательного процесса. Таким инструментарием могут быть следующие формы общественного контроля: непосредственное участие граждан в деятельности избирательных комиссий; обращения граждан; осуществление полномочий наблюдателей и представителей средств массовой информации, общественная экспертиза проектов нормативно-правовых актов и решений органов власти и избирательных комиссий; общественный мониторинг законотворческой, административной и судебной практики; общественное расследование и даже в определенных законом случаях защита субъектами общественного контроля законных интересов неопределенного круга лиц и др. Многообразие форм деятельности предоставляет гражданам возможность выбора наиболее эффективных инструментов общественного контроля для применения в той или иной ситуации.

9. Добровольное участие в осуществлении общественного контроля на выборах. Никто не может заставить или принудить гражданина осуществлять контроль помимо его воли. Данный принцип также означает, что в своей деятельности граждане не могут руководствоваться материальными интересами (получение вознаграждения за осуществление контроля). Добровольность и безвозмездность гарантирует независимость субъектов общественного контроля. Однако этот принцип не исключает возможности получения компенсации издержек, возникающих в ходе организации общественного контроля.

10. Объективность и достоверность общественного контроля на выборах. Этот принцип требует от субъектов

общественного контроля обнародовать только проверенные факты и достоверную информацию. Любое отклонение от истины подрывает авторитет института общественного контроля и не ведет к достижению обозначенных целей. В практике проведения выборов не единичны случаи, когда наблюдатели на выборах обнародуют информацию о фактах и событиях, не имевших места в действительности. Мотивы бывают разные: от незнания законодательства и низкого уровня правовой культуры до политического заказа и желания прославиться. Но итог всегда один – подрыв доверия к институту общественного контроля.

11. Невмешательство в деятельность избирательных комиссий. Организация и проведение выборов возложены законом на избирательные комиссии, формируемые в том числе с участием общественности. Вмешательство в деятельность организаторов выборов может привести к срыву выборов и ущемлению избирательных прав граждан. Все субъекты общественного контроля должны действовать в рамках полномочий, установленных законом.

1.2. Цели, задачи и функции общественного контроля на выборах

Общественный контроль нацелен на признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, иных охраняемых Конституцией Российской Федерации благ и ценностей. Общественный контроль на выборах является одним из направлений контроля над властью со стороны общества, обеспечивающего баланс интересов в демократическом обществе.

Контроль над властью при всей его важности является не панацеей, а частью единой политической модели с ее законодательной и судебной системами, партийны-

ми и представительными органами, общественными институтами и средствами коммуникации. Общественный контроль на выборах занимает свое место в сложной модели организации современного демократического общества. Отсутствие контроля или его неэффективность подвергает сомнению установившийся в обществе порядок и подрывает авторитет не только власти, но и Конституции в целом.

Успехи общества, достигнутые благодаря другим институтам: системой юстиции, органами правопорядка, экономикой, институтами защиты прав человека и системой гарантий развития демократии, – порой заслоняются слабостью общественного контроля, что ослабляет легитимность власти и подрывает доверие к демократическим институтам. Надлежащий общественный контроль при условии, что власть адекватно реагирует на него, должен оправдывать ожидания избирателей на сохранение демократических свобод, проведение честных и справедливых выборов, способствуя развитию цивилизованного общества.

Во введении к настоящему изданию мы уже приводили примеры различных подходов к общественному контролю, вкладывающих различный смысл в содержание понятия «общественный контроль», порой достаточно узко трактуя место данного института в политической системе общества. Зачастую перед общественным контролем на выборах, реализуемым в форме наблюдения, ставятся узкокорпоративные цели и задачи, направленные на достижение скорее политического, а не общественно значимого результата.

Последние федеральные кампании продемонстрировали работу некоторых наблюдательных объединений именно в этом ключе. Например, Ассоциация «Голос» нацеливает своих наблюдателей не на содействие реализа-

ции избирательных прав, а на фиксацию нарушений⁹, что, естественно, не способствует позитивному развитию избирательного процесса, а порождает конфликты на избирательном участке. Такой подход используют и некоторые политические партии, разместившие партийные инструкции наблюдателям на своих официальных сайтах, требующие от наблюдателей фиксировать отступления от установленной процедуры.

Цель общественного контроля на выборах – содействие обеспечению защиты избирательных прав граждан, законности избирательного процесса, а также развитию демократических процедур, справедливому формированию и устойчивому функционированию государственных институтов.

Именно такой подход к институту наблюдения за выборами задекларировала Межпарламентская Ассамблея СНГ в своих Рекомендациях международным наблюдателям¹⁰.

Для достижения этой цели общественный контроль на выборах решает целый комплекс задач:

- содействие избирателям в реализации и защите их избирательных прав;
- повышение уровня участия граждан и их объединений в управлении делами государства и в местном самоуправлении;
- предупреждение и пресечение нарушений избирательного законодательства через привлечение представителей избирательных комиссий и правоохранительных органов;

⁹ Бузин А.Ю. Справочник краткосрочного наблюдателя российских выборов. – 3-е изд., пер. и доп. – М.: ГОЛОС, 2011. – С. 22.

¹⁰ Предисловие к Рекомендациям для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (новая редакция), принятым постановлением МПА СНГ от 16.05.2011 № 36-14.

- недопущение возможности принятия и реализации органами государственной власти и органами местного самоуправления, включая избирательные комиссии, решений, противоречащих общественным интересам;
- содействие обеспечению прозрачности и повышению эффективности деятельности избирательных комиссий;
- обеспечение обратной связи между обществом и государством, предупреждение и разрешение социальных конфликтов;
- содействие формированию и развитию гражданского правосознания и правовой культуры избирателей.

Вопреки распространенному мнению институциональные процессы, связанные с разделением властей, основываются не на ослаблении власти, а на ее многократном усилении за счет системы сдержек и противовесов, одним из основных элементов которой является общественный контроль. Именно контроль за действием властей действует как дополнительное усиление власти, а не как ее ослабление, при условии, что власть осуществляет свои функции в рамках и в строгом соответствии с установленными правилами и процедурами, принятыми обществом.

Поэтому основная цель общественного контроля на выборах – содействие развитию демократических процедур и обеспечению формирования и устойчивого функционирования властных институтов, имеющих высокую степень легитимности благодаря участию общественного контроля. Любое демократическое государство в лице своих властных институтов заинтересовано в проведении со стороны общества контроля своих органов, в том числе и при организации выборов.

Для организаций и участников выборов, направляющих своих представителей в качестве наблюдателей на выборы, более понятна другая сторона наблюдения, а именно – содействие реализации избирательных прав и

законности избирательного процесса. В период становления правового демократического государства именно эти направления привлекают наибольшее внимание избирателей, заинтересованных в честности и прозрачности избирательных процедур, борьбе против черных избирательных технологий.

Поэтому цель общественного контроля на выборах выражается через двуединую задачу как со стороны государства, так и со стороны общества.

Исходя из обозначенной цели можно определить функции общественного контроля на выборах:

- усиление доверия общества к выборам и демократическим институтам, содействие устойчивому и благополучному развитию общества и государства;

- способствование устойчивому и благополучному развитию общества;

- обеспечение баланса интересов различных социальных групп и недопущения конфликтов интересов в период организации выборов;

- координация и объединение усилий общества для решения текущих задач в период организации выборов;

- обеспечение исполнения социальных норм, так как позволяет выявить нарушителей и предложить механизм привлечения их к общественной ответственности, начиная с общественного порицания и заканчивая юридической ответственностью, которая может выразиться в применении к правонарушителям мер принудительного характера;

- снижение рисков принятия и реализации органами власти противоправных и противоречащих общественным интересам решений.

Общественный контроль на выборах базируется на государственной власти и, в свою очередь, обеспечивает систему демократического государственного управления совместно с комплексом социальных норм, институтов и

других социальных ценностей – общечеловеческих, культурных, исторических, национальных, этических и т.д. Эта аксиологическая основа является первичной по отношению к контролю, который производится от нее, выполняет обеспечительную, стабилизирующую функцию и не может выходить за пределы, определенные обществом.

Специфические черты общественного контроля, его отличие от государственного контроля в общем виде сводятся к следующим положениям:

- общественный контроль не обладает властным характером;
- общественный контроль не является обязательным;
- субъектами общественного контроля не могут являться органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- общественный контроль осуществляется от имени общественности и граждан¹¹.

Органы общественного контроля не наделены властными полномочиями, они действуют, как правило, опосредованно – либо через соответствующие государственные органы, либо апеллируя к общественному мнению. Субъекты общественного контроля в равной степени могут использовать и правовые, и социальные контрольные механизмы. В первом случае субъекты общественного контроля при выявлении нарушений законности применяют правовые механизмы, реализуя конституционное право на обращение в различные органы государственной власти для принятия соответствующих мер. В другом случае при обнаружении недостатков контрольное воздействие осуществляется через институт общественного мнения.

¹¹ Гриб В.В. Общественная палата Российской Федерации как орган общественного контроля // Юридический мир. – 2010. – № 3. – С. 32–39.

ГЛАВА 2

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ НА ВЫБОРАХ

2.1. Правовая основа организации общественного контроля на выборах

В настоящее время в Российской Федерации на федеральном уровне не существует специального комплексного нормативного акта об организации общественного контроля на выборах. Действие Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» не распространяется на общественные отношения, регулируемые законодательством о выборах.

При отсутствии специального правового регулирования основой организации общественного контроля на выборах являются положения Конституции Российской Федерации и избирательного законодательства. Конституционным основанием организации и осуществления общественного контроля являются положения ч. 1 и 2 ст. 32 Конституции Российской Федерации¹², предусматривающие право граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, а также право граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Общие условия избрания федеральных органов государственной власти определены в ст. 81 и 96 Конституции Российской Федерации.

¹² Российская газета. – 2011. – 21 января. – № 7.

Однако в силу объективной ограниченности объекта конституционного регулирования основное значение для практической организации общественного контроля на выборах имеют федеральные законы и прежде всего Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Несмотря на свой так называемый рамочный характер, этот акт имеет прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации при организации и проведении выборов любого уровня (ч. 2 ст. 1 Федерального закона «Об основных гарантиях...»). Ему не могут противоречить иные нормативные акты о выборах, принимаемые в Российской Федерации. Знание положений Федерального закона «Об основных гарантиях...» и особенностей их применения является необходимым для обеспечения общественного контроля при организации и проведении выборов любого уровня.

Также имеет значение специальное регулирование избирательных отношений нормативными актами о конкретном виде выборов:

– Федеральный закон от 19 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»¹³;

– Федеральный закон от 18 мая 2006 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹⁴;

– законы субъектов Российской Федерации о выборах депутатов законодательных (представительных)

¹³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 2. – Ст. 171; 2005. – № 30. – Ст. 3104; 2006. – № 31. – Ст. 3427; 2007. – № 18. – Ст. 2118; 2009. – № 7. – Ст. 771. – № 20. – Ст. 2391; № 23. – Ст. 2763; 2010. – № 17. – Ст. 1986; 2011. – № 30. – Ст. 4607.

¹⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. – № 21. – Ст. 1919; 2006. – № 29. – Ст. 3125; 2007. – № 18. – Ст. 2118. – № 30. – Ст. 3802; 2009. – № 7. – Ст. 771. – № 20. – Ст. 2391. – № 23. – Ст. 2763; 2010. – № 17. – Ст. 1986. – № 41. – Ст. 5192; 2011. – № 31. – Ст. 4702, 4703.

органов государственной власти субъектов Российской Федерации, о выборах высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, о выборах глав и иных выборных должностных лиц муниципальных образований, о выборах депутатов представительных органов и иных выборных органов муниципальных образований.

В силу приоритета Федерального закона «Об основных гарантиях...» указанные законодательные акты не могут ограничивать права граждан и их объединений в сфере общественного контроля на выборах.

Существуют иные правовые акты, регламентирующие особенности порядка организации и проведения выборов, например акты избирательных комиссий по вопросам реализации избирательных процедур и совершения избирательных действий. Их знание может быть полезно для осуществления общественного контроля на выборах. В частности, для эффективного контроля в сфере финансового обеспечения выборов определяющее значение имеют инструкции о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов и избирательных объединений, как правило, утверждаемые Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации перед очередной избирательной кампанией. ЦИК России регулярно принимает документы, разъясняющие правовые возможности субъектов общественного контроля на выборах. Так, постановлением ЦИК России от 12 мая 2011 г. № 10/98-6 разъяснен порядок деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации. В то же время такие акты носят дополняющий характер, и для их применения требуется знание избирательных

законов, прежде всего Федерального закона «Об основных гарантиях...», указанные акты не могут противоречить этому Федеральному закону.

Поскольку законодательство о выборах в основном имеет регулятивную, а не охранительную направленность и не регулирует вопросы привлечения к уголовной и административной ответственности, для организации действенного общественного контроля имеют значение акты, предусматривающие меры ответственности за совершение избирательных правонарушений: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (статьи 141, 141.1, 142, 142.1), Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (глава 5), а также процессуальный порядок их применения: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», Федеральный закон «О прокуратуре» от 17 января 1992 г. № 2202-1 и др.

В определенных случаях для достижения целей общественного контроля за выборами могут быть применены неюрисдикционные (политические), не связанные с инициативной деятельностью органов власти формы защиты избирательных прав. К неюрисдикционным формам защиты могут быть отнесены правозащитная деятельность институтов гражданского общества, публичные мероприятия, обращения в органы государственной власти и местного самоуправления, акты гражданской журналистики, самозащита и другие. Для эффективного контроля за их реализацией приняты следующие акты:

– Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»;

- Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»;
- правовые акты субъектов Российской Федерации о статусе региональных общественных палат;
- Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и др.

В силу широкой практики международно-правового наблюдения и электорального сотрудничества на выборах общественный контроль распространяется на сферу применения международных правовых актов. Общеизвестные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Международный акт, имеющий статус ратифицированного международного договора, на основании ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации имеет приоритет над внутригосударственными законодательными актами Российской Федерации. К таким международным актам, в частности, относятся:

- Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года¹⁵;
- Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года¹⁶;
- Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года¹⁷.

¹⁵ См.: Международные избирательные стандарты: Сб. документов. – М.: ВЕСЬ МИР, 2004. – 1152 с. – С. 61–71.

¹⁶ Там же. С. 536–549.

¹⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 27. – Ст. 2703.

При организации международного наблюдения на выборах следует учитывать следующие международные акты, действующие на территории России:

– Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года;

– Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 года;

– Рекомендации для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (утверждены постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 16 мая 2011 г. № 36-11);

– Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад Венецианской комиссии 2002 года;

– Рекомендации по совершенствованию законодательства государств – участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами (приняты постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 16 мая 2011 г. № 36-13);

– Декларация о критериях свободных и справедливых выборов 1994 года¹⁸;

– Декларация принципов международного наблюдения за выборами, секондированная Секретариатом Организации Объединенных Наций от 27 октября 2005 года.

2.2. Субъекты общественного контроля на выборах

Определение субъектов общественного контроля на выборах является необходимым, во-первых, для отграни-

¹⁸ Международные избирательные стандарты. – С. 813–816.

чения общественного контроля от других видов контрольной деятельности и, во-вторых, для определения инструментария, характерного для того или иного субъекта.

Исходя из п. 3 ст. 2 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», субъекты общественного контроля, их допустимые полномочия устанавливаются законодательством о выборах.

Очевидно, что не все субъекты общественного контроля в иных отношениях могут быть таковыми на выборах ввиду четкой регламентации избирательных процедур действующим избирательным законодательством.

Одним из основных **субъектов контрольной деятельности на выборах являются граждане Российской Федерации, обладающие избирательным правом**, т.е. избиратели, являющиеся самыми многочисленными субъектами общественного контроля.

При этом физические лица, не достигшие возраста 18 лет, или находящиеся в местах лишения свободы по приговору суда, или признанные судом недееспособными, хоть и являются гражданами Российской Федерации, не имеют права участвовать в выборах и фактически лишаются возможности осуществлять общественный контроль в отношении избирательных процедур и действий. Эти ограничения распространяются и на контроль за мероприятиями, обычно сопутствующими избирательному процессу, например за порядком организации и проведения публичных акций.

На основании п. 4 ст. 10 Федерального закона «Об основных гарантиях...» избирателями на муниципальных выборах наряду с гражданами Российской Федерации на основе международного договора с соответствующим иностранным государством могут быть признаны и граждане иностранного государства. Они также могут быть субъек-

тами общественного контроля при организации и проведении выборов тех органов и должностных лиц местного самоуправления, в которых они в соответствии с договором вправе участвовать.

Фактической основой и условием эффективности общественного контроля на выборах является реализация избирателями своих политических прав посредством участия в голосовании. Право на голосование составляет ядро правовых возможностей, принадлежащих гражданину в связи с участием в выборах, является основанием для реализации смежных политических и гражданских прав. Участвуя в голосовании на выборах, гражданин не только осуществляет контроль в отношении избирательных процедур, но и распространяет его на публичную власть в целом, легитимирует политическое управление государством. Напротив, в случае отказа от участия в выборах реализация контролирующих функций оказывается фактически лишённой правового и социального смысла, что может указывать на недобросовестный характер заинтересованности гражданина в применении инструментария общественного контроля, особенно в случае неоднократного отказа избирателя от участия в выборах.

При этом факт участия гражданина Российской Федерации в голосовании является определяющим для последующей реализации этим гражданином определенных прав в сфере общественного контроля. В частности, Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 22.04.2013 № 8-П непосредственно связывает право гражданина на оспаривание итогов голосования на избирательном участке с реализацией этим гражданином своего активного избирательного права, т.е. с фактом голосования на конкретных выборах на этом участке. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации для граждан, принимавших участие в выборах

в качестве избирателей, не может быть исключена возможность обжалования решений и действий (бездействия) избирательных комиссий, связанных с установлением итогов голосования на том избирательном участке, на котором эти граждане принимали участие в выборах. При этом, как следует из постановления, граждане, обладающие активным избирательным правом, но не принявшие участие в голосовании, в принципе, могут быть лишены права обжаловать итоги голосования на своем избирательном участке на соответствующих выборах (при условии соответствующего законодательного регулирования).

В соответствии с п. 1.3 ст. 77 Федерального закона «Об основных гарантиях ...» суд соответствующего уровня по заявлению избирателя об оспаривании итогов голосования на избирательном участке, на котором этот избиратель принял участие в выборах, может отменить решение участковой избирательной комиссии об итогах голосования на избирательном участке в случаях нарушения правил составления списков избирателей, нарушения порядка голосования и установления итогов голосования, если указанные нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей. При этом в соответствии с п. 1.1 ст. 260.1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации территориальная избирательная комиссия или избирательная комиссия муниципального образования обязана представить в суд письменное подтверждение факта участия либо неучастия избирателя в соответствующих выборах на указанном в заявлении избирательном участке, а в случае, если в судебном заседании будет установлено, что избиратель обжалует решение участковой избирательной комиссии об итогах голосования на том избирательном участке, на котором он не принимал участия в соответствующих выборах, суд прекращает производство по делу.

Таким образом, действующее правовое регулирование непосредственно связывает возможность реализации одной из важнейших форм общественного контроля на выборах избирателем как субъектом такого контроля с реализацией этим избирателем своего конституционного права избирать, которое, безусловно, является, с точки зрения законодательства о выборах, первичным.

Гражданин, обладающий избирательным правом, вправе участвовать в осуществлении общественного контроля на выборах без специального уполномочия в силу своего общего конституционно-правового статуса. Он может наблюдать за ходом избирательной кампании, получать информацию о выборах из открытых источников, реагировать на нее, следить за процессом голосования в период своего нахождения в помещении для голосования с целью голосования, знакомиться с информацией об итогах голосования и результатах выборов. Однако специальные правовые возможности рядового избирателя по наблюдению на выборах невелики, и период непосредственного контроля избирателя за ходом избирательного процесса сравнительно непродолжителен. Так, например, из логики закона следует, что избиратель вправе присутствовать в помещении для голосования в день голосования в течение периода, необходимого для реализации им своего активного избирательного права, т.е. установления его личности членом УИК, установления факта включения его в список избирателей (либо дополнительного включения в список избирателей в случае обнаружения в нем неточностей), получения избирательного бюллетеня и, при необходимости, разъяснения члена УИК о порядке его заполнения, подтверждения подписью в списке избирателей факта получения избирательного бюллетеня, ознакомления с информационными материалами, размещенными в помещении для голосования, заполнения избирательного

бюллетеня и опускания его в ящик для голосования, а в некоторых случаях – также в течение периода, необходимого для подготовки и подачи обращения в УИК и получения от нее ответа. Весь этот период в среднем длится не более 10–15 минут.

С учетом этого и ввиду сложности современных избирательных технологий для организации общественного контроля необходимо использовать правовой статус лиц, специально уполномоченных вести наблюдение за деятельностью избирательных органов, – наблюдателей и представителей средств массовой информации.

Согласно п. 42 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях...» **наблюдатель – это гражданин Российской Федерации, уполномоченный осуществлять наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов и иной деятельностью комиссии в период проведения голосования, установления его итогов, определения результатов выборов, референдума, включая деятельность комиссии по проверке правильности установления итогов голосования и определения результатов выборов, референдума.**

Наблюдателями не могут быть назначены выборные должностные лица, депутаты, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), главы местных администраций, лица, находящиеся в их непосредственном подчинении, судьи, прокуроры, члены комиссий с правом решающего голоса.

При проведении выборов наблюдатель может быть назначен:

- зарегистрированным кандидатом;
- избирательным объединением, выдвинувшим зарегистрированного кандидата, зарегистрированных кандидатов;

– избирательным объединением, зарегистрировавшим список кандидатов;

– иным общественным объединением, если такое право предоставлено законом субъекта Российской Федерации при проведении соответствующих выборов (в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях...» законом может быть предусмотрена возможность назначения наблюдателей иными общественными объединениями).

Очевидно, что субъект, назначающий наблюдателя и имеющий право досрочно прекратить его полномочия, в силу этого имеет существенное влияние на деятельность наблюдателя, который фактически оказывается в зависимом от него положении. В таких условиях назначение наблюдателя лицом, заинтересованным в определенных результатах выборов, будет в известной мере препятствовать объективному, деполитизированному и беспристрастному наблюдению за выборами: назначенный им наблюдатель будет вынужден руководствоваться, в первую очередь, политическими интересами назначившего его субъекта.

Поэтому для целей общественного контроля следует как можно более эффективно использовать установленную законодательством ряда субъектов Российской Федерации возможность назначения наблюдателей иными общественными объединениями (не выдвигающими кандидатов или их списки)¹⁹.

Федеральным законодательством о выборах в настоящее время не предусмотрено обязательное предоставление общественным объединениям, не являющимся избирательными объединениями, т.е. не заинтересованным

¹⁹ См., например, Закон Самарской области от 10 июля 2003 г. № 64-ГД «О выборах депутатов Самарской Губернской Думы» // Волжская коммуна. – 2003. – 12 июля; 2006. – 6 января, 14 ноября, 23 ноября; 2007. – 7 ноября; 2010. – 9 ноября.

в результатах выборов, права назначать наблюдателей на избирательные участки. Однако в соответствии с п. 4 ст. 30 Федерального закона «Об основных гарантиях...» законом может быть предусмотрена возможность назначения наблюдателей иными общественными объединениями. При этом, как следует из анализа указанной нормы, под иным общественным объединением понимается общественное объединение, не являющееся избирательным объединением, выдвинувшим зарегистрированного кандидата, зарегистрированных кандидатов, зарегистрированный список кандидатов на соответствующих выборах.

Анализ законодательных актов субъектов Российской Федерации о выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации свидетельствует, что только небольшая часть субъектов Российской Федерации предоставила право назначать наблюдателей иным общественным объединениям в дополнение к перечню субъектов, перечисленных в Федеральном законе.

При этом законодательством четырех субъектов Российской Федерации (Карачаево-Черкесская Республика, Удмуртская Республика, Камчатский край, Красноярский край) право назначения наблюдателей предоставлено всем иным общественным объединениям без каких-либо условий или ограничений.

Законодательством восьми субъектов Российской Федерации (Кабардино-Балкарская Республика, Республика Бурятия, Чувашская Республика, Алтайский край, Костромская область, Новгородская область, Рязанская область, Ярославская область) право назначать наблюдателей предоставлено общественным объединениям, созданным и зарегистрированным на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне; законодательством еще двух субъектов Российской Федерации в дополнение к

указанным условиям право назначения наблюдателей предоставлено общественным объединениям, которые должны иметь статус общероссийских или республиканских общественных объединений (Республика Саха (Якутия) или должны быть зарегистрированы в регионе (Республика Мордовия).

Законодательством Томской области установлен уникальный порядок назначения наблюдателей дополнительными субъектами: наблюдатель на выборах депутатов Законодательной Думы Томской области может быть назначен решением Совета общественных инициатив при Законодательной Думе Томской области по представлению общественной организации, входящей в состав указанного Совета, в порядке, установленном Законодательной Думой Томской области. Отметим, что Совет общественных инициатив является совещательным, экспертно-консультативным органом при областном парламенте и образован с целью эффективного учета мнения граждан и их объединений в процессе законотворческой деятельности. В состав Совета могут входить представители общероссийских, межрегиональных, региональных, местных общественных объединений и иных некоммерческих организаций, объединений некоммерческих организаций, учрежденных и зарегистрированных в установленном законом порядке.

В Ростовской области и Ямало-Ненецком автономном округе в качестве дополнительного субъекта, наделенного полномочиями по назначению наблюдателей на выборах депутатов законодательных органов, не совмещенных с иными выборами, указаны избирательные объединения, выдвинувшие списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и законодательном органе соответствующего субъекта Российской Федерации. Таким образом, круг дополнительных субъек-

тов ограничен политическими партиями и их региональными отделениями, а общественные объединения, не являющиеся таковыми, не наделены в автономном округе правом назначения наблюдателей.

Законодательство субъектов Российской Федерации о муниципальных выборах, как правило, содержит единые подходы к предоставлению общественным объединениям права назначения наблюдателей на всех муниципальных выборах в субъекте Российской Федерации, т.е. на выборах различных органов муниципальных образований (глав, депутатов представительных органов, других выборных органов) и на выборах в муниципальных образованиях всех уровней (муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений). Вместе с тем встречаются и исключения. Так, в Липецкой области право назначения наблюдателей предоставлено общественным объединениям только на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований, в Оренбургской области – только на выборах глав муниципальных образований.

В целом право общественных объединений, не являющихся политическими партиями, их региональными отделениями или иными структурными подразделениями, избирательными объединениями, выдвинувшими кандидатов, списки кандидатов, назначать наблюдателей на всех муниципальных выборах предусмотрено законодательством 13 субъектов Российской Федерации, только на выборах глав муниципальных образований – законодательством четырех субъектов Российской Федерации, только на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований – законодательством пяти субъектов Российской Федерации.

При этом законодательством трех субъектов Российской Федерации (Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Республика Хакасия) право назначения наблю-

дателей на муниципальных выборах предоставлено всем иным общественным объединениям без каких-либо ограничений и условий.

Законодательством еще 10 субъектов Российской Федерации (Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Алтайский край, Забайкальский край, Красноярский край, Архангельская область, Новгородская область, Костромская область, Саратовская область, Ярославская область) право назначения наблюдателей на всех муниципальных выборах предоставлено общественным объединениям, созданным и зарегистрированным на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. Законодательством двух субъектов – Камчатского края и Оренбургской области – такое право предоставлено таким общественным объединениям только на выборах глав муниципальных образований.

Кроме того, право назначать наблюдателей предоставлено общественным объединениям, имеющим право участвовать в выборах, законодательством двух субъектов Российской Федерации на выборах глав муниципальных образований (Белгородской области и Ямало-Ненецкого автономного округа) и пяти субъектов Российской Федерации на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований (Камчатского края, Белгородской области, Липецкой области, Новосибирской области и Ямало-Ненецкого автономного округа).

Вместе с тем законодательством Ростовской области о муниципальных выборах право назначения наблюдателей предоставлено иным избирательным объединениям, выдвинувшим списки кандидатов, допущенным к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Законодательном Собрании Ростовской области, а также спис-

кам кандидатов которых переданы депутатские мандаты в указанных органах. Это положение не применяется при совмещении дня голосования на муниципальных выборах с днем голосования на других выборах.

Таким образом, большинство субъектов Российской Федерации в настоящее время не воспользовались предоставленным им п. 4 ст. 30 Федерального закона «Об основных гарантиях...» полномочием по наделению общественных объединений правом назначения наблюдателей на региональных и муниципальных выборах. При этом анализ законодательства свидетельствует об устойчивой тенденции к увеличению количества субъектов Российской Федерации, предоставляющих рассматриваемое право, при понижении уровня выборов, на которых такое право предоставляется.

Федеральное законодательство в настоящее время устанавливает равный объем полномочий для наблюдателей вне зависимости от субъекта их направления. Так, в соответствии с п. 9 ст. 30 Федерального закона «Об основных гарантиях...» наблюдатели, независимо от того, кем они выдвинуты, вправе:

а) знакомиться со списками избирателей, реестром выдачи открепительных удостоверений, находящимися в комиссии открепительными удостоверениями, реестром заявлений (обращений) о голосовании вне помещения для голосования;

б) находиться в помещении для голосования соответствующего избирательного участка в день голосования, а также в дни досрочного голосования в любое время в период с момента начала работы участковой комиссии в день голосования, в дни досрочного голосования и до получения сообщения о принятии вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования, а также при повторном подсчете голосов избирателей;

в) наблюдать за выдачей бюллетеней избирателям;
г) присутствовать при голосовании избирателей вне помещения для голосования;

д) наблюдать за подсчетом числа граждан, внесенных в списки избирателей, бюллетеней, выданных избирателям, погашенных бюллетеней, наблюдать за подсчетом голосов избирателей на избирательном участке на расстоянии и в условиях, обеспечивающих им обзорность содержащихся в бюллетенях отметок избирателей, знакомиться с любым заполненным или незаполненным бюллетенем при подсчете голосов избирателей, наблюдать за составлением комиссией протокола об итогах голосования и иных документов в период с момента начала работы участковой комиссии в день голосования, в дни досрочного голосования и до получения сообщения о принятии вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования, а также при повторном подсчете голосов избирателей;

е) обращаться к председателю участковой комиссии, а в случае его отсутствия – к лицу, его замещающему, с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования;

ж) знакомиться с протоколами соответствующей комиссии, нижестоящих комиссий об итогах голосования, о результатах выборов и приложенными к ним документами, получать от соответствующей комиссии заверенные копии указанных протоколов;

з) носить нагрудный знак с обозначением своего статуса и указанием своих фамилии, имени и отчества, а также фамилии, имени и отчества зарегистрированного кандидата или наименования избирательного объединения, общественного объединения, направивших наблюдателя в комиссию. Законом может быть предусмотрено, что форма нагрудного знака устанавливается комиссией, организующей выборы;

и) обжаловать в порядке, установленном статьей 75 настоящего Федерального закона, действия (бездействие) комиссии в вышестоящую комиссию, избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, Центральную избирательную комиссию Российской Федерации или в суд;

к) присутствовать при повторном подсчете голосов избирателей в соответствующих комиссиях.

В соответствии с Разъяснением порядка ведения наблюдателями фото- и (или) видеосъемки в помещении для голосования, утвержденным постановлением ЦИК России от 03.10.2012 № 143/1085-6, наблюдатели могут вести фото- и (или) видеосъемку в помещении для голосования с места, определенного председателем соответствующей комиссии (должно отвечать требованиям к месту расположения наблюдателей в помещении для голосования), предварительно уведомив об этом председателя, заместителя председателя или секретаря комиссии. При проведении фото- и (или) видеосъемки наблюдатели не должны допускать нарушения тайны голосования, создавать возможность для контроля за волеизъявлением избирателя, при этом изображение избирателя не должно занимать большую часть кадра (экрана). Фото- и (или) видеосъемка работы со списком избирателей должна осуществляться таким образом, чтобы сохранялась конфиденциальность содержащихся в нем персональных данных.

При довольно широком перечне полномочий наблюдателей их возможности по осуществлению общественного контроля существенно ограничены периодом наблюдения – они могут присутствовать в помещении избирательных комиссий:

- при проведении досрочного голосования;
- в период с момента начала работы участковой избирательной комиссии в день голосования до начала голосования;

- при проведении голосования в день голосования;
- при установлении итогов голосования, определении результатов выборов, составлении соответствующих протоколов об итогах голосования, о результатах выборов;
- в период после составления протокола об итогах голосования до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протокола об итогах голосования;
- при повторном подсчете голосов избирателей.

Относительность самостоятельного статуса определяется в том числе и правом лица, предоставившего наблюдателю соответствующие полномочия, прекратить их без каких-либо дополнительных условий и мотивов, т.е. по собственному усмотрению.

Поэтому при организации общественного контроля следует использовать возможности представителей средств массовой информации, которым предоставлены более широкие полномочия и которые имеют возможность эффективно осуществлять текущий мониторинг электоральной активности в течение всей избирательной кампании.

Представителями средств массовой информации признаются лица, имеющие редакционные удостоверения или иные документы, удостоверяющие их полномочия представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации (пункт 52 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях...»). Представители средств массовой информации имеют право:

- а) присутствовать на заседаниях комиссий;
- б) знакомиться с протоколом участковой комиссии об итогах голосования, а также с протоколами иных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов, в том числе составляемыми повторно, получать от соответствующей комиссии копии указанных протоколов и приложений к ним документов;

в) присутствовать на агитационных мероприятиях, освещать их проведение;

г) находиться в помещении для голосования в день голосования, в дни досрочного голосования, а также производить фото- и видеосъемку.

Федеральным законом «Об основных гарантиях...» также особо оговорено право представителей средств массовой информации присутствовать при работе избирательных комиссий со списками избирателей, с бюллетенями, открепительными удостоверениями, протоколами об итогах голосования (ч. 1 ст. 30).

Несмотря на формальное отсутствие политической заинтересованности в результатах выборов, представители средств массовой информации не всегда свободны от влияния других участников избирательного процесса. Особенно сильным может оказаться воздействие лиц, предоставивших им полномочия по наблюдению на выборах, – кандидатов, избирательных объединений, иных общественных объединений, редакций СМИ и их учредителей. Исключительно важно осознание того, что помимо специального статуса на выборах наблюдатели и представители СМИ являются членами гражданского общества, выполняющими неизмеримо более важную функцию, нежели просто сбор и распространение информации в интересах определенного участника политического процесса. Фактически они могут стать одним из наиболее объективных источников информации о событиях, происходящих при организации и проведении выборов, благодаря которым избиратели имеют возможность сформировать представление об уровне законности проведения избирательной кампании и о степени легитимности полномочий избранных лиц. При этом, рассматривая представителей средств массовой информации как субъектов общественного контроля за выборами, необходимо иметь в виду, что

основная функция СМИ и их представителей на выборах заключается в информировании избирателей о ходе избирательного процесса.

Но это оказывается возможным лишь при соблюдении норм права и моральных обязательств перед обществом, перечисленных ниже.

1) Знание и соблюдение избирательного законодательства. Наблюдатели и представители СМИ при осуществлении общественного контроля основывают свои действия исключительно на нормах законодательства о выборах и международных обязательствах Российской Федерации в сфере демократических выборов, по возможности, независимо от указаний лиц, уполномочивших их на наблюдение за выборами. Наблюдение в ходе избирательного процесса должно быть ориентировано на содействие реализации избирательных прав граждан и проведение выборов в строгом соответствии с законодательством. При этом *наблюдатели должны при осуществлении своих полномочий как выявлять допущенные нарушения правовых норм, так и устанавливать случаи злоупотребления избирательными правами. О выявленных нарушениях и злоупотреблениях наблюдатели должны незамедлительно информировать компетентные органы для принятия мер реагирования.*

2) Политическая беспристрастность. Независимо от собственной политической ориентации, а также политической ориентации лиц, уполномочивших их, наблюдатели и представители средств массовой информации обязаны информировать компетентные органы, а также обращать внимание общественности на любые правонарушения, допущенные при организации и проведении выборов, вне зависимости от политической принадлежности совершивших их субъектов. При осуществлении наблюдения наблюдатели и представители СМИ обязаны воздерживаться

от выражения предвзятости или предрасположенности по отношению к политическим партиям, кандидатам, иным субъектам избирательного процесса. Наблюдатели также должны воздерживаться от любой деятельности, которая может быть воспринята как оказание предпочтения одному из участников политической борьбы.

3) Непрерывность наблюдения на выборах. С учетом ограниченности периода непосредственного наблюдения для внутренних наблюдателей и представителей средств массовой информации должны использовать возможности получения информации о ходе всего избирательного процесса и поведении его участников для формирования объективной картины избирательных отношений и определения приоритетных объектов наблюдения.

4) Невмешательство в деятельность избирательных комиссий. Реализация полномочий наблюдателями, представителями средств массовой информации не должна вести к созданию препятствий деятельности избирательных органов и иных участников избирательного процесса ни на одном из этапов избирательного процесса, включая период после дня голосования. Исполнение полномочий по наблюдению за деятельностью избирательных комиссий не должно приводить к присвоению наблюдателями полномочий членов избирательных комиссий, других участников избирательного процесса, попыткам незаконного вмешательства в деятельность комиссий. При этом наблюдатели должны использовать свое право на обращение к председателю УИК или лицу, его замещающему, с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования, право обжаловать решения, действия и бездействие УИК в случае возникновения в ходе наблюдения такой необходимости.

5) Сотрудничество с органами власти, избирательными объединениями, кандидатами, избирателями и

иными участниками избирательного процесса независимо от их политической ориентации в целях объективного наблюдения. Наблюдатель, представитель средства массовой информации обязан уважительно относиться к другим участникам избирательного процесса, использовать полномочия по наблюдению на выборах исключительно в интересах соблюдения закона, не прибегать к их реализации в целях причинения вреда другим лицам или достижения политической цели одним из оппонентов.

б) Обеспечение точности и добросовестности наблюдения. Наблюдатели и представители СМИ обязаны обеспечить точность сведений, полученных при наблюдении на выборах. Результаты наблюдения должны основываться на разграничении объективных и субъективных факторов, имеющих значение для определения действительности итогов голосования. Наблюдатели и представители СМИ обязаны основывать свои заключения на фактическом материале, поддающемся проверке, должны исходить из соблюдения максимально высоких требований к точности представляемой ими информации.

Иные индивидуальные субъекты избирательного процесса – члены избирательных комиссий с правом решающего и совещательного голоса, кандидаты, их доверенные лица и уполномоченные представители – также располагают правовыми возможностями, позволяющими им участвовать в осуществлении контроля на выборах. Но особенности правового статуса делают их сопричастными к организации выборов, проведению избирательных кампаний конкретных избирательных объединений и кандидатов. В определенных ситуациях подчас бывает трудно сохранить объективность и беспристрастность. Например, трудно представить в позиции стороннего наблюдателя члена избирательной комиссии, участвовавшего в

принятии ее решения. Гражданская позиция кандидатов, избирательных объединений, назначенных ими членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, доверенных лиц и уполномоченных представителей неизбежно находится под влиянием необходимости достижения политических целей. В то же время перечисленные субъекты обладают целым арсеналом правовых возможностей по непосредственному наблюдению за ходом выборов, существенно превышающим возможности иных субъектов (см. Приложение 8). При соблюдении принципов объективности и беспристрастности общественного контроля полномочия членов избирательных комиссий с правом решающего и совещательного голоса, кандидатов, их доверенных лиц и уполномоченных представителей могут быть эффективно использованы для формирования целостной картины избирательного процесса. Кроме того, указанные субъекты могут быть источниками информации для других субъектов, осуществляющих общественный контроль.

Коллективные субъекты избирательных отношений также могут быть активными самостоятельными участниками общественного контроля на выборах. Непосредственными коллективными участниками общественного контроля могут быть **общественные объединения** независимо от их организационной формы, и в частности **политические партии**. В то же время в зависимости от политических целей общественных объединений их роль в осуществлении общественного контроля может существенно различаться.

К коллективным субъектам, имеющим собственный политический интерес в исходе выборов, относятся политические партии независимо от того, выдвигают они на данных выборах кандидатов, списки кандидатов или

воздерживаются от этого. Статьей 2 Федерального закона «О политических партиях» определено, что политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях...» только политические партии могут быть избирательными объединениями на выборах в органы государственной власти и на муниципальных выборах, проводимых по пропорциональной избирательной системе, то есть имеют право выдвигать кандидатов, списки кандидатов и реализовывать наряду с кандидатами иные, связанные с участием в выборах, правовые возможности: назначать членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, своих уполномоченных представителей, доверенных лиц, наблюдателей и др. Кроме того, политические партии, в первую очередь парламентские, имеют приоритетное право предлагать кандидатуры членов участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса и др.

Собственный политический интерес конституирован в самом правовом статусе партий. Нацеленность на желаемый результат, успешное участие в выборах неизбежно приносит элемент политической конкуренции и в организацию партийного наблюдения. Указанные обстоятельства следует учитывать в выстраивании взаимодействий организаций, осуществляющих общественный контроль за выборами, с иными участниками избирательного процесса, обремененными субъективными интересами и мо-

тивами – кандидатами на выборные должности, их доверенными лицами и уполномоченными представителями, членами избирательных комиссий с правом совещательного голоса.

Позиция иных общественных объединений, их союзов и ассоциаций также может быть политически мотивированной и сама по себе должна быть предметом общественного контроля. В то же время самостоятельный политический интерес не является элементом юридической конструкции их статуса и не должен влиять на содержание и направленность их контрольной деятельности. Исключением являются общественные объединения, имеющие в соответствии с законом право участвовать в выборах посредством выдвижения кандидатов на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам, глав муниципальных образований. Они, в случае реализации своего права, также имеют собственный политический интерес.

Юридические возможности общественных объединений могут состоять как в содействии реализации полномочий индивидуальных субъектов контроля – в направлении наблюдателей в избирательные комиссии, когда законом предусмотрена такая возможность, в юридическом сопровождении и поддержке обращений индивидуальных субъектов общественного контроля, так и в осуществлении собственных полномочий:

– направлении коллективных обращений, связанных с организацией и проведением выборов, в государственные органы, органы местного самоуправления, их должностным лицам от имени общественного объединения; обжалованием решений и действий (бездействия), нарушающих избирательные права граждан, в суд или в избирательную комиссию (ч. 10 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях...»);

– распространении информации, связанной с организацией и проведением выборов, от имени общественного объединения.

Специфическая роль в организации и осуществлении общественного контроля на выборах принадлежит **Общественной палате Российской Федерации и общественным палатам субъектов Российской Федерации**. Не являясь непосредственным участником избирательного процесса, Общественная палата Российской Федерации обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, общественных объединений с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания (ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»).

Во исполнение цели согласования общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, органов государственной власти и органов местного самоуправления для защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя России и обеспечения демократических принципов развития гражданского общества Общественная палата вправе реализовать формы своей деятельности, предусмотренные ч. 3 ст. 16 Федераль-

ного закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ для организации общественного контроля на выборах. Наиболее значимыми для общественного контроля в сфере избирательных отношений могут стать следующие формы деятельности Общественной палаты Российской Федерации и общественных палат субъектов Российской Федерации:

- проведение гражданских форумов, слушаний и иных мероприятий по общественно важным проблемам;

- направление заключений о нарушениях законодательства Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также о нарушениях свободы слова в средствах массовой информации в компетентные государственные органы или должностным лицам;

- приглашение руководителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на пленарные заседания соответствующей Общественной палаты;

- направление запросов Общественной палаты.

Общественная палата Российской Федерации оказывает общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации, и общественным объединениям, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации, содействие в обеспечении их методическими материалами, предоставлении документов и материалов, находящихся в распоряжении Общественной палаты, а также в проведении семинаров в целях совершенствования деятельности общественных палат и общественных объединений.

Практика деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации свидетельствует об успешном опыте организации рабочих групп, осуществляющих монито-

ринг электоральной ситуации на соответствующей территории, состоящих из членов общественных палат и иных лиц, являющихся экспертами в области публичного права. Информировав гражданское общество о ходе избирательного процесса через средства массовой информации, они содействуют реализации избирательных прав граждан.

2.3. Инструментарий общественного контроля на выборах

Инструментарий общественного контроля, то есть юридические возможности, связанные с непосредственным наблюдением за ходом избирательного процесса и защитой избирательных прав граждан, определяется характеристиками субъектов контроля.

Существенное значение для общественного контроля имеет реализация полномочий субъектов, непосредственно вовлеченных в организацию и проведение выборов, которые имеют возможность наблюдать за избирательными действиями участников избирательного процесса и компетентно информировать о них гражданское общество. Сравнительная таблица их полномочий по осуществлению непосредственного наблюдения на выборах, составленная в соответствии с нормами Федерального закона «Об основных гарантиях...», приведена в Приложении (см. Приложение 8).

Положения Постановления ЦИК России от 12 мая 2011 г. № 10/98-6, приведенные в таблице, распространяются на отношения, связанные с организацией и проведением выборов Президента Российской Федерации в 2012 году.

Несмотря на то, что право на участие в выборах является основной электорально-правового статуса гражданина Российской Федерации, общественный контроль на выбо-

рах невозможен без применения дополнительного инструментария, который сам по себе не является электорально-правовым, но имеет значение для реализации права на участие гражданина в управлении делами государства.

Эффективным инструментом общественного контроля на выборах является взаимодействие граждан с организаторами выборов, и прежде всего с избирательными комиссиями, посредством направления обращений и участия в их рассмотрении. Его применение доступно каждому избирателю независимо от его статуса в избирательном процессе. Правовым основанием для реализации этой формы общественного контроля являются нормы ст. 33 Конституции Российской Федерации, п. 4 ст. 20 и ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях...», а также Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»²⁰ (далее – Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений...»), регулирующего порядок рассмотрения избирательными комиссиями обращений граждан, поступивших не в период избирательной кампании.

Согласно Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений...» термин «обращение» означает письменное предложение, заявление или жалобу, а также устное обращение, направленные в государственный орган, орган местного самоуправления, должностному лицу. Возможны следующие виды обращений:

– **предложение** – рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

²⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

– **заявление** – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;

– **жалоба** – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Законом предусмотрены требования к форме письменного обращения. Оно должно содержать следующие сведения:

– наименование государственного органа или органа местного самоуправления, куда направляется обращение, либо фамилия, имя, отчество должностного лица, либо должность соответствующего лица;

– фамилия, имя, отчество обратившегося лица;

– почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ или уведомление о переадресации обращения;

– суть обращения;

– личная подпись и

– дата.

На практике важное значение имеют документы и материалы (или их копии), подтверждающие доводы гражданина, приведенные в обращении. Согласно сложившейся практике подтверждением доводов может быть акт, составленный самими гражданами без обращения к органам власти. Если акт подписан по крайней мере двумя свидетелями, он, как правило, признается заслуживающим доверия и может быть использован в административном или судебном разбирательстве. В подтверждение доводов

заявителя также могут быть представлены документы избирательных комиссий или их заверенные копии. В соответствии с ч. 12 ст. 30 Федерального закона «Об основных гарантиях...» заверение копий протоколов и иных документов избирательных комиссий производится председателем, заместителем председателя или секретарем соответствующей комиссии. При этом лицо, заверяющее копию документа, на указанной копии делает запись «Верно» или «Копия верна», расписывается, указывает свои фамилию и инициалы, дату и время заверения копии и проставляет печать соответствующей комиссии.

При осуществлении общественного контроля посредством реализации права на обращение граждане обладают следующими правовыми возможностями (ст. 5 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений...»):

- представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме;

- знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;

- получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в ст. 11 настоящего Федерального закона, уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;

- обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судеб-

ном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений...» предусмотрены специальные гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением. В частности, запрещается преследование гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц (ч. 1 ст. 6 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений...»). Также при рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия. Не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, направление письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов (ч. 2 ст. 6 Федерального закона).

Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению. Ответ на обращение должен быть дан не позднее 30 дней со дня регистрации письменного обращения или заявления устного обращения в ходе личного приема граждан. В исключительных случаях возможно продление срока рассмотрения обращения не более чем на 30 дней с обязательным уведомлением об этом гражданина, направившего обращение. Столь длительный период

рассмотрения обращений в условиях скоротечной избирательной кампании снижает ценность этого инструмента общественного контроля. Поэтому в случае направления обращения в целях защиты избирательных прав целесообразно настаивать на его незамедлительном и первоочередном рассмотрении со ссылкой на то, что избирательный процесс носит необратимый характер и что обращение основано на доказательствах, в отношении которых существует реальная угроза их утраты, и по прошествии времени, отведенного законом на рассмотрение обращения, оно утратит свою значимость ввиду невозможности исполнения содержащихся в нем требований.

Избирательное законодательство предусматривает сокращенные сроки рассмотрения обращений. Решения по жалобам, поступившим до дня голосования, в период избирательной кампании принимаются в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, – немедленно. Если факты, содержащиеся в жалобах, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в десятидневный срок. По жалобе на решение комиссии об итогах голосования, о результатах выборов суд обязан принять решение не позднее чем в двухмесячный срок со дня подачи жалобы.

Федеральным законом «Об основных гарантиях...» предусмотрены дополнительные гарантии для субъектов общественного контроля в случае обращения в избирательную комиссию по вопросам, связанным с защитой избирательных прав. При рассмотрении комиссией жалоб (заявлений), а также в иных случаях, когда комиссией рассматривается вопрос о нарушении избирательных прав граждан, на заседание комиссии приглашаются заявители, а также лица, действия (бездействие) которых обжалуются или являются предметом рассмотрения.

Большое значение для информирования гражданского общества о ходе избирательного процесса и характеристиках его участников имеет беспрепятственная реализация комплекса информационных прав граждан, осуществляющих общественный контроль. Несмотря на то, что функция информирования об общественно значимых событиях профессионально осуществляется представителями средств массовой информации, граждане, не имеющие специального статуса, но законно участвующие в избирательном процессе, также вправе беспрепятственно получать, передавать и распространять информацию о выборах.

Конституционным основанием для этого является ч. 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации, предусматривающая право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Информационные возможности участия граждан в общественном контроле на выборах специально подчеркиваются в ч. 1 ст. 45 Федерального закона «Об основных гарантиях...», где физические и юридические лица перечислены в ряду субъектов, осуществляющих информирование избирателей наравне с органами публичной власти, избирательными комиссиями и организациями, выпускающими СМИ. Пунктом 5 ст. 3 Федерального закона «Об основных гарантиях...» также установлено, что деятельность комиссий при подготовке выборов, подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов осуществляется открыто и гласно.

Законодательство о выборах не предусматривает специальных ограничений на получение общедоступной информации (фото-, видео-, аудиозапись) лицам, имеющим право непосредственного наблюдения за деятельностью субъектов избирательного процесса (см. Приложение 8). В то же время необходимо учитывать, что голосование на

выборах является тайным, исключающим возможность какого-либо контроля за волеизъявлением граждан (ст. 7 Федерального закона «Об основных гарантиях...»), и вмешательство в деятельность комиссий со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается (ч. 7 ст. 3 Федерального закона «Об основных гарантиях...»).

Таким образом, получение, передача и распространение информации о выборах могут осуществляться свободно, если при сборе сведений не происходит нарушения тайны голосования и не создаются препятствия работе избирательных комиссий. На практике это означает возможность осуществления фото-, видео- и аудиозаписи в помещениях для голосования, при подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов не только представителями СМИ, но и другими лицами, законно присутствующими при совершении избирательных процедур и действий, в том числе и избирателями при личном голосовании.

2.4. Ответственность наблюдателей при осуществлении общественного контроля на выборах

Важнейшей гарантией надлежащего осуществления наблюдателями предоставленных им полномочий является установленная ответственность за их деятельность.

Одним из видов юридической ответственности по избирательному праву для наблюдателя является его удаление из помещения для голосования. Так, в соответствии с ч. 12 ст. 64 Федерального закона «Об основных гарантиях...» наблюдатели могут удаляться из помещения для

голосования, если они нарушают закон о выборах. Мотивированное решение об этом принимается участковой либо вышестоящей избирательной комиссией в письменной форме, а правоохранительные органы обеспечивают исполнение указанного решения и принимают меры по привлечению удаленного наблюдателя к ответственности, предусмотренной федеральным законом. Иных специальных форм ответственности для российских наблюдателей избирательное законодательство не содержит. Вместе с тем наблюдатели на общих основаниях могут привлекаться к административной и уголовной ответственности в случае совершения соответствующих административных правонарушений и преступлений. В частности, в случае ведения наблюдателями предвыборной агитации в помещении для голосования они могут быть привлечены к ответственности в соответствии со ст. 5.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Статьей 5.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливается административная ответственность за подкуп избирателей, которая распространяется и на лиц, являющихся наблюдателями.

Что касается уголовных преступлений, то ст. 141 Уголовного кодекса Российской Федерации устанавливается уголовная ответственность за воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий. Кроме того, учитывая, что наблюдатели получают копии протоколов участковой избирательной комиссии об итогах голосования, то наблюдателям необходимо иметь в виду, что Уголовный кодекс Российской Федерации предусматривает ответственность за подделку документов (ст. 327 Уголовного кодекса Российской Федерации).

2.5. Особенности общественного контроля на выборах разного уровня

Единые подходы к организации и проведению выборов всех уровней в Российской Федерации закреплены Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Вследствие этого способы и юридические механизмы общественного контроля на выборах также в основном едины, не зависят от уровня выборов и различаются лишь в той части, в которой различаются сами процедуры соответствующих выборов.

Наиболее значимые особенности общественного контроля связаны с тем, что выборы разного уровня организуются соответствующими избирательными комиссиями. В случае выявления в ходе осуществления общественного контроля нарушений, допущенных при организации выборов, необходимо учитывать, какой комиссией данные выборы организуются, поскольку действия именно этой комиссии обжалуются в целях устранения таких нарушений.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации организует выборы в федеральные органы государственной власти (п. 8 ст. 21 Федерального закона «Об основных гарантиях...»).

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации организуют выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации (п. 1 ст. 23 Федерального закона «Об основных гарантиях...»).

Избирательные комиссии муниципальных образований организуют выборы в органы местного самоуправления (п. 1 ст. 24 Федерального закона «Об основных гарантиях...»).

В соответствии с п. 6 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях...» решения и действия (бездействие)

комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в соответствующую непосредственно вышестоящую комиссию. Таким образом, на выборах разного уровня непосредственно вышестоящие комиссии, в которые обжалуются действия комиссий, организующих выборы, также будут различными.

Вне зависимости от обжалования решений и действий (бездействия) избирательных комиссий в вышестоящую избирательную комиссию они могут быть обжалованы в суд в соответствии с подсудностью, установленной п. 2 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях...», которая также различается в зависимости от вида выборов:

- решения и действия (бездействие) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – в Верховный Суд Российской Федерации;

- решения и действия (бездействие) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации – в верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов;

- решения и действия (бездействие) иных комиссий – в районные суды.

Другие особенности общественного контроля на выборах в представительные органы разного уровня связаны с видами избирательных систем, применяемых на данных выборах. Применяемая на выборах избирательная система как элемент процедуры выборов в целом сама по себе должна быть предметом общественного контроля на выборах.

Основным отличием избирательных систем, применяемых на выборах в представительные органы разного

уровня, является различное соотношение депутатов, избираемых по одномандатным или многомандатным избирательным округам и в составе списков кандидатов.

Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на следующих выборах предлагается проводить по смешанной системе: 225 – по спискам партий, 225 – по одномандатным округам.

Депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации избираются в составе списков кандидатов в части, составляющей не менее 50% их количества (ч. 4 ст. 4 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Депутаты представительного органа муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов избираются в составе списков кандидатов в части, составляющей не менее 50% от их количества.

Законом субъекта Российской Федерации могут быть определены условия применения видов избирательных систем в иных муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств (ч. 3.1 ст. 23 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 07.07.2011 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений ч. 3 ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 ст. 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномо-

ченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана»²¹ не соответствующими Конституции Российской Федерации признаны положения законодательства, которые не исключают возможность применения пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы сельских поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов, чем создается риск искажения волеизъявления избирателей, отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения равенства избирательных прав граждан.

В ряде случаев законодательством предусмотрены **иные особенности проведения выборов различных уровней**, которые при определенных условиях могут придать общественному контролю на выборах особую специфику.

Так, ч. 4 ст. 33 Федерального закона «Об основных гарантиях...» предусмотрено, что на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований, при которых избирательные округа образуются в соответствии со средней нормой представительства избирателей, не превышающей пяти тысяч избирателей, кандидаты не обязаны представлять в соответствующую избирательную комиссию сведения о своих доходах и имуществе, если иное не предусмотрено законом субъекта Российской Федерации. Непредставление указанных сведений может негативно повлиять на возможность осуществления на соответствующих выборах депутатов представительных органов муниципальных образований общественного контроля в сфере оценки законности получения финансовых средств.

Законодательством субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного само-

²¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 29. – Ст. 4557.

управления также могут устанавливаться и иные особенности процедур проведения выборов должностных лиц субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при условии соответствия данных положений федеральному законодательству. Данные особенности также необходимо учитывать при осуществлении общественного контроля на выборах разного уровня. В частности, как было отмечено выше, в соответствии с ч. 4 ст. 30 Федерального закона «Об основных гарантиях...» законодательством субъектов Российской Федерации может быть предусмотрена возможность назначения наблюдателей общественными объединениями, не выдвигающими кандидатов или списки кандидатов. Эту возможность следует использовать при организации общественного контроля на региональных и муниципальных выборах.

2.6. Взаимодействие с иностранными (международными) наблюдателями при осуществлении общественного контроля на выборах

Принцип открытых и гласных выборов, предусмотренный международными обязательствами Российской Федерации в сфере демократических выборов и избирательным законодательством Российской Федерации, предусматривает институт международного (иностранного) наблюдения за выборами. Законодательство Российской Федерации наделяет иностранных (международных) наблюдателей, аккредитованных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в установленном законом порядке, достаточно широкими полномочиями.

В настоящее время институт международного наблюдения за выборами является формой межгосударствен-

ного сотрудничества в гуманитарной сфере, взаимного международного контроля за исполнением государством своих международных обязательств в сфере демократических выборов, механизмом международной защиты прав человека и гражданина. Такая деятельность осуществляется на двусторонней основе либо в рамках международных организаций, на которые государства-участники возложили соответствующие функции.

Таким образом, в настоящее время институт международного наблюдения не может быть включен в систему общественного контроля на выборах. Вместе с тем важным элементом общественного контроля является взаимодействие с иностранными (международными) наблюдателями, в первую очередь направленными международными организациями (поскольку они, как правило, осуществляют более системное наблюдение по сравнению с представителями отдельных иностранных государств), обмен информацией, мнениями, заключениями. Общественным наблюдателям важно наладить такое взаимодействие и осуществлять его в ходе своей деятельности.

Международное наблюдение за выборами получило широкое признание во всем мире как один из элементов содействия реализации избирательных прав и свобод при проведении электоральных процедур.

Любое правительство, заинтересованное в развитии демократии, приглашает на национальные выборы международных наблюдателей, способных не только оценить качество проведения выборов, но и дать дополнительный импульс во всеобъемлющем процессе поддержки прав человека, демократии и верховенства права.

Заинтересованность России в построении цивилизованного демократического государства выражается в приглашении на все федеральные выборы достаточно большого количества иностранных (международных) на-

блюдателей, которые в своей совокупности обеспечивают международную открытость выборов и способствуют развитию демократических процессов.

Тщательное и беспристрастное международное наблюдение требует наличия надежной методологии организации такого наблюдения. Межгосударственные организации и объединения, включившие в орбиту своей деятельности мониторинг демократических процессов, в том числе и наблюдение за выборами и референдумами, в зоне своей уставной или территориальной ответственности сочли возможным в той или иной степени закрепить принципы и нормы организации международного наблюдения за ними в своих актах²².

Порядок юридического закрепления этих принципов и норм устанавливался каждой международной и межгосударственной организацией самостоятельно, опираясь на особенности своей текущей деятельности, состав участников и уставные (или политико-правовые) цели организации. Отсутствие единого порядка и универсальной методологии международного наблюдения порождает диаметрально противоположные оценки выборов со стороны различных мониторинговых миссий, что не позволяет сформировать целостной картины прошедших выборов и наметить четкие пути дальнейшего совершенствования электоральных процедур. Зачастую приоритет при разработке итоговых оценок отдается не объективности и обоснованности, а несколько другим критериям, имеющим место в современных международных отношениях – геополитическим интересам, экономической заинтересованности, характеру двусторонних или многосторонних от-

²² См., например, Международное наблюдение за выборами и референдумами: Сборник документов и материалов / Отв. ред. д-р юрид. наук В.И. Лысенко; Под общ. ред. В.Е. Чурова. – М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2011. – 864 с.

ношений с конкретным государством. А основная цель международного наблюдения – содействие реализации избирательных прав и развитие демократии – отодвигается на второй план.

Эта внутренняя проблема института международного наблюдения усугубляется еще и тем, что при вынесении окончательных оценок прошедших выборов в ряде международных объединений действует не «сила права», а «право сильного» при отсутствии универсальных нормативных актов, регламентирующих порядок наблюдения за выборами. Отсюда и политика «двойных стандартов», и ярко выраженная политическая модальность итоговых выводов и заключений, которые впоследствии используются для давления на суверенные государства вплоть до военной интервенции «в защиту демократических ценностей».

Для получения объективной оценки прошедших выборов государства, действительно заинтересованные в развитии своих демократических институтов, приглашают на свои национальные выборы международных и иностранных наблюдателей, представляющих различные организации и объединения, чтобы не только получить взвешенную оценку электоральных процедур, но и услышать экспертные рекомендации, направленные на дальнейшее демократическое развитие государства.

На прошедших 4 марта 2012 года выборах Президента Российской Федерации присутствовали иностранные (международные) наблюдатели из семи международных организаций: БДИПЧ ОБСЕ в составе 219 наблюдателей; ПА ОБСЕ – 9 наблюдателей; ПАСЕ – 36 наблюдателей; СНГ – 276 наблюдателей; ШОС – 19 наблюдателей; ОАГ – 2 наблюдателей и АОВСЕ – одного представителя организации, а также 50 международно признанных экспертов в области защиты политических и избирательных прав из

21 государства и 60 организаторов выборов из 22 государств мира. Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в общей сложности были аккредитованы 685 иностранных (международных) наблюдателей из 58 государств.

Общее число официально аккредитованных ЦИК России и присутствующих на выборах иностранных (международных) наблюдателей в Российской Федерации с 1996 по 2012 год составило 7340 человек.

Таблица 1. Международные наблюдатели на общенациональных выборах в России

Выборы	Количество международных наблюдателей	Выборы	Количество международных наблюдателей
Выборы Президента РФ, 1996 год	1307	Выборы депутатов ГД ФС РФ, 2007 год	299
Выборы депутатов ГД ФС РФ, 1999 год	1185	Выборы Президента РФ, 2008 год	235
Выборы Президента РФ, 2000 год	1002	Выборы депутатов ГД ФС РФ, 2011 год	688
Выборы депутатов ГД ФС РФ, 2003 год	1168	Выборы Президента РФ, 2012 год	685
Выборы Президента РФ, 2004 год	771		

Такой открытостью своих электоральных процедур перед международным сообществом не может похвастаться ни одно государство Западной Европы, испытывающее новые вызовы демократии, но твердо считающее, что национальные выборы являются внутренним делом государства. Так, например, Андорра, Дания, Лихтенштейн, Люксембург, Монако и Швеция ни разу не принимали у себя наблюдателей от ОБСЕ, в которой они являются полноправными членами.

Деятельность иностранных (международных) наблюдателей регулируется федеральными законами «Об основных гарантиях...», «О выборах Президента Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». В помощь международным наблюдателям ЦИК России принимает соответствующие разъяснения. Так, ЦИК России приняла постановление «О Разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации и об удостоверении иностранного (международного) наблюдателя»²³.

Приглашения могут быть направлены Президентом Российской Федерации, Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Центральной избирательной комиссией Российской Федерации после официального опубликования решения о назначении выборов.

Иностранные (международные) наблюдатели получают разрешение на въезд в Российскую Федерацию в порядке, установленном Федеральным законом «О порядке

²³ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – 2011. – № 7.

выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», и при наличии соответствующего приглашения аккредитовываются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации на основании представленных документов.

Срок полномочий иностранного (международного) наблюдателя начинается со дня аккредитации в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и заканчивается в день официального опубликования результатов выборов. Иностранный (международный) наблюдатель осуществляет свою деятельность самостоятельно и независимо. Материально-финансовое обеспечение деятельности иностранного (международного) наблюдателя производится за счет средств стороны, направившей наблюдателя, или за счет его собственных средств.

Для аккредитации в качестве иностранного (международного) наблюдателя на выборах в Российской Федерации представитель иностранной (международной) организации направляет в пригласивший его орган, уполномоченный приглашать иностранных (международных) наблюдателей, заявление об аккредитации в качестве иностранного (международного) наблюдателя, копии документов, удостоверяющих личность, а также анкету иностранного (международного) наблюдателя установленной формы.

Орган, уполномоченный приглашать иностранных (международных) наблюдателей, после проверки поступивших от представителя иностранной (международной) организации документов, необходимых для аккредитации в качестве иностранного (международного) наблюдателя, передает их в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации для принятия решения об аккредитации.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации при соответствии поступивших документов установленным требованиям выдает представителю иностранной (международной) организации удостоверение иностранного (международного) наблюдателя установленного образца. Такое удостоверение дает право представителю иностранной (международной) организации осуществлять свою деятельность по наблюдению за выборами в качестве иностранного (международного) наблюдателя.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе отказать в аккредитации иностранному (международному) наблюдателю в случаях:

- 1) отсутствия правоспособности у иностранной (международной) организации, направившей иностранного (международного) наблюдателя осуществлять наблюдение на выборах в Российской Федерации;

- 2) непредставления представителем иностранной (международной) организации, соответствующей иностранной (международной) организацией необходимых документов либо представления их с неполными или недостоверными сведениями;

- 3) если уставные цели иностранной (международной) организации или цели пребывания на территории Российской Федерации и деятельность иностранной (международной) организации либо ее представителя противоречат Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации, создают угрозу суверенитету, безопасности, территориальной целостности, национальному единству и национальным интересам Российской Федерации;

- 4) если ранее представитель иностранной (международной) организации либо сама организация были лишены аккредитации в качестве иностранных (международных) наблюдателей на территории Российской Федерации в свя-

зи с грубым нарушением Конституции Российской Федерации, законодательства Российской Федерации, международных правовых актов или международных принципов наблюдения.

Иностранный (международный) наблюдатель во время пребывания на территории Российской Федерации находится под покровительством Российской Федерации. Избирательные комиссии всех уровней, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны оказывать ему необходимое содействие в пределах своей компетенции.

Иностранные (международные) наблюдатели вправе:

1) встречаться с кандидатами, представителями политических партий, иных общественных объединений, наблюдателями;

2) иметь доступ ко всем документам (не затрагивающим интересы национальной безопасности и не содержащим информацию конфиденциального характера), регулирующим избирательный процесс, получать от избирательных комиссий необходимую информацию и копии избирательных документов, указанных в федеральном законодательстве;

3) присутствовать на избирательных участках, в том числе образованных за пределами территории Российской Федерации, включая помещения для голосования, с момента начала работы участковой избирательной комиссии в день голосования, а также в дни досрочного голосования и до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протокола об итогах голосования, а равно при повторном подсчете голосов избирателей;

4) присутствовать в избирательных комиссиях при установлении итогов голосования, определении результа-

тов выборов, составлении соответствующих протоколов об итогах голосования, о результатах выборов, а также при повторном подсчете голосов избирателей;

5) знакомиться со списком избирателей, реестром выдачи открепительных удостоверений, находящимися в избирательной комиссии открепительными удостоверениями, реестром заявлений (обращений) о голосовании вне помещения для голосования;

6) наблюдать за выдачей избирательных бюллетеней избирателям;

7) знакомиться с порядком работы технических средств подсчета голосов избирателей (комплексов обработки избирательных бюллетеней, комплексов для электронного голосования) и наблюдать за их использованием избирательной комиссией в день голосования;

8) наблюдать после окончания голосования за подсчетом числа избирателей, внесенных в список избирателей, избирательных бюллетеней, выданных избирателям, присутствовать при подсчете и погашении неиспользованных избирательных бюллетеней, оглашении числа погашенных избирательных бюллетеней, числа неиспользованных и погашенных открепительных удостоверений;

9) визуально знакомиться с погашенными, неиспользованными и испорченными избирательными бюллетенями, отрывными талонами и открепительными удостоверениями под контролем членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса;

10) присутствовать при оглашении суммарных данных по списку избирателей, проводимом участковой избирательной комиссией перед непосредственным подсчетом голосов избирателей;

11) визуально знакомиться с рассортированными избирательными бюллетенями под контролем членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса;

12) присутствовать при непосредственном подсчете голосов избирателей и наблюдать за их подсчетом на расстоянии и в условиях, обеспечивающих обзорность содержащихся в избирательных бюллетенях отметок избирателей, визуально знакомиться с любым заполненным или незаполненным избирательным бюллетенем;

13) наблюдать за составлением избирательной комиссией протоколов об итогах голосования и иных документов с момента начала работы участковой избирательной комиссии в день голосования, в том числе в дни досрочного голосования, и до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протоколов об итогах голосования, а также при повторном подсчете голосов избирателей;

14) знакомиться с протоколами об итогах голосования, о результатах выборов, составленными избирательной комиссией, в которой они присутствуют, получать от соответствующей избирательной комиссии копии указанных протоколов и приложенных к ним документов;

15) ставить свои подписи на опечатанных мешках или коробках, в которые упаковываются избирательные бюллетени, открепительные удостоверения после завершения подсчета голосов избирателей;

16) информировать представителей избирательных комиссий о результатах своих наблюдений, давать рекомендации без вмешательства в работу избирательных комиссий и попыток руководства процессом выборов;

17) присутствовать на итоговом заседании участковой избирательной комиссии, на котором рассматриваются жалобы и заявления о нарушениях при голосовании и подсчете голосов избирателей;

18) знакомиться с результатами рассмотрения жалоб (заявлений), обращений, связанных с нарушением законодательства о выборах;

19) получать от соответствующей избирательной комиссии для ознакомления итоги голосования по каждому избирательному участку, территории, на которую распространяется деятельность комиссии, результаты выборов в объеме данных, содержащихся в ее протоколе об итогах голосования и протоколах об итогах голосования непосредственно нижестоящих комиссий;

20) излагать после окончания времени голосования свое мнение о законодательстве Российской Федерации о выборах, о подготовке и проведении выборов, проводить пресс-конференции и обращаться к представителям средств массовой информации;

21) по окончании времени голосования предоставлять организаторам выборов, органам государственной власти, органам местного самоуправления и соответствующим должностным лицам свое заключение о результатах наблюдения за подготовкой и проведением выборов.

Наряду с этим на иностранных (международных) наблюдателей налагается и ряд обязательств. В процессе своей деятельности они обязаны:

1) действовать в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации, федеральных законов, постановлениями Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права в области организации и проведения выборов и наблюдения за ними;

2) выполнять свои функции по осуществлению международного наблюдения за выборами, руководствуясь принципами политической нейтральности, беспристрастности, уважения национального суверенитета Российской Федерации, отказа от выражения каких бы то ни было предпочтений или оценок в отношении избирательных комиссий, органов государственной власти, иных государственных органов и органов местного

самоуправления, должностных лиц, участников избирательного процесса;

3) иметь при себе удостоверение об аккредитации в качестве иностранного (международного) наблюдателя и предъявлять его по требованию организаторов выборов, других должностных лиц;

4) осуществлять наблюдение, не вмешиваясь в процесс выборов ни на одном из его этапов, включая предвыборную кампанию, голосование, подсчет голосов избирателей и установление итогов голосования, а также процессы, следующие за днем голосования;

5) основывать все свои заключения на проведенном наблюдении и фактическом материале;

6) воздерживаться до окончания времени голосования от высказывания любых замечаний, оценок, предложений и рекомендаций в связи со своими наблюдениями или выводами представителям средств массовой информации и общественности.

Таким образом, целью правового регулирования иностранного (международного) наблюдения на выборах в Российской Федерации является минимизация политической пристрастности иностранных (международных) наблюдателей, недопустимость их вмешательства во внутренние политические процессы, включая выборы.

ГЛАВА 3

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ НА ОСНОВНЫХ СТАДИЯХ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

3.1. Общая характеристика избирательного процесса. Стадии избирательного процесса – элементная основа для определения задач наблюдения

Что представляет собой избирательный процесс?

Понятие избирательного процесса в Российской Федерации юридически не закреплено. Вместе с тем данный термин общеупотребим как среди специалистов в области избирательного права, так и среди широкой общественности.

В широком смысле под избирательным процессом понимается совокупность действий и процедур, направленных на обеспечение проведения выборов. При этом осуществление указанных действий и процедур детально регламентировано действующим законодательством, имеет свои жесткие временные границы, четко структурировано и может быть разделено на определенные последовательные стадии в зависимости от целей и задач, решаемых на конкретной стадии.

В своей совокупности все вышеуказанные действия и процедуры подчинены общей цели – надлежащему проведению выборов в органы государственной власти и местного самоуправления.

Из каких стадий состоит избирательный процесс?

Под стадиями избирательного процесса понимаются его отдельные хронологически последовательные этапы,

отличающиеся наличием самостоятельной промежуточной цели, решаемой в рамках той или иной стадии избирательного процесса.

К числу основных стадий избирательного процесса относятся:

- назначение выборов;
- определение избирательных округов и образование избирательных участков;
- формирование избирательных комиссий;
- составление списков избирателей;
- выдвижение и регистрация кандидатов (списков кандидатов);
- предвыборная агитация;
- голосование;
- установление итогов голосования и определение результатов выборов, их официальное опубликование (публикация)²⁴.

При проведении повторных или дополнительных выборов могут отсутствовать некоторые из перечисленных стадий (формирование избирательных комиссий, определение избирательных округов).

Наблюдение в избирательном процессе – задача гражданского общества. В связи с этим весьма актуально обеспечение надлежащего наблюдения за избирательным процессом на всех его стадиях со стороны общественности.

Зарубежный и отечественный опыт проведения избирательных кампаний свидетельствует о том, что общая атмосфера открытости избирательного процесса, обеспечиваемая в том числе свободным участием наблюдателей

²⁴ В специальной литературе существует и иная классификация стадий избирательного процесса. Подробный разбор различных классификаций см.: Биктагиров Р.Т. Полный курс избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика: Научно-практич. изд.: В 3 т. – Т. 3. Особенная часть. – Казань: ГБУ «Республиканский центр мониторинга качества образования», 2013. – С. 33-47.

в избирательном процессе, способствует повышению уверенности общества в справедливости выборов, активизирует гражданскую активность избирателей, способствует повышению их электоральной активности. Свободные и честные выборы, в свою очередь, являются одной из важных гарантий легитимности функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, обеспечивающей их эффективную работу.

Исторически сложилось, что наибольшее внимание сосредоточено на самых последних стадиях избирательного процесса – голосовании, установлении итогов голосования и определении результатов выборов. Вместе с тем необходимо помнить, что любые действия в избирательном процессе вне зависимости от времени их совершения влияют на конечный результат. Это касается и различных нарушений, применяемых грязных избирательных технологий, которые, будучи своевременно не обнаружены, не получают должной общественной оценки, а также надлежащих мер реагирования и, соответственно, негативным образом отразятся на результате выборов, ставя его под сомнение.

В таких условиях наблюдение за выборами на всех стадиях избирательного процесса может стать важной дополнительной гарантией от возможных злоупотреблений, поддержать атмосферу свободных и демократических выборов, а равно сыграть важную воспитательную роль в деле становления гражданского общества. Однако действующим законодательством Российской Федерации, как уже отмечалось, внутреннее наблюдение за выборами (наблюдателями Российской Федерации) предусмотрено только на заключительной стадии избирательного процесса (голосование, установление результатов выборов), что, несомненно, снижает эффективность института наблюдения за выборами. Этот пробел законодательства в

значительной мере восполняется деятельностью представителей СМИ, различных структур гражданского общества, которые пристально следят за ходом избирательного процесса.

3.2. Общественный контроль на стадии назначения выборов и формирования их организационной основы

На данной стадии не предусмотрено участие специальных наблюдателей. Информация о деятельности специально уполномоченных субъектов в сфере избирательного процесса, в том числе и при назначении выборов, в обязательном порядке подлежит обнародованию, а следовательно, доступна для анализа и контроля со стороны общественности. В частности, обязательному опубликованию или обнародованию не позднее чем через пять дней со дня принятия подлежит решение о назначении выборов, со дня опубликования которого официально начинается избирательная кампания. В случае непринятия решения о назначении выборов уполномоченным органом в установленный срок любой избиратель может обратиться в суд. Но прежде надо четко представлять порядок и сроки проведения этой процедуры, что должны обеспечить подготовленные организаторы выборов и специалисты, сопровождающие избирательный процесс.

Какие нарушения возможны при назначении выборов?

Федеральный закон «Об основных гарантиях...» четко определяет порядок назначения выборов (ст. 10).

Проведение выборов в иные сроки возможно только в случаях, строго определенных Федеральным законом. К их числу относится проведение выборов в связи

с досрочным прекращением полномочий органов или депутатов, проведение выборов в органы государственной власти вновь образуемых субъектов Российской Федерации, проведение выборов в органы местного самоуправления вновь образуемых муниципальных образований. Федеральный закон допускает, что, если ранее выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления были проведены в иные сроки, а не в единый день голосования, то последующие выборы проводятся во второе воскресенье сентября года, в котором истекает срок полномочий этого органа, а в год проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации – в день голосования на указанных выборах. Соответственно, сроки полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления продлеваются либо сокращаются (п. 3 ст. 81.1 Федерального закона).

При определении даты назначения выборов важно помнить, что решение о назначении выборов принимается:

- на федеральных выборах – не ранее чем за 110 и не позднее чем за 90 дней до дня голосования;

- на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации – не ранее чем за 100 и не позднее чем за 90 дней до дня голосования;

- на муниципальных выборах – не ранее чем за 90 и не позднее чем за 80 дней до дня голосования (п. 7 ст. 10 Федерального закона).

Если же выборы в установленный срок не назначаются уполномоченными органами и должностными лицами, а также не назначаются в сокращенные сроки соответствующими избирательными комиссиями, то их могут обязать

назначить в судебном порядке по заявлениям установленных законодательством субъектов права.

Список избирателей: для чего он составляется?

В день голосования по общему правилу бюллетени выдаются только тем гражданам, которые включены в список избирателей (ст. 64 Федерального закона «Об основных гарантиях...»). Выдача открепительных удостоверений гражданам также возможна только в случае внесения в список избирателей. Таким образом, список избирателей является своего рода реестром граждан, обладающих активным избирательным правом, реализовать которое они могут на соответствующем избирательном участке. В Российской Федерации используется принцип автоматического включения гражданина, обладающего активным избирательным правом, место жительства которого находится на соответствующем избирательном участке, в список избирателей этого участка.

Какие существуют основания для включения гражданина в список избирателей?

В список избирателей на избирательных участках включаются граждане Российской Федерации, обладающие на день голосования активным избирательным правом. Кроме того, на муниципальных выборах в список избирателей включаются граждане иностранных государств, постоянно проживающие на территории муниципального образования, обладающие активным избирательным правом на основании международного договора Российской Федерации с соответствующим иностранным государством. Основанием для включения гражданина в список избирателей на конкретном избирательном участке является факт нахождения его места жительства на территории этого участка, либо в случаях, установленных

Федеральным законом, факт нахождения места пребывания гражданина на территории избирательного участка, а в день голосования – также предъявление гражданином открепительного удостоверения на соответствующем избирательном участке.

Федеральный закон закрепляет, что факт нахождения места жительства или места пребывания устанавливается на основании сведений, представляемых органами, осуществляющими регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства. В настоящее время данные функции осуществляют паспортно-визовые службы органов внутренних дел и Федеральная миграционная служба.

Что делать в случае обнаружения ошибки в списках избирателей?

Для исправления ошибок в списках избирателей Федеральный закон «Об основных гарантиях...» предусматривает обязательность предоставления списков избирателей для ознакомления избирателей и для его уточнения. Предоставление списков избирателей осуществляется участковыми избирательными комиссиями за 10 дней до дня голосования (ч. 15 ст. 17 Федерального закона «Об основных гарантиях...»).

Граждане, обладающие активным избирательным правом, вправе обратиться в участковую избирательную комиссию с заявлением о включении их в список избирателей либо об устранении ошибок и неточностей в сведениях о них. Решение об удовлетворении заявления избирателя и об устранении ошибки или неточности в списках избирателей принимается участковой избирательной комиссией в течение 24 часов, а в день голосования – в течение 2 часов с момента обращения, но не позднее момента окончания голосования, либо избира-

тельная комиссия принимает решение об отклонении заявления избирателя с указанием причин отклонения и вручением заверенной копии соответствующего решения заявителю.

Следует отметить, что закон не определяет, какие конкретно документы могут стать основанием для внесения изменений в список избирателей. Таким образом, в случае обнаружения неточности гражданин вправе представить в участковую избирательную комиссию подтверждающий документ. Ориентироваться нужно, прежде всего, на паспорт гражданина как основной документ, удостоверяющий личность, а также иные документы, выданные органами, осуществляющими регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. Помимо этого, в участковую избирательную комиссию могут быть представлены документы, выданные органами, осуществляющими регистрацию актов гражданского состояния, военным комиссариатом, руководителем образовательного учреждения (об обучении избирателя по очной форме обучения и регистрации по месту пребывания в общежитии), судом, избирательными комиссиями.

При осуществлении общественного наблюдения за выборами следует обращать внимание на то, что участковые избирательные комиссии обязаны проинформировать граждан (как правило, посредством индивидуальных приглашений), проживающих на территории соответствующего избирательного участка, о необходимости уточнения списков избирателей и об адресе местонахождения избирательной комиссии.

Может ли избиратель представить в участковую избирательную комиссию сведения о других избирателях для уточнения списка избирателей?

Действующее законодательство не препятствует представлению сведений избирателями об иных избирателях в целях уточнения списка избирателей. Вместе с тем такое заявление в случае, если к нему не приложены подтверждающие документы (например, свидетельство о смерти в случае необходимости исключения гражданина из списка избирателей), подлежит проверке избирательной комиссией с привлечением уполномоченных органов. Изменения в список избирателей вносятся после получения избирательной комиссией подтверждения сведений, указанных другим избирателем, от уполномоченных органов.

В каких случаях граждане включаются в списки избирателей по месту пребывания?

Частью 17 ст. 17 Федерального закона определено, что избиратели, находящиеся в местах временного пребывания, работающие на предприятиях с непрерывным циклом работы и занятые на отдельных видах работ, где невозможно уменьшение продолжительности работы (смены), а также избиратели из числа военнослужащих, находящиеся в местах расположения воинской части, решением участковой избирательной комиссии могут быть включены в список избирателей на избирательном участке по месту их временного пребывания по личному письменному заявлению, поданному в участковую избирательную комиссию не позднее чем за три дня до дня голосования.

Серьезные споры на практике возникают при трактовке понятия «место временного пребывания». В соответствии с Правилами регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 года, под местом пребывания понимается место, где гражданин

временно проживает, то есть гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, больница, туристская база, иное подобное учреждение, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина. При этом регистрация граждан, прибывших для временного проживания в жилых помещениях, не являющихся местом их жительства, осуществляется только в случае их проживания свыше 90 дней. Таким образом, возникают ситуации, при которых гражданин может находиться в жилом помещении, не являющемся местом его жительства, в течение, к примеру, 60 дней, не иметь регистрации по месту пребывания, не иметь возможности получить открепительное удостоверение по месту жительства, однако иметь большое желание проголосовать. В таких случаях, когда у гражданина отсутствует регистрация по месту пребывания, избирательные комиссии, как правило, отказывают гражданам, не предъявившим открепительные удостоверения, во включении их в список избирателей, что в целом согласуется с требованиями действующего законодательства.

Организаторам выборов и заинтересованным лицам необходимо отслеживать, что при включении избирателя в список избирателей по месту пребывания информация об этом должна передаваться в участковую избирательную комиссию, где данный избиратель включен в список избирателей по месту жительства, в целях исключения двойного голосования.

Где могут проголосовать лица, не зарегистрированные по месту жительства на территории Российской Федерации?

Законом может быть предусмотрено, что избиратели, не имеющие регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации, решением участковой избирательной комиссии могут быть включены в список из-

бирателей на избирательном участке, образованном или определенном решением вышестоящей избирательной комиссии для проведения голосования данных избирателей по их личному письменному заявлению, поданному в участковую избирательную комиссию не позднее чем в день голосования.

Существуют ли какие-либо ограничения для обращения с жалобой, заявлением или предложением в избирательные комиссии?

Необходимо помнить, что граждане не ограничены в возможностях обращений в избирательные комиссии по самым различным вопросам. Частью 4 ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях...» предусмотрено, что избирательные комиссии обязаны в пределах своей компетенции рассматривать поступившие к ним в период избирательной кампании обращения о нарушении закона, проводить проверки по этим обращениям и давать лицам, направившим обращения, письменные ответы в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а по обращениям, поступившим в день голосования или в день, следующий за днем голосования, – немедленно. Если же факты, содержащиеся в обращениях, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в десятидневный срок.

Граждане вправе требовать от избирательных комиссий направлять обращения с представлениями о проведении проверок и пресечении нарушений закона в правоохранительные органы и органы исполнительной власти.

В случае нарушения кандидатом или избирательным объединением Федерального закона «Об основных гарантиях...» соответствующая избирательная комиссия вправе вынести данному кандидату или избирательному объединению предупреждение, которое доводится до сведения

избирателей через средства массовой информации или иным образом.

От оперативности направленного соответствующего обращения и приложенных к нему обосновывающих документов во многом зависит эффективность мер, принимаемых соответствующей избирательной комиссией.

Что делать, если избирательная комиссия не реагирует на направляемые обращения или не выполняет нормы действующего законодательства?

Решения комиссии, противоречащие закону либо принятые с превышением установленной компетенции, подлежат отмене вышестоящей комиссией или судом. В вышестоящую избирательную комиссию или суд, кроме решения избирательной комиссии, также может быть обжаловано действие или бездействие избирательной комиссии. В случае, если комиссия не реагирует на направляемые обращения, на которые она должна дать письменный ответ или принять решение в установленный законом срок, следует обжаловать ее незаконное бездействие. При этом необходимо иметь подтверждение факта подачи соответствующего обращения (как правило, факт подачи обращения фиксируется посредством проставления отметки о принятии обращения на втором экземпляре или копии обращения, который должен остаться у заявителя).

Какие нарушения возможны при образовании избирательных участков?

Статья 19 Федерального закона «Об основных гарантиях...» устанавливает общие требования к формированию избирательных участков. В их числе требование о том, что избирательные участки образуются на основании данных о числе избирателей из расчета не более чем 3 тысячи из-

бирателей на каждом участке. При этом по общему правилу избирательные участки образуются главой местной администрации сроком на пять лет.

В то же время закон допускает, что в местах временного пребывания избирателей (больницах, санаториях, домах отдыха, на вокзалах, в аэропортах, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых и других местах временного пребывания) избирательные участки в исключительных случаях могут образовываться по согласованию с вышестоящей избирательной комиссией не позднее чем за 3 дня до дня голосования. При этом в местах временного пребывания избирателей, например в больницах, на предприятиях с непрерывным циклом работы, должны создаваться условия сохранения тайны волеизъявления избирателей при осуществлении голосования, что требует внимания общественных наблюдателей на соответствующих избирательных участках для обеспечения свободного волеизъявления избирателей.

Как граждане должны получать информацию об избирательных участках, месте нахождения помещений для голосования?

Федеральный закон «Об основных гарантиях...» закрепляет, что списки избирательных участков с указанием их границ и номеров, мест нахождения участковых избирательных комиссий и помещений для голосования должны быть опубликованы не позднее чем за 40 дней до дня голосования. Помимо этого участковые избирательные комиссии информируют граждан о месте нахождения помещения для голосования и времени голосования.

Положительно зарекомендовала себя практика, когда избирательные комиссии, организующие выборы, создают интернет-подсказку «Найди свой избирательный участок». И избиратель по адресу своего места жительства (пребы-

вания) может на интернет-сайте комиссии найти адрес помещения для голосования.

Общественным наблюдателям необходимо знать, что замалчивание информации о времени и месте голосования может быть сигналом, свидетельствующим о стремлении искусственно снизить явку избирателей. Следует также обратить внимание на необходимость более активного информирования избирателей в случае, если помещение для голосования располагается не в традиционном для соответствующего избирательного участка месте.

Какие властные отношения должны складываться у избирательных комиссий и их членов с представителями органов исполнительной власти и местного самоуправления?

Комиссии в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и местного самоуправления.

Решения и иные акты избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц, а также для участников избирательного процесса, организаций и граждан.

Степень независимости системы избирательных комиссий от органов государственной власти и местного самоуправления является важным фактором, влияющим на самостоятельность и неангажированность принимаемых избирательными комиссиями решений.

На какие принципиальные требования формирования избирательных комиссий стоит обращать внимание участникам избирательной кампании?

Федеральный закон «Об основных гарантиях...» предъявляет ряд следующих обязательных требований к формированию избирательных комиссий, направленных

на обеспечение самостоятельности и независимости их деятельности:

– в избирательную комиссию может быть назначено не более одного представителя от каждой политической партии, от каждого избирательного объединения, иного общественного объединения;

– государственные и муниципальные служащие не могут составлять более одной второй от общего числа членов избирательной комиссии;

– членами избирательных комиссий с правом решающего голоса не могут быть:

- лица, не имеющие гражданства Российской Федерации, а также граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства,

- граждане Российской Федерации, признанные решением суда, вступившим в законную силу, недееспособными, ограниченно дееспособными,

- граждане Российской Федерации, не достигшие возраста 18 лет,

- депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления,

- выборные должностные лица, а также главы местных администраций,

- судьи, прокуроры,

- на соответствующих выборах – кандидаты, их уполномоченные представители и доверенные лица, уполномоченные представители и доверенные лица избирательных объединений, выдвинувших кандидатов, списки кандидатов,

- на соответствующих выборах – члены комиссий с правом совещательного голоса,

- на соответствующих выборах – супруги и близкие родственники кандидатов, близкие родственники супругов кандидатов,

- лица, которые находятся в непосредственном подчинении у кандидатов,

- лица, выведенные из состава комиссий по решению суда, а также лица, утратившие свои полномочия членов комиссий с правом решающего голоса в результате формирования комиссии (за исключением лиц, в отношении которых судом было установлено отсутствие вины за допущенные комиссией нарушения), – в течение пяти лет со дня вступления в законную силу соответствующего решения суда,

- лица, имеющие неснятую и непогашенную судимость, а также лица, подвергнутые в судебном порядке административному наказанию за нарушение законодательства о выборах и референдумах, – в течение одного года со дня вступления в законную силу решения (постановления) суда о назначении административного наказания.

Под непосредственным подчинением в законе понимаются служебные отношения между руководителем и подчиненным, при которых руководитель обладает в отношении подчиненного властно-распорядительными полномочиями, то есть имеет право приема на работу и увольнения подчиненного или в пределах должностных полномочий вправе отдавать ему приказы, распоряжения и указания, обязательные для исполнения, поощрять и применять дисциплинарные взыскания.

Как обеспечивается гласность в работе избирательных комиссий?

Статья 30 Федерального закона «Об основных гарантиях...» закрепляет, что на всех заседаниях избиратель-

ных комиссий, а также при подсчете голосов избирателей и осуществлении участковой, территориальной комиссиями работы со списками избирателей, с бюллетенями, открепительными удостоверениями, протоколами об итогах голосования вправе присутствовать члены вышестоящих комиссий и работники их аппаратов, кандидат, зарегистрированный данной либо вышестоящей комиссией, или его доверенное лицо, уполномоченный представитель или доверенное лицо избирательного объединения, список кандидатов которого зарегистрирован данной либо вышестоящей комиссией, или кандидат из указанного списка. Для присутствия на заседаниях комиссии и при осуществлении ею работы с указанными избирательными документами указанным лицам не требуется дополнительное разрешение. В день голосования и при подсчете голосов, определении итогов и результатов выборов в избирательной комиссии могут присутствовать наблюдатели, иностранные (международные) наблюдатели.

Комиссия обязана обеспечить оповещение и возможность свободного доступа указанных лиц на свои заседания и в помещение, в котором проводится подсчет голосов избирателей, осуществляется работа с указанными избирательными документами.

На всех заседаниях комиссии и при осуществлении ею работы с указанными документами, а также при подсчете голосов избирателей вправе присутствовать представители средств массовой информации.

Кроме того, решения избирательных комиссий, непосредственно связанные с подготовкой и проведением выборов, публикуются в государственных или муниципальных периодических печатных изданиях либо доводятся до сведения избирателей иным путем, а также могут передаваться в иные средства массовой информации.

Какими возможностями обладают представители средств массовой информации по освещению избирательного процесса?

Представители средств массовой информации вправе:

- присутствовать на заседаниях комиссий;
- знакомиться с протоколами участковых избирательных комиссий об итогах голосования, а также с протоколами иных избирательных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов, получать от соответствующих комиссий копии указанных протоколов и приложенных к ним документов;
- присутствовать на агитационных мероприятиях, освещать их проведение;
- находиться в помещении для голосования в день голосования, в дни досрочного голосования, а также производить фото- и видеосъемку.

Свобода распространения информации гарантируется Законом Российской Федерации «О средствах массовой информации» 1991 года.

3.3. Общественный контроль за процедурами выдвижения и регистрации кандидатов

Процедуры регистрации кандидатов и списков кандидатов выполняют важные функции обеспечения подлинных демократических выборов. Во-первых, на этой стадии со стороны организаторов выборов осуществляется контроль соответствия требованиям законодательства будущих участников выборов (наличие пассивного избирательного права, отсутствие ограничений на выдвижение). Во-вторых, именно эта стадия является первым формальным цензом для кандидата или избирательного объединения, отсекающим претендентов,

не выполнивших в установленном законом порядке и сроки требования избирательного закона к процедурам выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты и на выборные должности. Например, по результатам федеральных избирательных кампаний по выборам Президента России в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации приходит более сотни заявок на участие в выборах президента в качестве кандидатов, большинство из которых не подкреплены соблюдением установленных процедур, подтвержденных документально, и серьезными намерениями участвовать в избирательной гонке. Пакет документов, оформленный в соответствии с законом, в ЦИК России представляют в несколько раз меньше кандидатов, чем формально выдвинуто на должность президента. Это обстоятельство является основной причиной для возникновения избирательных споров. Грамотный и объективный контроль со стороны общественности именно этой стадии может во многом предотвратить нарушения избирательного законодательства и способствовать проведению демократических и легитимных выборов.

С какого момента стартует избирательная кампания кандидата (избирательного объединения)?

Первым этапом избирательной кампании кандидатов и избирательных объединений является их выдвижение и уведомление соответствующей избирательной комиссии, организующей выборы. Именно с этого момента соответствующее лицо, претендующее на мандат депутата, выборную должность, избирательное объединение приобретает комплекс прав, обязанностей, а также подвергается определенным правоограничениям, связанным с проведением избирательной кампании.

Законна ли политическая агитация кандидатов, избирательных объединений и их представителей до их выдвижения на выборах?

Фактический старт избирательной кампании кандидата (избирательного объединения) не совпадает с моментом официального начала избирательной кампании. Примерно за год-полтора до выборов претенденты на выборные должности начинают осуществлять различные политические акции, целью которых является повышение степени их узнаваемости и формирование положительного имиджа у избирателей. В частности, будущие кандидаты на выборные должности начинают появляться в тех или иных телевизионных передачах, активизируются специальные интернет-ресурсы, содержащие информацию о потенциальных кандидатах (например, персональные сайты), размещается политическая реклама и т.д. Действительное назначение и цель подобных акций не вызывают сомнений и имеют электоральную направленность. В то же время до момента назначения выборов и официального выдвижения кандидата (списка кандидатов) законодательство не устанавливает каких-либо ограничений по осуществлению подобной деятельности, и она не может повлечь за собой какие-либо негативные юридические последствия.

Какие способы выдвижения кандидатов на выборах существуют?

В Российской Федерации выдвижение кандидатов на выборах может осуществляться двумя способами:

- самовыдвижение с дальнейшим сбором кандидатами подписей избирателей в поддержку самовыдвиженца;
- выдвижение избирательными объединениями, то есть политическими партиями, их региональными отделениями и иными структурными подразделениями.

Установлены ли гарантии выдвижения беспартийных граждан при проведении выборов по пропорциональной избирательной системе?

Статья 32 Федерального закона «Об основных гарантиях...» предусматривает, что в случае, если депутатские мандаты в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, в представительном органе муниципального образования распределяются только между списками кандидатов, то законодательство субъекта Российской Федерации должно предусматривать гарантии реализации права граждан Российской Федерации быть избранными для лиц, не являющихся членами соответствующих избирательных объединений. Соответственно такие гарантии установлены в законах, регламентирующих процедуры конкретных выборов (выборов депутатов Государственной Думы, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местных советов). В данном случае общественным наблюдателям необходимо обращать внимание на то, как на практике реализуется пассивное избирательное право беспартийных граждан.

На что обращать внимание общественным наблюдателям при выдвижении и регистрации кандидатов?

Процедуры выдвижения и регистрации кандидатов достаточно детально прописаны в избирательном законодательстве. Именно подробная регламентация всех действий участников и организаторов выборов создает определенные затруднения и сложности, а порой и провоцирует ошибки. Избирательные комиссии, организующие выборы, как правоприменители имеют право издавать соответствующие подзаконные акты, направленные на четкую и однозначную реализацию положений закона. В соответ-

ствии с принципами демократических выборов действия избирательных комиссий не должны нарушать равенство прав кандидатов и должны полностью соответствовать действующему законодательству. Практика проведения избирательных кампаний свидетельствует о том, что не всегда избирательные комиссии, кандидаты и избирательные объединения могут безошибочно пройти этот сложный этап избирательной кампании. Не секрет, что иногда субъекты избирательных действий злоупотребляют своими правами, исходя из своих собственных интересов, отличных от целей демократических выборов. Поэтому от общественных наблюдателей на этапе выдвижения и регистрации требуется проведение юридически грамотной и объективной экспертной оценки действий избирательных органов и кандидатов, избирательных объединений.

Какие возможны нарушения при сборе подписей избирателей?

Процедура сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата (списков кандидатов) является элементом современных демократических выборов и проводится с целью исключения попадания в избирательный бюллетень лиц, не имеющих поддержки у избирателей. В противном случае избирательный бюллетень был бы переполнен «случайными лицами», что вводило бы в заблуждение избирателей и искажало бы суть демократических выборов.

Для исключения махинаций во время сбора подписей законодатель определил строгие рамки осуществления этой процедуры.

На практике встречаются нарушения при сборе подписей избирателей, на которые необходимо обращать внимание представителям общественности и своевременно их предотвращать:

– участие органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций независимо от формы собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса в какой-либо форме в процедуре сбора подписей;

– принуждение избирателей в какой бы то ни было форме к проставлению подписей либо вознаграждение избирателей за внесение подписей;

– сбор подписей на рабочих местах, по месту учебы, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, стипендий, иных социальных выплат, а также при оказании благотворительной помощи;

– сбор подписей в поддержку выдвижения кандидатов (списка кандидатов) гражданами, не достигшими возраста 18 лет;

– внесение подписи и даты внесения подписи в подписной лист не непосредственно избирателем, а иными лицами, например сборщиком;

– внесение любых данных об избирателе (кроме подписи и даты ее внесения) в подписной лист иным лицом помимо сборщика подписей;

– неоднократное внесение избирателем подписи в поддержку выдвижения одного и того же кандидата (списка кандидатов).

Сбор подписей в поддержку выдвижения кандидата (списка кандидатов) – весьма трудоемкий процесс, требующий вложения серьезных временных, финансовых и организационных ресурсов, поэтому ряд кандидатов пренебрегает законными процедурами сбора подписей и стремится найти различные законные и незаконные способы, направленные на упрощение данной процедуры. Своевременное обнаружение соответствующих фактов позволит пресечь нарушение избирательного законодательства и обеспечить реализацию избирательных прав граждан Российской Федерации.

Имеет ли право на ошибку кандидат при подаче документов на выдвижение и регистрацию?

При выявлении неполноты сведений о кандидатах или несоблюдения требований закона к оформлению документов соответствующая избирательная комиссия не позднее чем за три дня до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов, извещает об этом кандидата, избирательное объединение. Не позднее чем за один день до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов, кандидат вправе вносить уточнения и дополнения в документы, содержащие сведения о нем, а избирательное объединение – в документы, содержащие сведения о выдвинутом им кандидате (выдвинутых им кандидатах) (за исключением подписных листов с подписями избирателей и списка лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей, участников референдума), представленные в избирательную комиссию для уведомления о выдвижении кандидата (кандидатов), списка кандидатов и их регистрации, в целях приведения указанных документов в соответствие с требованиями закона, в том числе к их оформлению.

Кандидат, избирательное объединение вправе заметить представленный документ только в случае, если он оформлен с нарушением требований закона.

Кандидаты-двойники: кого выбрать?

Одной из достаточно распространенных грязных избирательных технологий на выборах является выдвижение кандидатов-двойников, то есть кандидатов, имеющих одинаковые фамилии, а в некоторых случаях – имена и отчества с другими выдвинутыми кандидатами. Задача кандидатов-двойников – оттянуть голоса у своих более из-

вестных и узнаваемых конкурентов посредством введения избирателей в заблуждение. Самостоятельных электоральных интересов кандидаты-двойники не имеют.

Следует отметить, что выдвижение и регистрация кандидатов-двойников на одних и тех же выборах в пределах одного избирательного округа не противоречит действующему законодательству. В то же время, по существу, подобные действия являются злоупотреблением гражданами своим пассивным избирательным правом.

Наиболее эффективным единственным способом борьбы с кандидатами-двойниками является разъяснение гражданам действительных целей кандидатов на выборах, выявление реально претендующих на замещение выбранных должностей и имеющих совершенно другие интересы.

3.4. Общественный контроль за информационным обеспечением выборов и проведением предвыборной агитации

Информационное обеспечение выборов как объект общественного наблюдения

Информационное обеспечение выборов играет определяющую роль в процессе политического самоопределения избирателей. Информационное обеспечение выборов формально делится на две составляющие: информирование избирателей об избирательной кампании (осуществляют избирательные комиссии, органы государственной и муниципальной власти) и предвыборную агитацию (осуществляют кандидаты, избирательные объединения и избиратели). Основным средством воздействия на волю избирателя является целенаправленная агитационная деятельность кандидатов и избирательных объединений, граждан и их объединений.

Поскольку информационной и агитационной деятельностью является воздействие на сознание избирателей, субъективно отражающее действительность, то правовые средства не всегда способны в полной мере регулировать соответствующие отношения. Это позволяет недобросовестным участникам избирательной кампании использовать юридические нормы вопреки целям законодательства о выборах либо предпринимать попытки обходить требования законодательства. В то же время правильное понимание и применение закона исключительно важно для целей избирательной кампании, поскольку использование противоправных информационных и агитационных приемов и методов воздействия на сознание избирателей, получивших название «черные избирательные технологии», в процессе информационного обеспечения выборов само по себе способно предопределить итоги голосования, оказать отрицательное воздействие на поведение участников избирательного процесса путем подмены истинных ценностей ложными, искусственными конструкциями, манипулирования общественным сознанием.

Обязательным условием эффективного наблюдения за соблюдением законодательных норм, регламентирующих информационное обеспечение выборов, является свободное, осознанное самоопределение избирателя, подготовленного к интенсивному агитационному воздействию со стороны кандидатов, избирательных объединений и иных субъектов агитационной деятельности.

Кто может законно проводить предвыборную агитацию?

В соответствии со ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях...» предвыборную агитацию могут проводить граждане Российской Федерации и общественные объединения, но только в допускаемых законом формах и

законными методами. Кандидаты и избирательные объединения как специальные субъекты агитационной деятельности могут, кроме того, распространять позитивную информацию о своей деятельности через средства массовой информации, а также выпускать печатные, аудиовизуальные и иные агитационные материалы, критиковать своих политических оппонентов (за исключением агитационных материалов, размещенных эфире). Все затраты на агитацию должны оплачиваться из избирательного фонда кандидата или избирательного объединения, в том числе если такая затратная агитация осуществляется гражданами или их объединениями. Это ограничение введено с целью обеспечения принципа равенства участников избирательных кампаний независимо от их материального положения. Однако равенство (в том числе материальное) является скорее идеальным состоянием, а реальная избирательная практика изобилует примерами, свидетельствующими о многочисленных попытках уклонения от соблюдения этого принципа.

Почему важно обращать внимание на источник информации о выборах?

Избирательное законодательство с целью обеспечения равенства кандидатов требует проводить все агитационные мероприятия с обеспечением равных возможностей и обязательной оплатой из средств избирательного фонда (если есть соответствующие затраты). При этом все агитационные материалы должны сопровождаться выходными данными. Зачастую осуществляются попытки обойти требования закона: осуществлять агитацию лицами, которым это делать запрещено, без оплаты из избирательного фонда либо использовать в агитационных материалах информацию, запрещенную к распространению.

Контроль за источниками информации и соответствием закону процедур ее изготовления и донесения до избирателя является важной составляющей проведения подлинных выборов, обеспечивающих равенство кандидатов в пределах установленных законом размеров избирательных фондов и исключающих искажение воли избирателей.

Как относиться к агитации со стороны лиц, замещающих государственные и выборные муниципальные должности?

В соответствии с избирательным законодательством кандидаты, замещающие государственные или выборные муниципальные должности, кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе, при проведении своей избирательной кампании не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения. Зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе, на время своего участия в выборах освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей.

Важно обращать внимание на деятельность кандидатов, замещающих государственные или выборные муниципальные должности и не освобожденных от исполнения своих должностных или служебных обязанностей. Запрет на использование преимуществ своего должностного или служебного положения в первую очередь должен соблюдаться именно этой категорией лиц. Средства массовой информации могут распространять информацию о его деятельности как должностного лица, при этом такая информация не должна иметь признаков предвыборной агитации. В случае несоблюдения данного ограничения кандидат, а равно редакция СМИ могут быть привлечены к ответственности.

На что обращать внимание при организации агитационных публичных мероприятий?

Государственные органы, органы местного самоуправления обязаны оказывать содействие зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям в организации и проведении агитационных публичных мероприятий. Также закон обязывает предоставлять помещения для проведения агитационных публичных мероприятий кандидатам и избирательным объединениям на равных условиях.

Иногда кандидаты и избирательные объединения планируют провести мероприятие в месте, которое объективно не может быть предоставлено в силу возможного нарушения установленного порядка деятельности органов власти, создания препятствий для движения общественного транспорта и неудобств для значительного числа граждан. Законные ограничения используются кандидатами для создания информационного повода с целью привлечения внимания избирателей. На практике бывают случаи проведения агитационных публичных мероприятий без необходимого уведомления органов власти в целях провокации жесткой реакции правоохранительных органов и необоснованно широкого освещения этого события в средствах массовой информации.

Общественные наблюдатели должны детально разбираться в каждом конкретном случае и доводить до сведения общественности объективную информацию.

В чем состоят особенности контроля за распространением печатных агитационных материалов?

Наиболее активно в период избирательной кампании применяется агитация посредством распространения печатных агитационных материалов. При внешней простоте ее реализации нередки случаи нарушения законо-

дательства, в которые втянуты по плану политтехнологов избиратели.

Несмотря на запрет размещения агитационных печатных материалов в определенных местах, а также необходимость получения согласия собственника или владельца здания, сооружения на размещение агитационных материалов, они размещаются массово и повсеместно. Вместе с тем добросовестный избиратель, приводя свою территорию в порядок – срывая печатные материалы, в случае их размещения в строгом соответствии с законом нередко подпадает под действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 5.12).

Задача общественного контролера – предупредить их самовольное уничтожение гражданами, разъяснив им положения закона, и призвать к обращению в правоохранительные органы и избирательные комиссии по месту совершения предполагаемого нарушения.

Каковы особенности контроля за распространением информации о выборах в сети Интернет?

Следует отметить особенности общественного контроля за распространением агитационной информации в сети Интернет. Широко распространено заблуждение о том, что деятельность в сети Интернет – сугубо личное дело каждого индивида, никак не регулируемое законом. В действительности распространение любых сведений посредством информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в результате которого они становятся доступными для неопределенного круга лиц, является предметом правового регулирования. Независимо от того, как распространяется информация, направленная на достижение определенного результата на выборах (устно, письменно, через СМИ или Интернет), она является агитационной и подлежит правовым огра-

ничениям. Важно осознавать, что процесс распространения информации о выборах в сети Интернет, независимо от того, кто является субъектом такого распространения, должен отвечать требованиям законодательства, в том числе и избирательного, регулирующего распространение агитационных материалов.

3.5. Общественный контроль за финансированием выборов

В современных условиях проведение избирательной кампании сопряжено с определенными финансовыми затратами. Финансовые ресурсы покрывают расходы кандидата на подготовку агитационных материалов, покупку печатной площади и эфирного времени в СМИ, аренду помещений для проведения встреч с избирателями, оплату расходов агитаторов, помощников и т.д. Чем больше финансовых средств у кандидата, тем больше у него возможностей по проведению агитационной кампании и привлечению профессиональных специалистов. В связи с этим различные финансовые возможности и финансирование из сомнительных источников могут нарушать один из основополагающих принципов демократических выборов – равенство кандидатов. Поэтому государство ограничивает и жестко регулирует финансирование избирательной кампании кандидатов и избирательных объединений.

Регулирование финансирования избирательной кампании направлено на достижение равенства материальных возможностей кандидатов и избирательных объединений, обеспечение прозрачности и законности источников денежных средств, аккумулированных на выборные цели.

Таким образом, контроль со стороны общественности финансовой деятельности кандидатов и избира-

тельных объединений имеет важное значение для обеспечения законности использования денежных средств, равенства возможностей участников выборов, что, в свою очередь, способствует проведению честных и справедливых выборов.

Как осуществляется финансирование избирательной кампании?

Все расходы, связанные с избирательной кампанией кандидата, избирательного объединения (то есть расходы на оплату агитационных материалов, включая аудио- и видеоматериалы, закупку необходимых канцелярских товаров, оплату услуг юристов, политтехнологов, полиграфистов, оплату транспортных средств, и иные необходимые расходы, прямо или косвенно связанные с выборами и направленные на достижение определенного результата на выборах), должны быть оплачены за счет средств, поступивших в избирательный фонд, создание которого – обязанность любого кандидата или избирательного объединения (за исключением небольших муниципальных образований).

Использование денежных средств для оплаты работ и услуг, связанных с избирательной кампанией, кроме средств, поступивших в избирательный фонд, запрещается.

Единый источник финансирования избирательной кампании позволяет всем заинтересованным лицам получить информацию о всех законных расходах кандидата или избирательного объединения.

Как формируется избирательный фонд?

Избирательные фонды могут формироваться только за счет следующих денежных средств:

– собственных средств кандидата, избирательного объединения;

- средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением;
- добровольных пожертвований граждан;
- добровольных пожертвований юридических лиц.

Предельные суммы денежных средств, которые могут быть перечислены в избирательный фонд кандидата, избирательного объединения, устанавливаются законом.

Для обеспечения относительно равного положения кандидатов, избирательных объединений при проведении ими избирательных кампаний законом для каждого конкретного выбора устанавливается предельный размер расходования средств избирательных фондов, за превышение которого более чем на 5% регистрация кандидата может быть отменена.

Кто не может финансировать избирательную кампанию кандидата либо избирательного объединения?

Действующим законодательством предусмотрены ограничения на перечисление средств в избирательные фонды для отдельных субъектов.

В соответствии с законом вносить средства в избирательные фонды не вправе:

- иностранные государства и организации, иностранные граждане, лица без гражданства, граждане России, не достигшие возраста 18 лет на день голосования, российские юридические лица с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30% на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, международные организации и международные общественные движения;

- органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, государственные

и муниципальные унитарные предприятия, юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований превышает 30% на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, организации, учрежденные государственными органами и (или) органами местного самоуправления (за исключением акционерных обществ, учрежденных в порядке приватизации);

- воинские части, военные учреждения и организации, правоохранительные органы, благотворительные и религиозные организации, а также учрежденные ими организации;

- анонимные жертвователи;

- юридические лица, зарегистрированные менее чем за один год до дня голосования на выборах, некоммерческие организации, получавшие в течение года, предшествующего дню внесения пожертвования в избирательный фонд, денежные средства либо иное имущество от иностранных государств, а также от иных вышеуказанных субъектов, российские юридические лица с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышала (превышал) 30% на день перечисления этих денежных средств либо передачи иного имущества, организации, учрежденные государственными органами и (или) органами местного самоуправления (за исключением акционерных обществ, учрежденных в порядке приватизации) (п. 6 ст. 58 Федерального закона «Об основных гарантиях...»).

Административный контроль за пополнением избирательных фондов осуществляют соответствующие избирательные комиссии, у которых можно получить наиболее полную информацию о финансовой деятельности кандидатов и избирательных объединений.

На какие цели должны использоваться средства избирательных фондов?

Средства избирательных фондов имеют исключительно целевое назначение и могут использоваться только на:

- финансовое обеспечение организационно-технических мер, направленных на сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, в том числе на оплату труда лиц, привлекаемых для сбора подписей избирателей;

- предвыборную агитацию, а также на оплату работ (услуг) информационного и консультационного характера;

- оплату других работ (услуг), выполненных (оказанных) гражданами или юридическими лицами, а также на покрытие иных расходов, непосредственно связанных с проведением кандидатами, избирательными объединениями своей избирательной кампании.

На практике нередко возникают вопросы, касающиеся нецелевого использования средств избирательных фондов. Бывают случаи, когда отдельные кандидаты и избирательные объединения используют имеющиеся у них финансовые средства на проведение агитации в пользу других кандидатов и избирательных объединений. Однако применяемые схемы такого использования финансовых средств формально юридически соответствуют требованиям законодательства. Поэтому в этом случае эффективным является только общественный контроль с обнародованием подобных действий перед широкой общественностью.

Как и где можно получить официальную информацию о расходовании средств избирательных фондов?

Вопросы контроля отчетности кандидатов и избирательных объединений о финансировании своей избирательной кампании занимают важное место в ходе общественного наблюдения за выборами, поскольку по-

зволяют проследить законность пополнения и расходования средств избирательного фонда. При осуществлении контроля финансовой деятельности кандидатов и избирательных объединений необходимо обратить внимание на следующее.

Копии финансовых отчетов кандидатов и избирательных объединений в обязательном порядке передаются соответствующими избирательными комиссиями в СМИ для опубликования, а в случаях, установленных законом, также размещаются в сети Интернет.

Соответствующие избирательные комиссии периодически, но не реже чем один раз в две недели до дня голосования направляют информацию о поступлении и расходовании средств избирательных фондов в СМИ для опубликования. Избирательные комиссии знакомят кандидатов, избирательные объединения, а также СМИ по их официальным запросам со сведениями о поступлении и расходовании средств избирательных фондов.

Кроме того, избирательные комиссии размещают на своих сайтах сведения, в том числе о финансовой операции по расходованию средств из избирательного фонда, если ее размер превышает 50 тыс. руб., о юридических лицах, перечисливших в соответствующий избирательный фонд добровольные пожертвования в сумме, превышающей 25 тыс. руб., о количестве граждан, внесших в избирательный фонд пожертвования в сумме, превышающей 20 тыс. руб., о средствах, возвращенных из избирательного фонда, в т.ч. об основаниях возврата, об общей сумме средств, поступивших в избирательный фонд, и об общей сумме израсходованных средств.

В целях обеспечения полноценного общественного наблюдения за ходом избирательного процесса общественным наблюдателям необходимо использовать публикуемую информацию о поступлении и расходовании средств

избирательных фондов. На основе этой информации можно сделать выводы о законности финансирования тех или иных агитационных мероприятий соответствующего субъекта избирательного процесса.

Каков порядок расходования средств избирательного фонда?

Действующим законодательством установлены определенные правила расходования средств избирательного фонда.

Запрещаются без документально подтвержденного согласия кандидата, избирательного объединения или их уполномоченных представителей по финансовым вопросам и без оплаты из средств избирательного фонда соответствующего кандидата, избирательного объединения выполнение оплачиваемых работ (оказание платных услуг), реализация товаров, прямо или косвенно связанных с выборами и направленных на достижение определенного результата на выборах.

Расчеты между кандидатом, избирательным объединением и юридическими лицами за выполнение работ (оказание услуг), реализацию товаров производятся только в безналичном порядке.

Запрещается бесплатное выполнение или выполнение по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам юридическими лицами, их филиалами, представительствами и иными подразделениями работ (оказание услуг), прямо или косвенно связанных с выборами и направленных на достижение определенного результата на выборах.

Реализация товаров, выполнение платных работ и оказание платных услуг гражданами и юридическими лицами должны обязательно оформляться договором в письменной форме с указанием сведений об объеме поручаемой

работы, ее стоимости, расценок по видам работ, порядка оплаты и сроков выполнения работ. Выполненные работы и услуги должны подтверждаться актами о выполнении работ, накладными на получение товаров, подписанными сторонами договора.

Для обеспечения равенства кандидатов и избирательных объединений при осуществлении оплаты работ и услуг организации телерадиовещания и редакции средств массовой информации заблаговременно публикуют в средствах массовой информации установленные расценки относительно условий оплаты эфирного времени и печатной площади.

Могут ли организации и граждане оказывать поддержку кандидатам и избирательным объединениям, минуя избирательные фонды?

Материальная поддержка кандидату, избирательному объединению, направленная на достижение определенного результата на выборах, может быть оказана только при ее компенсации за счет средств избирательного фонда кандидата.

Допускается добровольное бесплатное личное выполнение работ (оказание услуг) гражданином для кандидата либо избирательного объединения в ходе избирательной кампании без привлечения третьих лиц.

Может ли кандидат или избирательное объединение в период избирательной кампании рекламировать свою коммерческую или иную деятельность?

В период избирательной кампании оплата рекламы коммерческой и иной не связанной с выборами деятельности с использованием фамилии и изображения кандидата, избирательного объединения, а также рекламы с использованием наименований, эмблем, иной символи-

ки политической партии, выдвинувшей кандидата, осуществляется за счет средств соответствующего избирательного фонда.

На практике бывают случаи, когда кандидаты в период избирательной кампании пытаются рекламировать свою коммерческую деятельность, используя свою фамилию или изображение. Необходимо отслеживать, чтобы такая реклама в период избирательной кампании оплачивалась за счет средств соответствующего избирательного фонда.

Какие типичные нарушения могут быть допущены при финансировании избирательной кампании?

1. Неоплата из средств избирательного фонда расходов на проведение избирательной кампании.

Часть расходов на проведение избирательной кампании, особенно на выборах, размер избирательного фонда на которых несоразмерно низкий, может не проходить через избирательный фонд. В частности, расходы на оплату труда физических лиц, оказывающих содействие кандидату или избирательному объединению в проведении избирательной кампании (сборщики подписей, агитаторы, сотрудники избирательного штаба), могут производиться не из средств избирательного фонда. Необходимо выявлять такие случаи, информировать соответствующих должностных лиц и широкую общественность.

2. Материальная поддержка кандидатов, не компенсированная из средств избирательного фонда.

Материальная поддержка кандидата, направленная на достижение определенного результата на выборах, может быть оказана только при ее компенсации за счет средств соответствующего избирательного фонда.

Однако на практике часто бывают случаи, когда кандидаты получают поддержку от граждан и юридических лиц

в виде безвозмездного предоставления им в пользование служебного автотранспорта при проведении агитационных мероприятий, оргтехники в избирательный штаб, помещений для встреч с избирателями и т.д.

Каждый такой факт должен быть проверен и, в случае подтверждения нарушения законодательства, доведен до сведения соответствующей избирательной комиссии и общественности.

3. Выполнение работ, реализация товаров, оказание услуг, не оплаченных из средств избирательного фонда или оплаченных по необоснованно заниженным ценам.

В качестве возможных противоправных деяний следует назвать безвозмездное, а также по необоснованно заниженным ценам изготовление агитационных печатных материалов, оказание услуг по политическому консалтингу, юридическому сопровождению избирательной кампании, использование услуг мобильной связи и т.п.

Одним из вариантов оценки размера необоснованного занижения стоимости товаров, работ и услуг может быть исчисление данной стоимости исходя из базовой рыночной оценки в данной местности выполнения работы, изготовления товара, оказания услуги.

Как можно проследить, что поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг в рамках избирательной кампании оплачены за счет средств избирательного фонда?

В подписных листах должны быть указаны номер специального избирательного счета избирательного фонда кандидата или избирательного объединения, с которого произведена оплата изготовления бланков подписных листов.

На всех агитационных материалах, размещаемых в периодических печатных изданиях, должна быть информа-

ция о том, за счет средств избирательного фонда какого кандидата, избирательного объединения была произведена оплата соответствующей публикации. Если агитационные материалы были опубликованы на безвозмездной основе, информация об этом должна содержаться в публикации с указанием на то, кто из кандидатов, избирательных объединений разместил эту публикацию.

Все печатные и аудиовизуальные агитационные материалы кандидата или избирательного объединения должны содержать сведения об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда.

Реализация товаров, выполнение платных работ и оказание платных услуг гражданами и юридическими лицами для кандидата или избирательного объединения в обязательном порядке оформляются договорами в письменной форме с указанием сведений об объеме поручаемой работы, ее стоимости, сроков выполнения работ. Выполненные работы и услуги должны подтверждаться актами о выполнении работ, накладными на получение товаров, подписанными сторонами договора.

По опубликованным в СМИ финансовым отчетам кандидатов, избирательных объединений можно выявить отступления от требований закона.

3.6. Наблюдение за организацией и проведением голосования

Наблюдение за организацией и проведением голосования – важнейшая составляющая общественного контроля на выборах. В Федеральном законе «Об основных гарантиях...» определен круг субъектов, допускаемых к наблюдению за голосованием, и детально прописаны все процедуры.

Кто может осуществлять наблюдение за организацией и проведением голосования?

Помимо членов участковой избирательной комиссии и членов вышестоящих избирательных комиссий, работников их аппаратов, которые являются должностными лицами и организуют голосование, наблюдение в помещениях для голосования могут осуществлять кандидаты или их доверенные лица, уполномоченные представители по финансовым вопросам или доверенные лица избирательных объединений, наблюдатели, международные наблюдатели, представители средств массовой информации. Все вышеперечисленные лица в день голосования могут присутствовать на всех заседаниях участковых и иных избирательных комиссий, а также осуществлять наблюдение за работой со списками избирателей, открепительными удостоверениями, избирательными бюллетенями. В день голосования каждый избиратель может стать участником общественного контроля, если кроме непосредственного голосования обратит внимание на исполнение установленных правил и процедур.

В чем состоит наблюдение за организацией голосования до дня голосования?

До дня голосования избирательные комиссии занимаются непосредственной подготовкой к выборам – составляют списки избирателей, подготавливают технологическое оборудование, изготавливают избирательные бюллетени и открепительные удостоверения. Все действия избирательной комиссии должны попадать под общественный контроль в установленном законом порядке – от качества составления списков избирателей до соответствия технологического оборудования утвержденным нормативам.

Как подготовиться к наблюдению в день голосования?

Подготовка должна включать два направления – теоретическое и организационное. Во-первых, следует заранее изучить соответствующие статьи закона, регулирующего конкретные выборы, подзаконные акты (соответствующие решения избирательных комиссий, прежде всего, рабочий блокнот участковой избирательной комиссии). Во-вторых, необходимо заранее выяснить адрес участковой избирательной комиссии, телефоны вышестоящих комиссий, границы избирательного участка (публикуется в средствах массовой информации), получить соответствующие документы, предоставляющие право наблюдения (для членов комиссий с правом совещательного голоса, доверенных лиц, представителей СМИ – удостоверения, для наблюдателей – направления). При этом следует иметь в виду, что члены вышестоящих комиссий с правом совещательного голоса (ЦИК России, субъекта Российской Федерации, окружной, территориальной комиссии), кандидаты, их доверенные лица, уполномоченные от политических партий, уполномоченные по финансовым вопросам, международные наблюдатели и представители СМИ могут посетить в день голосования неограниченное число участковых избирательных комиссий, тогда как наблюдатель направляется на конкретный участок. Поэтому необходимо обратить внимание на правильность заполнения направления в соответствии с требованием закона. С собой необходимо взять документ, удостоверяющий личность (паспорт гражданина Российской Федерации), мобильный телефон, чистые листы бумаги и ручку.

Кто вправе назначить наблюдателя?

Наблюдателей могут назначать зарегистрированные кандидаты или их доверенные лица и избирательные объ-

единения, выдвинувшие зарегистрированных кандидатов, зарегистрированные списки кандидатов. Законом может быть расширен список специальных субъектов, имеющих право на назначение наблюдателей. Ряд субъектов Российской Федерации своими законами установил возможность назначать наблюдателей на соответствующие выборы общественным объединениям.

С чего начинается наблюдение в день голосования?

В день голосования необходимо явиться на соответствующий избирательный участок заблаговременно. Следует иметь в виду, что голосование осуществляется, как правило, в течение 12 часов (время начала и окончания голосования устанавливается законом). Голосование на выборах Президента Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации начинается в 8.00 и продолжается до 20.00 по местному времени. При этом в некоторых случаях решением избирательной комиссии субъекта Российской Федерации начало голосования на отдельных участках может быть перенесено не более чем на два часа (то есть может начаться в 6.00).

До начала голосования председатель участковой избирательной комиссии начинает процедуру открытия с предъявления присутствующим пустых ящиков для голосования, печатывает их, объявляет количество избирательных бюллетеней, полученных от территориальной избирательной комиссии, количество полученных и выданных открепительных удостоверений. Эти данные необходимо зафиксировать для осуществления последующего контроля. После этого председатель выдает членам комиссии с правом решающего голоса избирательные бюллетени под подпись и приглашает избирателей приступить к голосованию. В течение всего дня голосования и на последующем подсчете следует иметь в виду, что любую работу

с бюллетенями (выдача, сортировка, подсчет), равно как и с открепительными удостоверениями и списками, вправе осуществлять только члены комиссий с правом решающего голоса.

Какова роль избирателя в общественном контроле в день голосования?

Во-первых, если в день голосования он придет на участок за 15-20 минут до начала голосования, то после открытия участка ему будут продемонстрированы пустые ящики для голосования, их опечатывание, он может записать объявленное председателем количество полученных избирательных бюллетеней, оставшихся открепительных удостоверений. Во-вторых, каждый избиратель может осуществлять наблюдение в ходе своего собственного голосования и обратиться к представителям участковой избирательной комиссии, присутствующим наблюдателям с замечаниями и предложениями, а также с жалобами на те или иные нарушения закона. В-третьих, возможно наблюдать посредством просмотра трансляции с тех или иных избирательных участков в сети Интернет, что стало возможным после оборудования практически всех помещений для голосования веб-камерами на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года. По результатам наблюдения любой избиратель может обнаружить обнаруженные факты нарушения закона, обратиться в соответствующие правозащитные организации или правоохранительные органы.

На что следует обратить внимание в процессе голосования?

Обратите внимание на то, что на участке должна быть размещена информация о кандидатах и избирательных объединениях, а также увеличенная копия протокола го-

лосования УИК, в которой с утра должны быть следующие данные: номер, адрес избирательного участка, фамилии, имена и отчества кандидатов в том же порядке, что и в избирательном бюллетене. Требовать от избирательных комиссий внесения каких-либо еще данных (например, количество открепительных удостоверений или избирательных бюллетеней) неправомечно, так как в течение дня голосования эти данные могут меняться.

На самом избирательном участке и на расстоянии 50 метров от него не должны размещаться агитационные материалы. Агитация в день голосования запрещена.

В течение всего времени голосования необходимо следить за тем, чтобы каждому избирателю выдавалось только установленное число бюллетеней с учетом специфики каждых выборов, избиратели входили в кабину для голосования только по одному. При этом любые разъяснения относительно порядка заполнения бюллетеня вправе давать только члены комиссии с правом решающего голоса. По просьбе избирателя к нему в кабину для заполнения избирательного бюллетеня может войти избиратель, не являющийся членом комиссии или наблюдателем.

Обращайте внимание на количество проголосовавших избирателей, это позволит исключить приписки числа проголосовавших при подсчете голосов.

Информируйте наблюдателей и представителей избирательной комиссии, если заметите признаки черных избирательных технологий – «карусель»²⁵, фотографирование заполненного бюллетеня и т.п.

²⁵ «Карусель» – одна из незаконных избирательных технологий, предполагающая «выкуп» у избирателя избирательного бюллетеня с последующим проставлением отметки за того или иного кандидата либо избирательное объединение и опусканием данного бюллетеня в урну для голосования другим избирателем за вознаграждение.

Какие действия не вправе осуществлять наблюдатель?

Наблюдатель ни при каких условиях не вправе нарушать законодательство. В соответствии с законом наблюдателю запрещено выдавать избирателям бюллетени, расписываться за избирателя, в том числе по его просьбе, в получении бюллетеней, заполнять за избирателя бюллетени, предпринимать действия, нарушающие тайну голосования, принимать непосредственное участие в проводимом членами комиссии с правом решающего голоса подсчете бюллетеней, совершать действия, препятствующие работе комиссии, проводить агитацию среди избирателей, участвовать в принятии решений соответствующей комиссией.

Какая мера ответственности может быть применена в данном случае?

В случае нарушения законодательства применяются юридические меры ответственности. В случае нарушения требований закона наблюдатель по мотивированному решению участковой или вышестоящей комиссии может быть удален с избирательного участка, а член комиссии отстранен от работы в комиссии. В этом случае следует взять с собой заверенную копию решения комиссии, которое может быть обжаловано в территориальную комиссию или в суд. Наблюдатель может быть привлечен к административной ответственности, а в исключительных случаях – и к уголовной при совершении уголовно наказуемого деяния (ст. 141 УК РФ – «Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий»).

Можно ли фиксировать какие-либо действия комиссий на фото- и (или) видеокамеру?

Да, вы имеете на это полное право, но следует помнить некоторые ограничения, установленные действующим законодательством. Во-первых, не рекомендуется снимать крупным планом лица избирателей, других наблюдателей, членов комиссии без их явно выраженного согласия. Кроме того, фиксация и последующее распространение информации, содержащейся в списках избирателей, при определенных обстоятельствах могут быть квалифицированы как нарушение порядка работы с персональными данными. Ну и, конечно, ни в коем случае не следует входить в кабину для голосования с фото- и видеокамерой.

В случае видеонаблюдения на участке посредством веб-камер можно ли как-то проверить их работу, изменить местоположение?

Наблюдателю это делать категорически запрещено. За работу веб-камер несут ответственность уполномоченные сотрудники технических служб и члены комиссии с правом решающего голоса. Поэтому в случае обнаружения отклонений от установленного порядка работы веб-камер необходимо обратиться в избирательную комиссию.

На что еще следует обратить внимание?

Необходимо контролировать процедуры организации и проведения голосования вне помещения для голосования, которое осуществляется по заранее поданным заявкам. Соответствующие заявки принимаются участковой избирательной комиссией с момента начала работы и заканчиваются за несколько часов до окончания времени голосования (за 4–6 часов).

О голосовании вне помещения председатель извещает членов комиссии и наблюдателей за 30 минут до выезда. Председатель определяет членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса (по крайней

мере, одного), которые будут обеспечивать голосование вне помещения, а также двух членов участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса и/или наблюдателей, назначенных разными кандидатами (политическими партиями), которые будут осуществлять наблюдение в ходе проведения выездного голосования. Иные члены комиссии с правом совещательного голоса и наблюдатели, пожелавшие присутствовать при голосовании на дому, также могут присутствовать при его осуществлении, однако они самостоятельно обеспечивают себя транспортом. Обратите внимание на то, что на выездном голосовании у членов комиссии могут быть запасные бюллетени (не менее двух, но не более 5% от количества граждан, включенных в реестр заявок). Голосование вне помещения для голосования проводится по тем же правилам, что и голосование на избирательном участке.

3.7. Наблюдение за подсчетом голосов и установлением итогов голосования

В 20.00 (законом может быть установлено другое время) двери на избирательный участок закрываются, избиратели, находящиеся на участке, имеют право проголосовать, после чего председатель объявляет о закрытии участка.

С чего начинается подсчет голосов?

Подсчет голосов начинается с подсчета членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса неиспользованных избирательных бюллетеней, которые после подсчета погашаются (отрезается левый нижний угол). К ним добавляются погашенные в ходе голосования бюллетени, испорченные избирателями, общее число по-

гашенных бюллетеней оглашается и должно быть зафиксировано наблюдателями.

Могут ли все вышеперечисленные действия осуществляться одновременно разными членами комиссии?

Нет, указанные действия должны осуществляться в строгом соответствии с избирательным законодательством последовательно (погашение бюллетеней, подсчет открепительных удостоверений и отрывных талонов, работа со списками, работа с бюллетенями, рассмотрение жалоб, подписание итогового протокола, выдача его заверенных копий).

На что необходимо обратить внимание наблюдателю при работе со списками избирателей?

Как уже отмечалось выше, со списками избирателей вправе работать только члены комиссии с правом решающего голоса. Наблюдателю необходимо фиксировать суммарные числа по всем спискам, оглашаемые комиссией:

- количество избирателей, включенных в список избирателей на момент окончания голосования;
- количество избирателей, проголосовавших в помещении для голосования;
- количество избирателей, проголосовавших вне помещения для голосования;
- количество открепительных удостоверений, выданных ТИК;
- количество открепительных удостоверений, выданных УИК;
- количество избирателей, проголосовавших по открепительным удостоверениям (должно совпадать с ранее оглашенным числом талонов).

После этого списки откладываются или убираются в сейф и работа с ними одновременно с подсчетом бюллетеней запрещается.

Как осуществляется подсчет голосов избирателей?

Непосредственный подсчет голосов избирателей производится по находящимся в ящиках для голосования бюллетеням членами участковой комиссии с правом решающего голоса. Подсчет голосов избирателей производится в специально отведенных местах, оборудованных таким образом, чтобы к ним был обеспечен доступ членов комиссии как с правом решающего, так и с правом совещательного голоса. Членам комиссии с правом решающего голоса, кроме председателя (заместителя председателя) и секретаря комиссии, запрещается при подсчете голосов пользоваться письменными принадлежностями. Наблюдателям должен быть обеспечен полный обзор действий членов комиссии.

В первую очередь подсчитываются бюллетени, находящиеся в переносных ящиках для голосования. Затем вскрываются стационарные ящики и начинается подсчет содержащихся в них бюллетеней установленной формы.

Как сортируются бюллетени?

Члены участковой комиссии сортируют бюллетени, извлеченные из переносных и стационарных ящиков для голосования, по голосам, поданным за каждого из кандидатов (каждый список кандидатов), одновременно отделяют бюллетени неустановленной формы и недействительные бюллетени.

При сортировке бюллетеней члены участковой комиссии с правом решающего голоса оглашают содержащиеся в каждом из них отметки избирателя и представляют бюллетени для визуального контроля всем лицам, присутствующим при непосредственном подсчете голосов. Одновременное оглашение содержания двух и более бюллетеней не допускается.

Наблюдателям необходимо фиксировать все оглашаемые цифры, в том числе посредством фото- и видеосъемки, на увеличенной форме итогового протокола.

После окончания подсчета голосов составляется протокол общего голосования участковой избирательной комиссии установленной формы.

Когда подписывается итоговый протокол?

Итоговый протокол об итогах голосования подписывается всеми членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса и заверяется печатью комиссии сразу после окончания подсчета голосов и после заполнения всех его граф. Перед подписанием итогового протокола участковая избирательная комиссия проверяет контрольные соотношения (наблюдатель также может проверить указанные соотношения в соответствии с рабочим блокнотом), рассматривает все поступившие жалобы.

Как осуществляется выдача копий итогового протокола?

После подписания итогового протокола председатель, заместитель председателя или секретарь участковой избирательной комиссии выдают присутствующим лицам (согласно реестру присутствующих на подсчете голосов) копии итогового протокола. При этом наблюдателям необходимо обратить внимание на то, что в итоговом протоколе не может быть незаполненных граф и исправлений, обязательно должен быть проставлен номер экземпляра и печать.

При выдаче заверенной копии председатель, заместитель председателя или секретарь участковой избирательной комиссии проставляет слово «ВЕРНО» или «КОПИЯ ВЕРНА», подпись, фамилию и инициалы имени и отчества, время, печать. При отсутствии какого-либо из выше-

указанных реквизитов копия итогового протокола может быть признана недействительной.

Какие еще механизмы общественного наблюдения существуют при установлении итогов голосования?

После размещения избирательных бюллетеней в коробки или мешки и их опечатывания наблюдатель, как и член комиссии с правом совещательного голоса, вправе проставить свою подпись на опечатанной части коробки (мешка) с бюллетенями.

В случае пересчета голосов по решению территориальной избирательной комиссии, составления нового итогового протокола (в случае наличия ошибок) участковая избирательная комиссия обязана оповещать наблюдателей и других лиц, получивших ранее заверенные копии итогового протокола. Поэтому необходимо оставить в участковой избирательной комиссии номер своего телефона.

После официального обнародования итогов голосования наблюдатель может сверить итоги голосования на своем участке, опубликованные в СМИ или в Интернете, с данными своей заверенной копии итогового протокола. В случае их расхождения – попытаться найти причину: был ли повторный подсчет голосов или составлялся повторный протокол? В случае обнаружения признаков фальсификаций – обратиться в правозащитную организацию, вышестоящую избирательную комиссию или правоохранительные органы.

ГЛАВА 4

ПРАКТИКУМ

4.1. Правовой статус участковой избирательной комиссии

1. Кто из нижеперечисленных лиц не может быть членом участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса:

- депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти;
- депутаты представительных органов местного самоуправления;
- государственные гражданские служащие субъекта Российской Федерации;
- муниципальные служащие;
- выборные должностные лица;
- судьи;
- прокуроры;
- работники аппаратов избирательных комиссий;
- лица, которые находятся в непосредственном подчинении у кандидатов;
- лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость.

2. Статьей 29 Федерального закона «Об основных гарантиях...» закреплено, что членами избирательных комиссий с правом решающего голоса не могут быть в том числе лица, которые находятся в непосредственном подчинении у кандидатов. Пунктом 3 указанной статьи определено понятие непосредственного подчинения. В то же время в правоприменительной практике указанный пункт толкуется ограничительно. В частности, на государственной гражданской

службе, где выстроена многоуровневая система подчиненности, основная масса государственных гражданских служащих формально-юридически подчинена только своему непосредственному руководству и юридически выведена из подчинения вышестоящему руководству.

Подумайте, требуется ли внести изменения в п. 3 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях...», чтобы он распространял свое действие на максимально широкий круг подчиненных лиц, а не только на тех, которые находятся в формально-юридическом подчинении.

3. Какими документами необходимо воспользоваться для того, чтобы решить вопрос о наличии непосредственного подчинения члена избирательной комиссии кандидату?

4. Избиратель обладает информацией о наличии оснований, препятствующих члену избирательной комиссии замещать соответствующую должность.

Какие действия необходимо совершить избирателю для прекращения полномочий члена избирательной комиссии?

5. *Какие из нижеперечисленных полномочий относятся к полномочиям участковой избирательной комиссии:*

– информирование населения об адресе и о номере телефона участковой избирательной комиссии, времени ее работы, а также о дне, времени и месте голосования;

– организация доставки избирательных бюллетеней и иных документов в нижестоящие избирательные комиссии;

– составление списков избирателей во всех случаях, предусмотренных федеральным законодательством;

– рассмотрение заявлений об ошибках и неточностях в списках избирателей;

– обеспечение информирования избирателей о зарегистрированных кандидатах на основе сведений, полученных из вышестоящих избирательных комиссий;

- выдача избирателям открепительных удостоверений;
- проведение подсчета голосов избирателей, установление итогов голосования на избирательном участке;
- установление результатов выборов;
- рассмотрение в пределах своих полномочий жалоб (заявлений) на нарушения избирательного законодательства и принятие по жалобам (заявлениям) мотивированных решений по существу.

6. На основе анализа норм федеральных законов «О выборах Президента Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» *составьте сравнительную таблицу*, разграничивающую перечень решений участковой избирательной комиссии, принимаемых большинством голосов от установленного числа членов участковой избирательной комиссии либо от числа присутствующих членов участковой избирательной комиссии.

7. Могут ли полномочия участковой избирательной комиссии быть возложены на иную избирательную комиссию, действующую в границах соответствующего избирательного участка?

8. Может ли член участковой избирательной комиссии, не согласный с решением участковой избирательной комиссии, выразить свое особое мнение по существу рассматриваемого участковой избирательной комиссией вопроса и каковы правовые последствия выражения особого мнения членом участковой избирательной комиссии?

9. Проанализируйте определение Верховного Суда Российской Федерации от 18.10.2006 № 84-Г06-6²⁶.

Насколько указанное определение Верховного Суда Российской Федерации способствует реализации права члена избирательной комиссии на судебное обжалование действий (бездействия) избирательной комиссии?

²⁶ <http://goo.gl/F9cHJP>

10. Каким образом должны располагаться веб-камеры в помещении участковой избирательной комиссии при проведении выборов?

11. В каком порядке и в каких случаях может приниматься решение о расформировании участковой избирательной комиссии?

12. За два дня до дня голосования на территории избирательного округа в больнице был образован избирательный участок, численность избирателей на котором составила три с половиной тысячи человек.

Законно ли образование соответствующего избирательного участка?

4.2. Правовой статус лиц, осуществляющих наблюдение за выборами

1. Какое количество членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса вправе назначить зарегистрированный кандидат, избирательное объединение, выдвинувшее зарегистрированный список кандидатов?

2. Проанализируйте определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.01.2007 № 160-О-П²⁷ с точки зрения защиты трудовых прав членов избирательных комиссий с правом решающего и совещательного голоса.

Достаточен ли уровень гарантий трудовых прав членов избирательных комиссий с правом решающего и совещательного голоса, обоснованный в вышеуказанном решении Конституционного Суда Российской Федерации?

3. После окончания времени голосования и закрытия избирательного участка приехавший к началу подсчета голосов наблюдатель одного из избирательных объединений,

²⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 20. – Ст. 2453.

участвующих в выборах, не был допущен в помещение для голосования председателем участковой избирательной комиссии. Не согласившись с действиями председателя участковой избирательной комиссии, наблюдатель обратился в вышестоящую избирательную комиссию с жалобой на его действия и требованием обеспечить доступ в помещение соответствующей участковой избирательной комиссии.

Какое решение должна вынести вышестоящая избирательная комиссия?

4. За нарушение порядка в помещении для голосования, а также нарушение тайны голосования наблюдателем участковая избирательная комиссия приняла мотивированное решение об удалении наблюдателя из помещения для голосования. Однако наблюдатель отказался исполнить данное решение участковой избирательной комиссии, ссылаясь на законность своих действий.

Каким образом избирательная комиссия может обеспечить исполнение принятого решения об удалении наблюдателя?

5. Какими документами представитель средства массовой информации может подтвердить свой статус?

6. Во время проведения голосования в участковую избирательную комиссию была подана жалоба избирателя на действия наблюдателя, осуществлявшего видеосъемку крупным планом присутствия соответствующего избирателя в помещении для голосования. В процессе рассмотрения жалобы участковой избирательной комиссией было установлено, что наблюдатель действительно осуществлял видеосъемку указанного избирателя. При этом изображение лица избирателя на соответствующей видеозаписи занимало большую часть экрана. Сославшись на нормы п. 2 ст. 152.1 Гражданского кодекса Российской Федерации, участковая избирательная комиссия отказала избирателю в удовлетворении его жалобы.

Законно ли данное решение?

7. В целях обеспечения контроля за деятельностью членов участковой избирательной комиссии наблюдатель потребовал предъявить ему для фотофиксации реестр заявлений о голосовании вне помещения для голосования, на что получил отказ. Наблюдатель обратился с жалобой на соответствующие действия участковой избирательной комиссии в вышестоящую избирательную комиссию.

Какое решение должна принять вышестоящая избирательная комиссия?

8. Перечислите документы, с которыми вправе знакомиться члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса и наблюдатели.

9. Какими правовыми актами регламентируется порядок использования средств фото- и видеофиксации членами избирательных комиссий с правом совещательного голоса и наблюдателями?

4.3. Действия члена участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателя до дня голосования

1. Центральной избирательной комиссией Российской Федерации было принято решение о проведении досрочного голосования на выборах Президента Российской Федерации на участке № 1568, образованном за пределами территории Российской Федерации – на территории Чешской Республики. 3 марта 2012 года, после того как всем избирателям, включенным в список на участке № 1568, была предоставлена возможность проголосовать, председатель участковой избирательной комиссии объявил об окончании голосования и начале подсчета голосов, после чего ящики для голосования

были вскрыты и определены итоги выборов на данном избирательном участке.

Дайте правовую оценку действиям председателя избирательной комиссии.

2. Избирательная комиссия Самарской области приняла решение от 11 февраля 2012 года № 12-П о проведении на выборах Президента Российской Федерации досрочного голосования отдельных групп избирателей, находящихся в значительно удаленных от помещения для голосования местах, транспортное сообщение с которыми отсутствует или затруднено. В решении указано, что оно основано на положениях ч. 1 ст. 65 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ. Ряд правозащитных организаций выступил с протестами против проведения досрочного голосования, поскольку его проведение, по их мнению, создает условия для фальсификации волеизъявления избирателей и нарушает избирательные права граждан на выборах Президента Российской Федерации.

Дайте правовую оценку сложившейся ситуации.

3. В день досрочного голосования на выборах Президента Российской Федерации (3 марта 2012 года) участковая избирательная комиссия вынесла решение о немедленном отстранении от работы члена комиссии с правом совещательного голоса – гражданки О. В мотивировочной части решения указано, что гражданка О. систематически уничтожала печатные агитационные материалы зарегистрированного кандидата П., законно размещенные на территории участка. Голосование на выборах Президента Российской Федерации было назначено на 4 марта 2012 года.

Дайте правовую оценку действиям комиссии.

4. В день досрочного голосования на выборах Президента Российской Федерации 2 марта 2012 года перед началом голосования с использованием переносных ящиков

для голосования председатель участковой избирательной комиссии объявил о том, что члены комиссии с правом совещательного голоса и наблюдатели не могут присутствовать при проведении голосования. По мнению председателя комиссии, наблюдение за ходом голосования указанными лицами может осуществляться только в день голосования на выборах Президента Российской Федерации – 4 марта 2012 года, но не в дни досрочного голосования.

Оцените данную ситуацию со стороны наблюдателя (члена участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса). При выявлении нарушения избирательных прав составьте проект акта реагирования со стороны наблюдателя (члена участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса) на действия председателя комиссии.

5. При проведении досрочного голосования на выборах Президента Российской Федерации с использованием переносных ящиков для голосования к членам избирательной комиссии, проводящим голосование, обратился гражданин Российской Федерации, не включенный в список избирателей. Как следует из документов, представленных гражданином, он проживает на территории избирательного округа, имеет право на голосование на выборах Президента Российской Федерации и настаивает на предоставлении ему возможности проголосовать незамедлительно.

Как должны поступить члены избирательной комиссии?

6. В день досрочного голосования на выборах Президента Российской Федерации 2 марта 2012 года один из наблюдателей, присутствовавших при проведении голосования с использованием переносных ящиков, систематически распространял информацию о кандидатах и описывал последствия избрания одного из них. Члены избирательной комиссии с правом решающего голоса об-

ратили внимание наблюдателя на недопустимость проведения агитации при проведении досрочного голосования. Однако наблюдатель продолжил распространять сведения о кандидатах и последствиях их избрания, сославшись на то, что он реализует свое конституционное право на распространение информации в течение установленного Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» агитационного периода, который заканчивается за день до дня голосования. Днем голосования на выборах Президента Российской Федерации определено 4 марта 2012 года.

Дайте правовую оценку сложившейся ситуации.

7. В территориальную избирательную комиссию Ленинского района города Самары 2 февраля 2012 года обратился гражданин А. Представив нотариально заверенную доверенность от гражданина М., он попросил избирательную комиссию выдать ему открепительное удостоверение. По словам гражданина А., режим трудовой деятельности не позволяет гражданину М. проголосовать на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года. Согласно информации, представленной при проверке списков избирателей, выяснилось, что гражданин М. зарегистрирован по месту пребывания на территории Ленинского района города Самары.

Какое решение должна принять избирательная комиссия?

8. При рассмотрении жалобы на решения и действия участковой избирательной комиссии в суде были установлены следующие обстоятельства. В ходе избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации избирательная комиссия выдала 134 открепительных удостоверения. Председатель участковой избирательной комиссии обратил внимание на повышенный спрос на открепительные удостоверения и обоснованно

предположил, что голосование по открепительным удостоверениям также должно быть более массовым, чем обычно. Поэтому в день голосования на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года в целях упорядочения делопроизводства комиссии он принял решение о том, что избиратели, голосующие на основании открепительных удостоверений, включаются в дополнительно сформированный список избирателей с наименованием «Избиратели, проголосовавшие на основании открепительных удостоверений». Данный список комиссия ведет отдельно от основного списка избирателей. После окончания голосования данные о голосовании по открепительным удостоверениям были суммированы с данными из основного списка избирателей и на основании этих данных составлен протокол о результатах голосования. Установлено, что по открепительным удостоверениям на участке проголосовали 256 избирателей. Общее количество избирателей, принявших участие в голосовании на участке, – 1024.

Дайте юридическую характеристику действиям председателя участковой избирательной комиссии.

9. Гражданин С. 13 февраля 2012 года обратился в участковую избирательную комиссию № 234 Железнодорожного района города Пензы, сформированную для проведения голосования на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года, для получения открепительного удостоверения для гражданина Л. Гражданин С. представил доверенность, заверенную руководителем предприятия, работником которого является гражданин Л., и пояснил, что гражданин Л. не имеет возможности прибыть в день голосования в помещение для голосования, поскольку 4 марта 2012 года будет находиться в туристической поездке.

Какое решение должен принять председатель участковой избирательной комиссии?

4.4. Действия члена участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателя в день голосования

1. В день выборов Президента Российской Федерации, 4 марта 2012 года, член участковой избирательной комиссии № 345 с правом совещательного голоса обратил внимание на то, что в помещении для голосования в течение длительного времени находится гражданин В. Он контролировал наблюдателей, назначенных одним из кандидатов на должность Президента Российской Федерации, давал им указания относительно организации наблюдения на выборах. В результате беседы с гражданином В. выяснилось, что он не зарегистрирован по месту жительства или по месту пребывания на территории избирательного участка № 345 и постоянно проживает в другой местности. На просьбу председателя участковой избирательной комиссии удалиться из помещения для голосования гражданин В. ответил отказом и заявил, что он является избирателем на выборах Президента Российской Федерации и реализует конституционную свободу передвижения в пределах территории Российской Федерации.

Какие обстоятельства должен установить председатель участковой избирательной комиссии № 345 для принятия решения в данной ситуации? Определите надлежащие действия председателя участковой избирательной комиссии в каждой из возможных ситуаций.

2. При голосовании на выборах Президента Российской Федерации в помещении участковой избирательной комиссии наблюдатель гражданин Р. обратился к членам избирательной комиссии с требованием обеспечить ему возможность убедиться в законности выдачи бюллетеней для голосования. По мнению гражданина Р., для этого у него должна быть возможность находиться в непосред-

ственной близости от членов избирательной комиссии и видеть, что паспортные данные избирателя совпадают с данными, указанными в списке избирателей. В связи с тем, что выдача бюллетеней при таком порядке наблюдения существенно замедлилась, а также опасаясь раскрытия персональных данных избирателей, председатель участковой избирательной комиссии квалифицировал такое поведение наблюдателя как действия, препятствующие работе комиссии, и объявил гражданину Р. устное предупреждение.

При подсчете данных по списку избирателей после окончания голосования гражданин Р. потребовал обеспечить ему возможность произведения фотосъемки интересующих его листов списка избирателей. В ответ председатель избирательной комиссии предложил членам комиссии провести голосование по вопросу об удалении наблюдателя из помещения избирательной комиссии, так как он систематически совершает действия, препятствующие ее работе. Решение было принято большинством голосов членов избирательной комиссии.

Оцените законность действий наблюдателя и избирательной комиссии.

3. При проведении голосования 4 марта 2012 года вне помещения для голосования к члену участковой избирательной комиссии гражданину И. поступило несколько устных обращений избирателей, ранее не обращавшихся в избирательную комиссию с заявлением о предоставлении возможности проголосовать на дому. Учитывая то, что обращения поступили за несколько минут до окончания срока приема заявлений о голосовании вне помещения для голосования и избиратели страдали заболеваниями, не позволявшими проголосовать в помещении избирательной комиссии, член комиссии с правом решающего голоса, проводящий голосование вне помещения для голосования, гражданин И. предоставил им возможность прого-

лосовать несмотря на возражения членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса, присутствовавших при этом.

Оцените действия члена избирательной комиссии с правом решающего голоса гражданина И.

4. В день голосования на выборах 4 марта 2012 года наблюдатель С. отметил странное, по его мнению, поведение секретаря участковой избирательной комиссии, которая до окончания голосования собирала подписи членов избирательной комиссии под незаполненными формами протокола об итогах голосования. На вопросы наблюдателей и представителей СМИ, присутствовавших в помещении для голосования, о цели этих действий секретарь не реагировала, поместив подписанные формы протоколов в сейф. Наблюдатель С. публично сообщил другим наблюдателям и иным лицам, присутствовавшим в помещении для голосования (в том числе и избирателям), о том, что, скорее всего, секретарь избирательной комиссии осуществляет подготовку к фальсификации итогов голосования. Данное поведение наблюдателя было квалифицировано членами избирательной комиссии как создание препятствий деятельности избирательной комиссии, единогласно было принято решение об удалении наблюдателя С. Однако наблюдатель отказался покинуть помещение комиссии до тех пор, пока ему не будет вручена копия протокола об административном правонарушении, которое он, по мнению избирательной комиссии, совершил.

Квалифицируйте действия избирательной комиссии и наблюдателя. Обязан ли наблюдатель на основании решения УИК покинуть помещение комиссии?

5. Перед началом голосования на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года председатель участковой комиссии объявил наблюдателям о том, что во время голосования и подсчета голосов избирателей они

должны находиться в специально отведенном для их расположения месте. В ответ на возражения наблюдателей о том, что расположение наблюдателей в помещении для голосования не позволяет им видеть данные, вносимые членами избирательной комиссии при выдаче бюллетеней, председатель сообщил, что место выдачи бюллетеней находится в поле зрения наблюдателей и этого достаточно для осуществления их функций. Наблюдатели, не удовлетворенные ответом председателя избирательной комиссии, незамедлительно направили жалобы в территориальную избирательную комиссию на действия председателя участковой комиссии, который, по их мнению, препятствует реализации их полномочий по наблюдению за ходом голосования.

Правомерны ли действия председателя избирательной комиссии (наблюдателей)?

6. При вынесении решения участковой избирательной комиссии № 345 Ленинского района города Пензы об удалении наблюдателей, препятствующих деятельности избирательной комиссии, член участковой избирательной комиссии № 345 с правом совещательного голоса гражданин П. заявил о своем несогласии с мотивировкой решения. Он изложил в письменной форме свое особое мнение и настоял на приобщении его к решению комиссии. Однако председатель комиссии отказал в приобщении особого мнения, поскольку из текста особого мнения следует, что гражданин П. согласен с выводами комиссии и возражает лишь в части их мотивировки.

Дайте правовую оценку действиям председателя участковой избирательной комиссии № 345.

7. При голосовании на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года член участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса обратился к председателю участковой избирательной комиссии

с письменной жалобой на действия членов избирательной комиссии, которые самостоятельно заполняли сведения об избирателях в списке избирателей (за исключением подписей, которые избиратели выполняли собственноручно). Как указал в жалобе наблюдатель, члены избирательной комиссии не спрашивали согласия избирателей на осуществление этих действий, а считали согласие данным, если избиратель сам не заявлял об обратном.

Оцените законность действий наблюдателя и избирательной комиссии. Опишите правовые последствия их действий.

8. При допуске представителя телеканала в помещение для голосования на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года секретарь участковой избирательной комиссии предупредила журналиста, что в целях обеспечения беспрепятственной работы избирательной комиссии съемка в помещении для голосования возможна в течение не более чем 20 минут. Кроме того, она сообщила о недопустимости фото- и видеосъемки членов избирательной комиссии при выдаче избирательных бюллетеней, поскольку при этом, по ее мнению, могут быть зафиксированы и в дальнейшем распространены персональные данные, указанные в списке избирателей.

Что должен предпринять представитель СМИ в данной ситуации?

9. В день голосования на выборах 4 марта 2012 года в 11 часов 23 минуты в помещение для голосования участковой избирательной комиссии № 1074 Автозаводского района города Тольятти явился гражданин Я. Представив паспорт, удостоверение сотрудника зарегистрированного средства массовой информации и письменное задание редакции по информационному освещению выборов Президента Российской Федерации, он приступил к видеосъемке процесса голосования на участке со стационарной

позиции около кабин для голосования. К нему обратился секретарь участковой избирательной комиссии № 1074 с требованием прекратить съемку и покинуть помещение для голосования. Поскольку гражданин Я. отказался выполнить данное требование, участковая избирательная комиссия № 1074 единогласно приняла решение об удалении представителя СМИ из помещения для голосования. В мотивировочной части решения указано, что основаниями для удаления являются:

- непредставление копии свидетельства о государственной регистрации средства массовой информации в условиях, когда у избирательной комиссии нет возможности проверить факт регистрации СМИ;

- отсутствие заблаговременного извещения о присутствии представителя СМИ в помещении для голосования и поздняя (после начала голосования) явка гражданина Я., что препятствует эффективной работе участковой избирательной комиссии;

- непрерывная видеосъемка в помещении для голосования, что создает угрозу разглашения тайны голосования и незаконного раскрытия персональных данных избирателей.

После удаления из помещения для голосования гражданин Я. обратился в полицию с заявлением о возбуждении уголовного дела о воспрепятствовании законной деятельности журналиста.

Дайте правовую оценку действиям избирательной комиссии.

10. Завершив подсчет голосов избирателей, председатель участковой избирательной комиссии убыл из помещения комиссии для передачи протокола об итогах голосования в территориальную избирательную комиссию. Желая проконтролировать правомерность поведения председателя по пути в территориальную комиссию, вслед за ним отправился один из наблюдателей, присутствовавших при

голосовании. В дальнейшем, заметив, что автомобиль, в котором находились председатель и секретарь избирательной комиссии, остановился и не двигается в течение некоторого времени (по оценке наблюдателя, стоянка продолжалась 15 минут), подозревая, что в это время происходит фальсификация и подмена протоколов об итогах голосования, наблюдатель подошел к автомобилю и обратился к председателю избирательной комиссии с требованием продемонстрировать ему протокол, находящийся у председателя, однако получил отказ. Председатель указал, что голосование завершено, его итоги установлены и поэтому полномочия наблюдателя в отношении деятельности участковой избирательной комиссии прекращены. Вскоре автомобиль с председателем и секретарем участковой комиссии продолжил движение по направлению к помещению территориальной избирательной комиссии. Когда наблюдатель прибыл туда, ему сообщили, что передача протокола об итогах голосования, составленного участковой избирательной комиссией № 1234, уже состоялась.

Дайте правовую оценку действиям председателя избирательной комиссии и наблюдателя.

4.5. Видеонаблюдение в помещении для голосования

1. Сколько видеокамер размещалось на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года на каждом избирательном участке согласно постановлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 27.12.2011 №82/635-6?

2. Можно ли фиксировать на фото- и видеокамеру лица членов участковой избирательной комиссии, избирателей, списки избирателей?

3. Можно ли фиксировать на фото- и видеокамеру избирательные бюллетени? Если да, то в каком случае?

4.6. Действия члена участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателя в случае обнаружения нарушений законодательства о выборах

1. В соответствии с федеральным законодательством по общему правилу голосование на избирательном участке начинается в 8.00 и продолжается в течение 12 часов до 20.00.

Означает ли это, что члены комиссии с правом совещательного голоса, наблюдатели могут находиться на избирательном участке только на протяжении данного отрезка времени?

В какое время необходимо прибыть на избирательный участок члену комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателю?

Может ли член комиссии с правом совещательного голоса впервые прибыть на избирательный участок в день голосования?

2. Какие действия на избирательном участке должны осуществляться в день голосования до начала времени голосования членами участковой избирательной комиссии? Вправе ли члены участковой избирательной комиссии, наблюдатели заверить опечатывание ящиков для голосования своей подписью?

3. Сколько наблюдателей могут быть направлены избирательным объединением, кандидатом на избирательный участок? Сколько наблюдателей, направленных на избирательный участок одним избирательным объединением, кандидатом, вправе одновременно присутствовать в помещении для голосования?

4. Что такое список избирателей? Каким образом формируются, сброшюровываются и сшиваются списки избирателей?

5. Какой документ, удостоверяющий личность гражданина, служит основанием для внесения его в списки избирателей или выдачи ему избирательного бюллетеня? Вправе ли гражданин предъявить в указанных целях военный билет, приписное удостоверение? Если да, то в каком случае?

6. Сколько бюллетеней вправе получить гражданин на избирательном участке? Возможно ли голосование по доверенности, за членов семьи, близких родственников?

7. Кто из лиц, присутствующих на избирательном участке, вправе давать разъяснения избирателю по содержанию избирательного бюллетеня?

8. Каковы действия избирательной комиссии в случае, если гражданин не может самостоятельно проставить отметку в избирательном бюллетене?

9. При внесении в список избирателей соответствующих персональных данных в ходе выдачи избирательного бюллетеня членом участковой избирательной комиссии было замечено, что обратившийся за получением бюллетеня избиратель ранее получил в данной избирательной комиссии открепительное удостоверение.

Вправе ли избиратель получить избирательный бюллетень? Необходимо ли в этом случае предъявление открепительного удостоверения?

10. Кто из присутствующих на избирательном участке лиц (члены участковой избирательной комиссии с правом решающего и совещательного голоса, кандидаты, уполномоченные представители избирательных объединений, международные наблюдатели, наблюдатели, направленные на избирательный участок избирательными объединениями и кандидатами, представители средств

массовой информации, избиратели) вправе осуществлять фото- и видеофиксацию происходящего на избирательном участке?

11. До какого времени в день голосования принимаются заявки избирателей на осуществление голосования вне помещения для голосования? Кто из членов участковой избирательной комиссии обеспечивает проведение голосования вне помещения для голосования? При каких условиях член избирательной комиссии с правом совещательного голоса, наблюдатель вправе участвовать в наблюдении за голосованием вне помещения для голосования?

12. Избирательный участок в день голосования по общему правилу закрывается в 20.00.

Кто из присутствующих на избирательном участке вправе остаться для подсчета голосов избирателей и установления итогов голосования?

Необходима ли повторная регистрация наблюдателей, представителей средств массовой информации?

13. Какие избирательные бюллетени погашаются членами участковой избирательной комиссии до вскрытия ящиков для голосования?

14. Кто из членов участковой избирательной комиссии вправе осуществлять подсчет бюллетеней? Возможно ли использование в ходе подсчета бюллетеней письменных принадлежностей?

15. Кто из членов участковой избирательной комиссии вправе выдавать копии протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования?

16. Вправе ли члены участковых избирательных комиссий с правом совещательного голоса и наблюдатели присутствовать при повторном составлении протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования, а также повторном подсчете голосов избирателей?

4.7. Юридическая ответственность за нарушение прав членов участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса и наблюдателей

1. Какие виды юридической ответственности предусмотрены за нарушение избирательного законодательства? В чем состоят меры собственно конституционно-правовой ответственности за нарушение избирательного законодательства?

2. *Разграничьте нижеперечисленные меры ответственности за нарушение избирательного законодательства по видам юридической ответственности: отмена регистрации избирательного объединения, кандидата; наложение административного штрафа за нарушение порядка агитации; отстранение члена участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса от работы участковой избирательной комиссии; лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от двух до пяти лет за подделку подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата; удаление наблюдателя с избирательного участка; расформирование избирательной комиссии.*

3. На избирательном участке членом участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса избирателю было выдано два избирательных бюллетеня по его паспорту и паспорту его супруги. Указанное нарушение избирательного законодательства было зафиксировано наблюдателями. Опишите возможные варианты развития ситуации.

Может ли член участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса быть отстранен от дальнейшей работы комиссии, может ли он быть привлечен к административной ответственности? В последнем случае по какой статье Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях будут квалифицироваться его действия?

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Документы, предъявляемые присутствующими в помещении для голосования, и сроки их предъявления

Статус	Вид документа	Сроки предъявления документов
Член УИК с правом совещательного голоса	1. Удостоверение, выданное соответствующей избирательной комиссией 2. Заявление лица о согласии на назначение членом УИК с правом совещательного голоса 3. Паспорт Примечание. УИК выдает удостоверение	Со дня регистрации кандидата до дня окончания избирательной кампании, а в случае прекращения полномочий УИК в другие сроки – до дня прекращения полномочий
Наблюдатель	1. Направление, подписанное зарегистрированным кандидатом (его доверенным лицом), уполномоченным представителем избирательного объединения 2. Паспорт	С момента начала работы УИК в день голосования, в дни досрочного голосования и до получения сообщения ТИК о принятии протокола об итогах голосования, а также при повторном подсчете голосов избирателей на избирательных участках

Статус	Вид документа	Сроки предъявления документов
Представитель средства массовой информации	1. Удостоверение редакции 2. Паспорт (при невозможности установить личность по удостоверению)	На заседаниях УИК, а также с момента начала работы УИК в день голосования, в дни досрочного голосования и до получения сообщения ТИК о принятии протокола об итогах голосования, а также при повторном подсчете голосов избирателей на избирательных участках
Иностран- ный (между- народный) наблюдатель	1. Аккредитаци- онное удостове- рение, выданное ЦИК России 2. Паспорт или иной документ, удостоверяющий личность иностран- ного гражданина	С момента начала работы УИК в день голосования, в дни досрочного голосования и до получения сообщения ТИК о принятии протокола об итогах голосования, а также при повторном под- счете голосов избирателей
Зарегистри- рованный кандидат	Удостоверение, выданное комис- сией, организую- щей выборы, или окружной изби- рательной комис- сией при про- ведении выборов по мажоритарной избирательной системе	На заседаниях УИК, при осуществлении УИК работы со списками избирателей, с бюллетенями, открепи- тельными удостоверениями, протоколами об итогах голо- сования, а также с момента начала работы УИК в день голосования, в дни до- срочного голосования и до получения сообщения ТИК о принятии протокола об итогах голосования, а также при повторном подсчете голосов избирателей

Статус	Вид документа	Сроки предъявления документов
Доверенное лицо зарегистрированного кандидата, уполномоченный представитель зарегистрированного кандидата по финансовым вопросам	1. Удостоверение, выданное избирательной комиссией, организующей выборы 2. Паспорт	На заседаниях УИК, при осуществлении УИК работы со списками избирателей, с бюллетенями, открепительными удостоверениями, протоколами об итогах голосования, а также с момента начала работы УИК в день голосования, в дни досрочного голосования и до получения сообщения ТИК о принятии протокола об итогах голосования, а также при повторном подсчете голосов избирателей

**Формы нагрудных знаков
члена избирательной комиссии с правом
совещательного голоса и наблюдателя,
присутствующих при голосовании и подсчете голосов
избирателей в участковых избирательных комиссиях
при проведении выборов
Президента Российской Федерации**

<hr/> <p>(фамилия, имя, отчество)</p> <p>член</p> <hr/> <p>(наименование участковой избирательной комиссии)</p> <p>с правом совещательного голоса</p> <p>назначен</p> <hr/> <p>(фамилия, инициалы имени и отчества зарегистрированного кандидата)</p> <hr/>

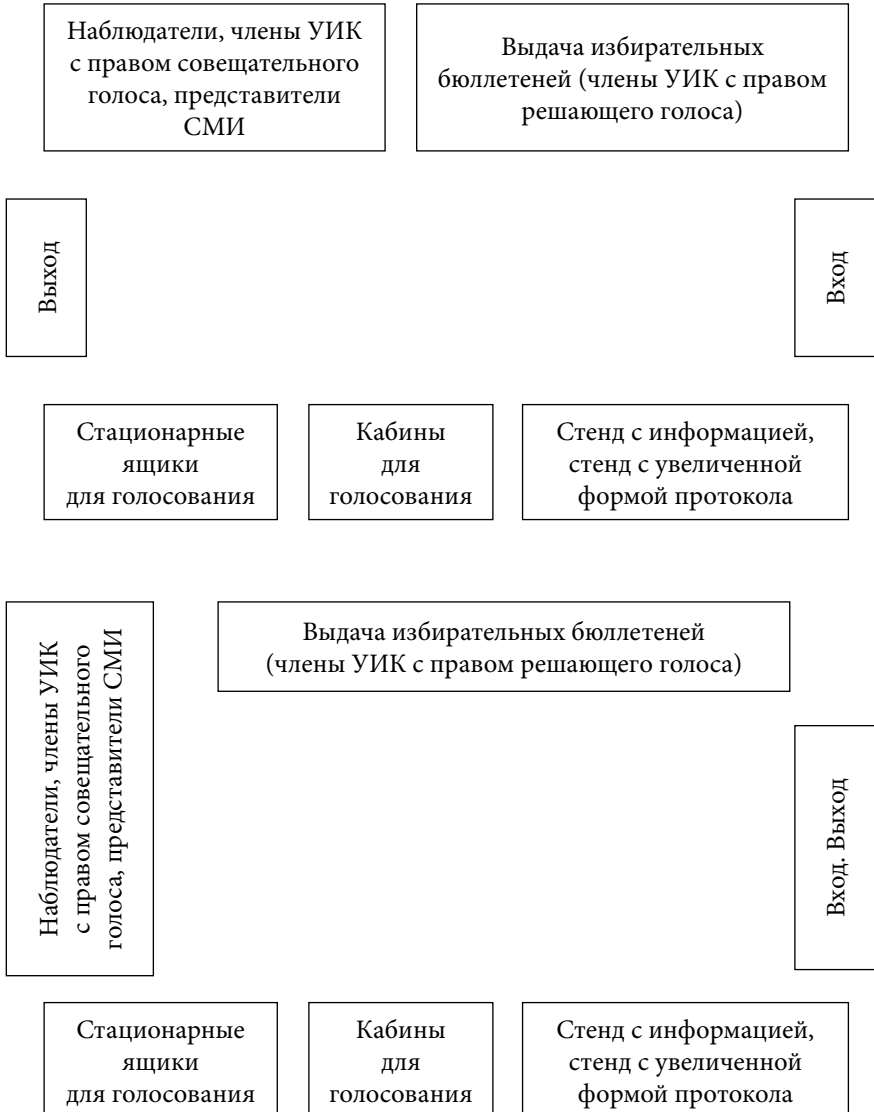
<hr/> <p>(фамилия, имя, отчество)</p> <p>НАБЛЮДАТЕЛЬ</p> <p>направлен</p> <hr/> <p>(фамилия, инициалы имени и отчества зарегистрированного кандидата)</p> <hr/> <p>или наименование избирательного объединения)</p> <hr/> <p>(наименование участковой избирательной комиссии)</p>
--

Примечание. Нагрудные знаки члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса и наблюдателя (далее – нагрудные знаки) представляют собой прямоугольную карточку размером не более 100 x 65 мм, изготовленную из плотной бумаги белого цвета, на которой указываются фамилия, имя, отчество, статус обладателя нагрудного знака, а также на нагрудном знаке члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса – фамилия, имя, отчество зарегистрированного кандидата на должность Президента Российской Федерации, назначившего члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса, а на нагрудном знаке наблюдателя – фамилия, имя, отчество зарегистрированного кандидата либо наименование политической партии, направившей наблюдателя в избирательную комиссию, наименование участковой избирательной комиссии, на избирательный участок которой направлен обладатель нагрудного знака. В случае если наблюдатель направлен политической партией, в левом верхнем углу в квадрате размером 30 x 30 мм размещается эмблема политической партии (в цветном или черно-белом изображении), определенная уставом партии.

Текст на карточку может наноситься машинописным, рукописным либо комбинированным способом. При использовании машинописного способа слова «Наблюдатель», «Член избирательной комиссии с правом совещательного голоса», фамилию обладателя нагрудного знака, а также фамилию и инициалы имени и отчества зарегистрированного кандидата на должность Президента Российской Федерации или наименование политической партии, назначившей его в избирательную комиссию, рекомендуется набирать жирным шрифтом черного цвета размером не более 18 пунктов, остальной текст – шрифтом черного цвета размером не более 14 пунктов. При исполнении рукописным способом рекомендуется писать текст разборчиво с использованием синих или черных чернил.

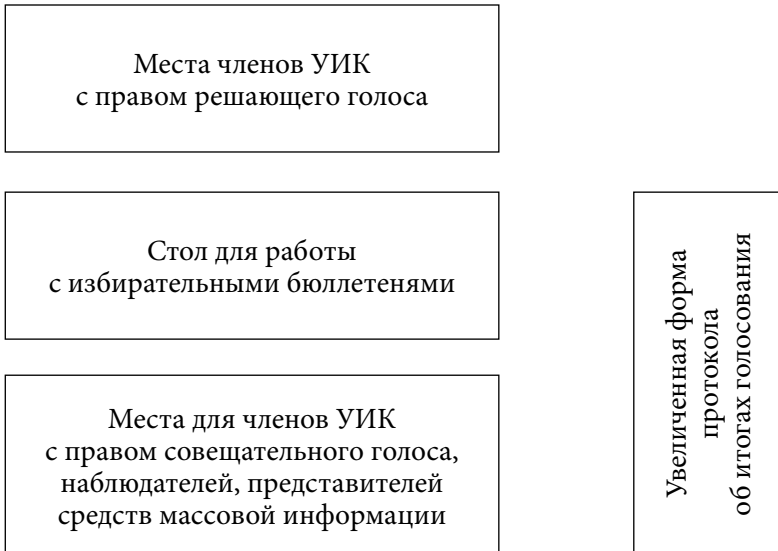
Нагрудные знаки рекомендуется прикреплять к одежде.

Примерные схемы оборудования избирательного участка



Приложение 4

Примерная схема оборудования помещения, в котором осуществляется подсчет голосов избирателей



Приложение 5

В участковую избирательную комиссию избирательного участка № _____

от _____
(фамилия, имя, отчество)

ЗАЯВЛЕНИЕ

Довожу до Вашего сведения, что в ходе голосования и (или) подсчета голосов на выборах _____

_____ «__» _____ 201__ г.

на избирательном участке № _____ допущены следующие нарушения избирательного законодательства и избирательных прав граждан:

Прошу принять срочные меры по пресечению нарушений и устранению их последствий, а также принять меры для привлечения виновных к ответственности.

О принятых мерах прошу меня проинформировать в соответствии с п. 4 ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ».

_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
(статус)	(подписи)	(фамилия, инициалы)

«__» _____ 201__ г. _____ ч. _____ м.

Получено

«__» _____ 201__ г. _____ ч. _____ м.

АКТ
о нарушении избирательного законодательства
в ходе выборов _____

г. _____ « ____ » _____ 201__ г.

Мы, присутствующие при проведении голосования и (или) установлении итогов выборов в участковой избирательной комиссии избирательного участка № _____

фамилия, имя, отчество, статус, адрес места жительства, серия, номер паспорта, кем и когда выдан

составили настоящий акт о том, что « ____ » _____ 201__ г.
в _____ час. _____ мин. на избирательном участке допущены следующие нарушения: _____

Настоящий акт составлен нами в двух экземплярах.

_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
(подписи)	(фамилия, инициалы)

Первый экземпляр получен

« ____ » _____ 201__ г. _____ ч. _____ м.

(должность) _____ (подпись) _____ (фамилия, инициалы)

Полномочия участников общественного контроля на выборах

Право / Субъект наблюдения	Избиратель	Наблюдатель	Иностранцы (международный наблюдатель)	Представитель СМИ	Кандидат	Уполномоченный представитель	Доверенное лицо	Член данной ИК с правом решающего голоса	Член данной ИК с правом совещательного голоса	Член либо работник аппарата вышестоящей ИК
Присутствовать на всех заседаниях любой избирательной комиссии	Нет	Нет	Нет	Да ²⁸ (ч. 1 ст. 30)	Да ²⁹ (ч. 1 ст. 30)	Да ³⁰ (ч. 1 ст. 30)	Да ³⁰ (ч. 1 ст. 30)	Да, кроме заседаний вышестоящих комиссий	Да, кроме заседаний вышестоящих комиссий	Да (ч. 1 ст. 30)
Присутствовать при осуществлении работы со списками избирателей, с бюллетенями, открытыми удостоверениями, протоколами об итогах голосования в ТИК и УИК	Нет	Нет	Нет	Да (ч. 1 ст. 30)	Да ²⁹ (ч. 1 ст. 30)	Да ³⁰ (ч. 1 ст. 30)	Да ³⁰ (ч. 1 ст. 30)	Да, при осуществлении полномочий члена ИК (п. «г» ч. 23 ст. 29)	Да, при осуществлении полномочий члена ИК (п. «г» ч. 23 ст. 29)	Да (ч. 1 ст. 30)

²⁸ Здесь и далее по таблице идет ссылка на Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

²⁹ Кандидат или его доверенное лицо вправе присутствовать на заседании комиссии, зарегистрировавшей данного кандидата, и на заседаниях нижестоящих комиссий (ч. 1 ст. 30 Федерального закона «Об основных гарантиях...»).

³⁰ Уполномоченный представитель или доверенное лицо избирательного объединения вправе присутствовать на заседании комиссии, зарегистрировавшей список кандидатов, выдвинутых данным объединением, и на заседаниях нижестоящих комиссий (ч. 1 ст. 30 Федерального закона «Об основных гарантиях...»).

Право / Субъект наблюдения	Избиратель	Наблюдатель	Иностранцы (международный) наблюдатель	Представитель СМИ	Кандидат	Уполномоченный представитель	Доверенное лицо	Член данной ИК с правом решающего голоса	Член данной ИК с правом совещательного голоса	Член либо работник аппарата вышестоящей ИК
Присутствовать с момента начала работы в соответствии с УИК в дни голосования и в дни досрочного голосования до получения сообщения о принятии вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования	Да, при личном голосовании	Да (ч. 3 ст. 30)	Да (ч. 3 ст. 30, п. 3.4.3 постановления ЦИК России от 12 мая 2011 г. № 10/98-6)	Да (ч. 3 ст. 30)	Да (ч. 3 ст. 30)	Да (ч. 3 ст. 30)	Да (ч. 3 ст. 30)	Да (ч. 3 ст. 30)	Да (ч. 3 ст. 30)	Да (ч. 3 ст. 30)
Присутствовать при подсчете голосов и при повторном подсчете голосов избирателей в соответствующей УИК	Нет	Да (ч. 3 ст. 30)	Да (ч. 3 ст. 30, п. 3.4.3 постановления ЦИК России от 12 мая 2011 г. № 10/98-6)	Да (ч. 1 ст. 30)	Да (ч. 1 ст. 30)	Да (ч. 1 ст. 30)	Да (ч. 1 ст. 30)	Да, при осуществлении полномочий члена ИК (п. «Г», «Д» ч. 23 ст. 29)	Да, при осуществлении полномочий члена ИК (п. «Г», «Д» ч. 23 ст. 29)	Да (ч. 1 ст. 30)
Выступать на заседании комиссии, вносить предложения по вопросам компетенции комиссии, требовать проведения голосования по ним	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да (п. «б» ч. 23 ст. 29)	Да (п. «б» ч. 23 ст. 29)	Нет

Право / Субъект наблюдения	Нет	Избиратель	Нет	Наблюдатель	Нет	Иностранцы (международный наблюдатель)	Нет	Представитель СМИ	Нет	Кандидат	Нет	Уполномоченный представитель	Нет	Доверенное лицо	Член данной ИК с правом решающего голоса	Да (п. «г» ч. 22 ст. 29)	Член данной ИК с правом совещательного голоса	Нет	Член аппарата вышестоящей ИК	Нет
Участвовать в голосовании при принятии решения по вопросу, отнесенному к компетенции соответствующей комиссии, и подписывать решения комиссии	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да (п. «в» ч. 23 ст. 29)	Да (п. «г» ч. 23 ст. 29)	Да (п. «в» ч. 23 ст. 29)	Нет	Нет	Нет
Задавать другим участникам заседания комиссии вопросы в соответствии с повесткой дня и получать на них ответы по существу	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да (п. «в» ч. 23 ст. 29)	Да (п. «г» ч. 23 ст. 29)	Да (п. «в» ч. 23 ст. 29)	Нет	Нет	Нет
Знакомиться со списками избирателей	Да (ч. 15 ст. 17)	Да (п. «а» ч. 9 ст. 30)	Да (п. «а» ч. 9 ст. 30)	Да (п. «а» ч. 9 ст. 30, п. 3.4.5 постановления ЦИК России от 12 мая 2011 г. № 10/98-6)	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да (п. «г» ч. 23 ст. 29)	Да (п. «г» ч. 23 ст. 29)	Да (п. «г» ч. 23 ст. 29)	Нет	Нет	Нет

Право / Субъект наблюдения	Нет	Нет	Избиратель	Нет	Наблюдатель	Иностранцы (международный) наблюдатель	Представитель СМИ	Кандидат	Уполномоченный представитель	Доверенное лицо	Член данной ИК с правом решающего голоса	Член данной ИК с правом совещательного голоса	Член либо работник аппарата вышестоящей ИК
Знакомиться с документами и материалами, непосредственно связанными с выборами, соответствующей и нижестоящих комиссий, получать копии этих документов и материалов, требовать заверения указанных материалов на (кроме материалов на машиночитаемых носителях)	Нет	Да, в от-ношении протоколов ко-торых они при-сутствуют (п. 3.4.2 поста-новления ЦИК Рос-сии от 12 мая 2011 г. № 10/98-6)	Да, (п. «е» ч. 9 ст. 30)	Нет	Да, (п. «б» ч. 11 ст. 30)	Нет	Нет	Нет	Нет	Да (п. «г» ч. 23 ст. 29)	Да (п. «г» ч. 23 ст. 29)	Да (п. «г» ч. 23 ст. 29)	Нет
Знакомиться с протоколами соответствующей комиссии, нижестоящих комиссий об итогах голосования, о результатах выборов и приложенных к ним документами, получать от соответствующей комиссии заверенные копии указанных протоколов	Нет	Да, (п. «е» ч. 9 ст. 30)	Нет	Да, (п. «е» ч. 9 ст. 30)	Да, в от-ношении протоколов ко-торых они при-сутствуют (п. 3.4.2 поста-новления ЦИК Рос-сии от 12 мая 2011 г. № 10/98-6)	Да, (п. «б» ч. 11 ст. 30)	Нет	Нет	Нет	Нет	Да, при осу-ществлении полномочий члена ИК (п. «г» и «д» ч. 23 ст. 29)	Да, при осу-ществлении полномочий члена ИК (п. «г» и «д» ч. 23 ст. 29)	Да, при осу-ществлении полномочий члена ИК (п. «г» и «д» ч. 23 ст. 29)

Право / Субъект наблюдения	Изыратель	Наблюдатель	Иностранцы (международный наблюдатель)	Представитель СМИ	Кандидат	Уполномоченный представитель	Доверенное лицо	Член данной ИК с правом решающего голоса	Член данной ИК с правом совещательного голоса	Член либо работник аппарата вышестоящей ИК
Выдавать и подписывать бюллетени, открыточные удостоверения	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да (п. «а» ч. 22 ст. 29)	Нет	Нет
Наблюдать за выдачей бюллетеней избирателям	Да, при личном голосовании	Да (п. «б1» ч. 9 ст. 30)	Да (п. «б1» ч. 9 ст. 30, п. 3.4.2 постановления ЦИК России от 12 мая 2011 г. № 10/98-6)	Нет	Нет	Нет	Нет	Да, при осуществлении полномочий члена ИК (п. «а» ч. 22 ст. 29)	Нет	Нет
Присутствовать при проведении соответствующей избирательной комиссией голосования вне помещения для голосования	Да, при личном голосовании вне помещения для голосования	Да (п. «в» ч. 9 ст. 30)	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да, при проведении голосования вне помещения для голосования (ст. 66)	Да (ч. 14 ст. 66)	Нет

Право / Субъект наблюдения	Избиратель	Наблюдатель	Иностранцы (международный наблюдатель)	Представитель СМИ	Кандидат	Уполномоченный представитель	Доверенное лицо	Член данной ИК с правом решающего голоса	Член данной ИК с правом совещательного голоса	Член либо работник аппарата вышестоящей ИК
Участвовать в сортировке, подсчете и погашении бюллетеней	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да (п. «б» ч. 22 ст. 29)	Нет	Нет
Наблюдать за подсчетом числа граждан, внесенных в списки избирателей, бюллетеней, выданных избирателям, погашенных бюллетеней	Нет	Да (п. «т» ч. 9 ст. 30)	Да (п. «г» ч. 9 ст. 30, п. 3.4.8 постановления ЦИК России от 12 мая 2011 г. № 10/98-6)	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет
Наблюдать за подсчетом голосов избирателей, участников референдума на избирательном участке, участие референдума на расстоянии и в условиях, обеспечивающих безопасность в бюллетенях отметок избирателей, участников референдума	Нет	Да (п. «т» ч. 9 ст. 30)	Да (п. «г» ч. 9 ст. 30, п. 3.4.12 постановления ЦИК России от 12 мая 2011 г. № 10/98-6)	Нет	Нет	Нет	Нет	Да, при осуществлении полномочий члена ИК (п. «г» ч. 23 ст. 29)	Да, при осуществлении полномочий члена ИК (п. «г» ч. 23 ст. 29)	Нет

Право / Субъект наблюдения	Нет	Избиратель	Да (п. «Г» ч. 9 ст. 30)	Иностранцы (межднародный наблюдатель)	Нет	Представитель СМИ	Кандидат	Уполномоченный представитель	Доверенное лицо	Член данной ИК с правом решающего голоса	Член данной ИК с правом совещательного голоса	Член либо работник аппарата вышестоящей ИК
Знакомиться с любым заполненным или незаполненным бюллетенем при подсчете голосов избирателей, участников референдума	Нет	Избиратель	Да (п. «Г» ч. 9 ст. 30)	Да (п. «Г» ч. 9 ст. 30, п. 3.4.9 постановления ЦИК России от 12 мая 2011 г. № 10/98-6)	Иностранцы (межднародный наблюдатель)	Нет	Нет	Нет	Нет	Да (п. «Г» ч. 23 ст. 29)	Да (п. «Г» ч. 23 ст. 29)	Нет
Наблюдать за составлением комиссией протокола об итогах голосования и иных документов с момента начала работы участковой комиссии в день голосования, а также в дни досрочного голосования и до получения сообщения о принятии вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования, а равно при повторном подсчете голосов избирателей	Нет	Избиратель	Да (п. «Г» ч. 9 ст. 30)	Да (п. «Г» ч. 9 ст. 30, п. 3.4.13 постановления ЦИК России от 12 мая 2011 г. № 10/98-6)	Иностранцы (межднародный наблюдатель)	Нет	Нет	Нет	Нет	Да, при осуществлении полномочий члена ИК (п. «Г» ч. 23 ст. 30)	Да, при осуществлении полномочий члена ИК (п. «Г» ч. 23 ст. 30)	Нет

Право / Субъект наблюдения	Нет	Нет	Избиратель	Нет	Наблюдатель	Иностранцы (международный) наблюдатель	Представитель СМИ	Кандидат	Уполномоченный представитель	Доверенное лицо	Член данной ИК с правом решающего голоса	Член данной ИК с правом совещательного голоса	Член либо работник аппарата вышестоящей ИК
Удостовериться в правильности подсчета по спискам избирателей, участников референдума числа лиц, принявших участие в голосовании, в правильности сортировки бюллетеней по кандидатам, избирательным объединениям	Нет	Нет	Нет	Да, в форме визуального ознакомления с сортировкой бюллетеней (п. 3.4.11 поста-новления ЦИК России от 12 мая 2011 г. № 10/98-6)	Да, в форме рекомен-даций (п. 3.4.16 поста-новления ЦИК России от 12 мая 2011 г. № 10/98-6)	Да, в форме рекомен-даций (п. 9 ст. 30)	Нет	Нет	Да (п. «Д» ч. 23 ст. 29)	Да (п. «Д» ч. 23 ст. 29)	Да (п. «д» ч. 23 ст. 29)	Нет	Нет
Обращаться к председателю участковой комиссии, а в случае его отсутствия к лицу, его замещающему, с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования	Нет	Да (п. «Д» ч. 9 ст. 30)	Нет	Да, в форме рекомен-даций (п. 3.4.16 поста-новления ЦИК России от 12 мая 2011 г. № 10/98-6)	Да, в форме рекомен-даций (п. 9 ст. 30)	Да, в форме рекомен-даций (п. 3.4.16 поста-новления ЦИК России от 12 мая 2011 г. № 10/98-6)	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет

Право / Субъект наблюдения	Прозводить фото- и видеосъемку в помещении для голосования в день голосования, в день досрочного голосования	Да, при личном голосовании (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ)	Избиратель	Да (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ)	Наблюдатель	Нет	Иностранцы (междонародный наблюдатель)	Нет	Президент СМИ	Да (п. «г» ч. 11 ст. 30 Конституции РФ)	Кандидат	Да (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ)	Уполномоченный представитель	Да (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ)	Доверенное лицо	Да (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ)	Член данной ИК с правом совещательного голоса	Да (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ)	Член данной ИК с правом совещательного голоса	Да (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ)	Член либо работник аппарата вышестоящей ИК	Да (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ)
Составлять протокол об итогах голосования, о результатах выборов	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	
Составлять протоколы об административных правонарушениях	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да (ч. 21.2 ст. 29)	Нет	Нет	Нет	Нет	
Обжаловать решения, действия (бездействие), нарушающие избирательные права граждан, в соответствующую вышестоящую комиссию или в суд	Да (ч. 10 ст. 75)	Да (п. «з» ч. 9 ст. 30 и ч. 10 ст. 75)	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да (ч. 10 ст. 75)	Да (ч. 10 ст. 75)	Да (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ)	Да (ч. 10 ст. 75)	Да (п. «е» ч. 23 ст. 29)	Да (ч. 10 ст. 75)	Да (п. «е» ч. 23 ст. 29)	Нет	Нет	Да, от имени ИК (ч. 10 ст. 75)	Нет	Нет	

Для заметок

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ НА ВЫБОРАХ

Учебное пособие

Коллектив авторов

**Под общей редакцией
В.В. Полянского и И.Б. Борисова**

Компьютерная верстка П.Иванников
Корректор Е.Будячевская
Дизайнер П.Шумков

Подписано к печати 20.03.15. Печать с готовых файлов.
Формат 60х90 1/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.
Гарнитура Minion Pro. Усл.печ.л 19,32.
Тираж 500 экз. Заказ

Издательский Дом «Бахрах-М».
443029, г. Самара-29, а/я 14077.
E-mail: bahrah-sam@mail.ru