

## Глава 1. Избирательные права граждан

### 1.1. Избирательные права граждан и их ограничения

#### 1.1.1. Активное, пассивное и иные избирательные права

За последние 16 лет альтернативные выборы в России стали привычным способом проявления политической активности. Большинство граждан страны регулярно пользуются своим правом избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Сотни тысяч (если не миллионы) граждан хотя бы раз воспользовались правом баллотироваться в те или иные органы публичной власти. Около миллиона граждан работают в составе избирательных комиссий. Миллионы участвуют в различных избирательных действиях: поддерживают своими подписями выдвижение кандидатов, проводят предвыборную агитацию, наблюдают за проведением голосования и подсчета голосов и т.п.

Часть 3 статьи 3 Конституции РФ провозглашает свободные выборы «высшим непосредственным выражением власти народа». Конечно, действительность далека от того идеала, который вырисовывается при чтении Конституции, и тем не менее выборы, даже не вполне свободные, даже управляемые, даже те, которыми манипулируют, и т.д., играют важную роль, в значительной степени обеспечивая обратную связь между властью и обществом. Именно необходимость периодически выходить на выборы, где есть хотя бы минимальная конкуренция, заставляет представителей власти хоть в какой-то степени считаться с мнением и интересами народа.

Роль, которую играют выборы в жизни страны, во многом зависит от того, насколько активно и осознанно сами граждане пользуются предоставленными им избирательными правами. Общеизвестно, что чем больше избирателей участвует в голосовании, тем меньше возможностей для фальсификаций и иных манипуляций. Много зависит и от активности граждан при выдвижении кандидатов, от их участия в предвыборной агитации и контроле за подведением итогов голосования. Да и результаты выборов во многом зависят от того, насколько осознанно голосуют избиратели, что они знают о кандидатах и об участвующих в выборах партиях.

Что же такое избирательные права граждан? Конституция РФ в части 2 статьи 32 говорит о праве граждан «избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления». Право избирать обычно называют *активным избирательным правом*, право быть избранными – *пассивным избирательным правом*.

Однако Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» дает более

широкое определение избирательных прав граждан. Помимо «конституционного права избирать и быть избранными», закон относит к избирательным правам также «право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, в других избирательных действиях в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации».

Важно понимать, что все избирательные права взаимосвязаны. Так, от того, насколько свободно может быть реализовано пассивное избирательное право, зависит осуществление и активного избирательного права граждан. Действительно, активное избирательное право подразумевает не просто право опустить бюллетень в урну, но в первую очередь право *выбирать*, а для этого у граждан должна быть возможность выбора. Поэтому любое нарушение пассивного избирательного права какого-либо гражданина (например, необоснованный отказ в регистрации) одновременно нарушает и активное избирательное право тех, кто хотел бы за него проголосовать.

### ***1.1.2. С какого возраста граждане могут осуществлять свои избирательные права?***

Избирательные права в нашей стране предоставлены подавляющему большинству граждан РФ, достигших необходимого возраста<sup>1</sup>. Согласно части 3 статьи 32 Конституции РФ, «не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда».

Что касается возраста, то активное избирательное право граждан приобретает по достижении 18 лет. С этого же возраста он приобретает и право участвовать в различных избирательных действиях. Правда, в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» есть в этом отношении некоторая нестыковка. В пункте 1 статьи 4 говорится, что право участвовать в предусмотренных законом избирательных действиях имеет «гражданин Российской Федерации, который *достигнет на день голосования* возраста 18 лет». Это общая норма, из нее следует, например, что право ставить подпись в поддержку выдвижения кандидата имеет гражданин, который еще не достиг 18 лет, но достигнет этого возраста ко дню голосования. В то же время в некоторых случа-

---

<sup>1</sup> На муниципальных выборах избирательными правами обладают также постоянно проживающие в России граждане некоторых стран СНГ, с которыми Россия имеет соответствующие договоры.

ях специально оговаривается требование достижения 18-летнего возраста к моменту совершения действия. Так, членом избирательной комиссии может быть только гражданин, достигший 18 лет, право сбора подписей также принадлежит только гражданам, достигшим 18 лет *к моменту сбора подписей*.

Возраст, при достижении которого гражданин приобретает пассивное избирательное право, различается для выборов разного вида и уровня. Наиболее высокий возрастной ценз предусмотрен для выборов Президента РФ – 35 лет (согласно части 2 статьи 81 Конституции РФ). Для выборов депутатов Государственной Думы возрастной ценз составляет 21 год (часть 1 статьи 97 Конституции РФ). Законодатели субъектов РФ вправе самостоятельно устанавливать возрастные цензы для кандидатов на выборах в законодательные органы субъектов РФ и органы местного самоуправления, но не выше 21 года (на день голосования)<sup>2</sup>. Во многих регионах подходят к этому вопросу дифференцированно. Так, в Москве для депутатов муниципальных Собраний возрастной ценз составляет 18 лет, а для глав муниципальных образований и депутатов Московской городской Думы – 21 год. Аналогичные ограничения установлены в Алтайском крае, Белгородской, Воронежской, Костромской областях и др. В Республике Коми, Хабаровском крае, Тверской области и др. возрастной ценз в 21 год установлен для всех выборов.

### *1.1.3. Дополнительные ограничения избирательных прав*

Помимо возрастного ценза и ограничений, предусмотренных частью 3 статьи 32 Конституции РФ, российское законодательство допускает еще два дополнительных ограничения пассивного избирательного права. Первое ограничение связано с занятием руководящей выборной должности не более определенного числа сроков подряд. Для должности Президента РФ такое ограничение (не более двух сроков подряд) предусмотрено частью 3 статьи 81 Конституции РФ. В 1999 г. аналогичное ограничение было введено для высших должностных лиц субъектов РФ, однако в 2004 г. отменено вместе с их прямыми выборами. Что касается должности главы муниципального образования, то до 2005 г. муниципальные образования могли самостоятельно устанавливать такие ограничения в своих уставах. Теперь же право на установление подобных ограничений оставлено только федеральному законодателю, но в федеральных законах в настоящее время этих ограничений нет. В уставах многих муниципальных образований сохраняется норма о невозможности занимать должность главы более двух сроков подряд, однако с 2005 г. эти нормы не имеют силы.

<sup>2</sup> Для выборов высшего должностного лица субъекта РФ, которые были отменены в 2004 г., возрастной ценз можно было устанавливать до 30 лет.

Второе ограничение было введено в 2002 г. Согласно пункту 7 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», если гражданин РФ решением суда лишен права в течение определенного срока занимать государственные и (или) муниципальные должности, этот гражданин не может до истечения указанного срока баллотироваться на выборах в органы государственной власти и (или) органы местного самоуправления.

Что касается прав граждан участвовать в различных избирательных действиях, то для некоторых из этих прав нет никаких дополнительных ограничений (например, для права собирать подписи в поддержку выдвижения кандидата, права жертвовать средства в избирательные фонды). Для других прав предусмотрен длинный перечень ограничений. Так, членами избирательных комиссий с правом решающего, так и совещательного голоса не могут быть депутаты, выборные должностные лица, судьи, прокуроры; членами комиссий с правом решающего голоса не могут быть также кандидаты, супруги и близкие родственники кандидатов, близкие родственники супругов кандидатов, а также лица, которые находятся в непосредственном подчинении у кандидатов; членами комиссий с правом совещательного голоса не могут быть работники аппаратов избирательных комиссий, а также лица, замещающие командные должности в воинских частях, военных организациях и учреждениях<sup>3</sup>.

Дополнительные ограничения предусмотрены также для права быть доверенным лицом, наблюдателем, для права осуществлять предвыборную агитацию. Некоторые ограничения не позволяют реализовывать разные права одновременно: например, член избирательной комиссии с правом решающего голоса не может осуществлять предвыборную агитацию.

#### ***1.1.4. Избирательные права и место жительства***

Большинство избирательных прав не связаны с местом жительства гражданина. Где бы ни проживал гражданин РФ, если он достиг соответствующего возраста и не имеет отмеченных выше ограничений пассивного избирательного права, он вправе баллотироваться на выборах в любом субъекте РФ и в любом муниципальном образовании. Единственное исключение – выборы Президента РФ, в которых может участвовать в качестве кандидата лишь гражданин РФ, постоянно проживающий в России не менее 10 лет.

Права граждан участвовать в различных избирательных действиях также не имеют территориальных ограничений. Только право ставить подпись в под-

---

<sup>3</sup> Данный перечень ограничений не полный (см. пункты 1 и 21.1 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

держку выдвижения кандидата имеет те же ограничения, что и активное избирательное право.

Как уже отмечалось, активным избирательным правом обладают все граждане РФ, достигшие 18 лет, кроме признанных судом недееспособными и находящихся в местах лишения свободы по приговору суда. Однако активное избирательное право привязано к месту жительства гражданина (а фактически – к месту его регистрации), и это накладывает ограничения, иногда существенные.

Согласно пункту 4 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», активным избирательным правом обладает гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа. Например, на выборах депутатов областной Думы по партийным спискам (т.е. по единому округу) активным избирательным правом обладают граждане, проживающие на всей территории области. На выборах главы муниципального образования активным избирательным правом обладают граждане, проживающие на всей территории муниципального образования. В случае выборов депутатов по одномандатным или многомандатным<sup>4</sup> округам в каждом округе активным избирательным правом обладают граждане, проживающие в этом округе. Так, при проведении выборов в областную Думу по одномандатным округам гражданин, проживающий в отдаленном районе области и временно находящийся в областном центре, не имеет права голоса в том одномандатном округе, где он временно находится.

Правда, в том же пункте 4 сказано, что «пребывание гражданина Российской Федерации вне его места жительства во время проведения в округе, в котором расположено данное место жительства, выборов не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления». Это означает, что у гражданина остается право голосовать на выборах по месту постоянного проживания. Однако реально его возможности голосовать ограничены или отсутствуют. Наиболее полно они могли бы быть обеспечены путем голосования по почте, но нынешнее состояние этой службы не позволяет использовать данный способ голосования. Досрочное голосование разрешено только на муниципальных выборах<sup>5</sup>, к тому же оно возможно лишь в последние две недели перед днем голосования, так как ранее обычно еще бывают не готовы избирательные бюллетени.

<sup>4</sup> Российское избирательное законодательство использует термин «многомандатный округ» только в тех случаях, когда за депутатов голосуют персонально.

<sup>5</sup> Досрочное голосование неоднократно сопровождалось злоупотреблениями, поэтому сфера его применения была столь существенно ограничена.

В этом же пункте 4 отмечено, что «законом активное избирательное право может быть предоставлено гражданину, место жительства которого расположено за пределами избирательного округа». Избирательное законодательство предусматривает два таких исключения из общего правила. Во-первых, право голосовать на федеральных выборах предоставлено гражданам, проживающим за границей (т.е. за пределами единого округа, который охватывает всю территорию Российской Федерации). Во-вторых, военнослужащим срочной службы предоставляется право голосовать на выборах органов государственной власти субъектов РФ, в которых они постоянно не проживают.

## **1.2. Избирательное законодательство и гарантии избирательных прав граждан**

### ***1.2.1. Конституция Российской Федерации и международные избирательные стандарты***

Как отмечалось в предыдущем разделе, наиболее важные положения, касающиеся избирательных прав, содержатся в Конституции РФ. Это и положение части 3 статьи 3, согласно которому выборы являются высшим непосредственным выражением власти народа, и положения частей 2 и 3 статьи 32, провозглашающие право граждан избирать и быть избранными, а также устанавливающие ограничения этих прав. Кроме того, часть 1 статьи 81 Конституции РФ определяет, что Президент РФ избирается на 4 года гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Конституция РФ не содержит аналогичного требования в отношении выборов депутатов Государственной Думы. В статье 96 сказано лишь, что Дума избирается сроком на 4 года и порядок ее выборов устанавливается федеральным законом. Однако из этого не следует, что для выборов депутатов Государственной Думы может быть установлен иной порядок, чем всеобщие прямые и равные выборы при тайном голосовании.

Во-первых, принцип равного избирательного права непосредственно вытекает из статьи 19 Конституции РФ, а принцип всеобщего избирательного права – из ее статей 3 и 32. Во-вторых, Конституция РФ содержит также часть 4 статьи 15, согласно которой общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются частью ее правовой системы. Согласно этой же части международные договоры РФ имеют приоритет перед федеральными законами.

К общепризнанным принципам и нормам международного права относятся в первую очередь принципы и нормы, закрепленные во Всеобщей декларации

прав человека<sup>6</sup> и Международном пакте о гражданских и политических правах<sup>7</sup> (последний даже формально имеет обязательную юридическую силу<sup>8</sup>). При этом принцип всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании закреплен в пункте 3 статьи 21 Всеобщей декларации прав человека и пункте “b” статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Кроме того, для Российской Федерации обязательный характер носят Протокол № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>9</sup>, статья 3 которого обязывает «проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти», и Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств<sup>10</sup>. В последней расшифрованы принципы всеобщего равного и прямого избирательного права, тайного голосования, периодических и обязательных выборов, открытых и гласных выборов, свободных, подлинных и справедливых выборов. В частности, в пункте 2 статьи 4 Конвенции говорится, что «все депутатские мандаты в одной из палат национального законодательного органа являются объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе всенародных выборов»<sup>11</sup>.

Что касается представительных органов местного самоуправления, на которые не распространяется действие Протокола № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, то их выборы «путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования» предусмотрены пунктом 2 статьи 3 Европейской хартии местного самоуправления<sup>12</sup>, ратифицированной Российской Федерацией<sup>13</sup>.

Исходя из изложенного, можно утверждать, что принцип всеобщих равных и прямых выборов при тайном голосовании распространяется на выборы де-

<sup>6</sup> См.: Международные избирательные стандарты: Сборник документов. М., 2004. С. 41–44.

<sup>7</sup> См. там же. С. 61–71.

<sup>8</sup> См., например: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 1.

<sup>9</sup> См.: Международные избирательные стандарты. С. 549–551.

<sup>10</sup> См. там же. С. 762–777.

<sup>11</sup> Эта формулировка в основном воспроизводит положение пункта 7.2 принятого ранее Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (см.: Международные избирательные стандарты. С. 335–348). Последний представляет международные обязательства стран – участников СБСЕ (в том числе России), но не обладает на территории Российской Федерации обязательной юридической силой.

<sup>12</sup> См.: Международные избирательные стандарты. С. 551–557.

<sup>13</sup> См.: Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 15. Ст. 1695.

путатов любых представительных органов публичной власти: Государственной Думы, законодательных органов субъектов РФ (для двухпалатных органов – только на одну из палат) и представительных органов муниципальных образований. Что касается исполнительных органов власти, а также верхних палат законодательных органов, то ни международные стандарты, ни Конституция РФ<sup>14</sup> не запрещают формировать эти органы иным путем.

Таким образом, Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ представляют верхний уровень в иерархической системе российского избирательного законодательства. Важно отметить, что эти документы являются актами прямого действия и могут (точнее, должны) применяться российскими судами<sup>15</sup>. Известны случаи, когда суд, основываясь на статье 32 Конституции РФ, обязывал включать в список избирателей граждан, находящихся в больницах и не имеющих требуемого в этих случаях по закону открепительного удостоверения.

### ***1.2.2. Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав***

Однако ни Конституция, ни международные конвенции, как документы общего характера, не могут детально регламентировать права граждан. Поэтому ключевую роль в регулировании и защите избирательных прав играют федеральные законы. Точнее, уже цитированный нами федеральный закон с весьма красивым и привлекательным названием: «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В настоящее время действует уже формально третья, а фактически пятая версия данного закона. Первая версия была принята в 1994 г. — это Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации». Затем в 1997 г. был принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Рос-

---

<sup>14</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П признало не соответствующей Конституции РФ (в том числе статье 3) возможность избрания руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ законодательным органом субъекта РФ (см.: *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1996. № 4. Ст. 409). Недавнее Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П (см.: *Российская газета*. 2005. 29 дек.) признало порядок наделения гражданина РФ полномочиями руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ законодательным органом субъекта РФ по представлению Президента РФ не противоречащим Конституции РФ.

<sup>15</sup> См. постановления Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» (Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1996. № 1) и от 10 октября 2003 г. «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» (Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2003. № 12).



сийской Федерации», в который в 1999 г. было внесено множество существенных изменений. В 2002 г. был принят новый закон с тем же названием<sup>16</sup>, который в 2005 г. подвергся значительной корректировке<sup>17</sup>.

Этот закон в пункте 6 статьи 1 закрепляет свой приоритет не только в отношении законов субъектов РФ и подзаконных нормативных актов (что соответствует Конституции РФ и правовым принципам), но и в отношении других федеральных законов о выборах и референдумах. В то же время многие правоведы не признают его приоритета в отношении федеральных законов (в частности, федеральных законов «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации»), считая, что в случае коллизии двух федеральных законов действует общее правило, согласно которому применяется закон, принятый позднее.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» часто называют «рамочным», поскольку его задача – не исчерпывающее регулирование порядка проведения выборов и референдума, а установление тех рамок, в пределах которых на всех проводимых в стране выборах и референдумах могут быть обеспечены права граждан. Поэтому для проведения конкретных выборов должны приниматься специальные законы. Так, для проведения федеральных выборов издаются специальные федеральные законы: «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации». Для проведения выборов в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления в каждом регионе принимаются собственные законы субъектов РФ.

### *1.2.3. Специальные избирательные законы*

Региональные законы могут иметь различные формы. Во многих субъектах РФ действуют три различных закона<sup>18</sup> – один о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, второй – о выборах депутатов представительных органов муниципальных образований, третий – о выборах должностных лиц местного самоуправления.

<sup>16</sup> См.: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>17</sup> См.: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30. Ст. 3104.

<sup>18</sup> До того, как в 2004 г. были отменены прямые выборы высших должностных лиц субъектов РФ, действовал еще четвертый закон – о выборах высшего должностного лица субъекта РФ.

Названия этих законов чаще всего типовые, например «О выборах депутатов Новосибирского областного Совета депутатов», «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Новосибирской области», «О выборах глав муниципальных образований в Новосибирской области». В некоторых регионах (например, в Томской и Челябинской областях) действуют два закона: выборы в органы местного самоуправления объединены в один закон.

В ряде субъектов РФ принят единый закон, регулирующий порядок проведения всех региональных и муниципальных выборов на территории данного субъекта РФ (часто в этом же законе регулируются и вопросы проведения референдума, а также отзыва и других форм народного волеизъявления). Эти законодательные акты имеют различные названия: «Избирательный кодекс Белгородской области», «Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц», Закон Воронежской области «Кодекс о выборах, референдуме и отзыве выборных лиц», Закон Республики Коми «О выборах, референдумах, опросах и отзыве в Республике Коми», Закон Ивановской области «О выборах»<sup>19</sup>, Закон Ярославской области «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области». По своей структуре они (независимо от их названия) делятся на два типа: копирующие структуру федеральных законов (законы о выборах Ивановской и Ярославской областей, избирательные кодексы города Москвы, Хабаровского и Приморского краев, Костромской области) и построенные по типу кодексов, т.е. имеющие общую и специальную части (избирательные кодексы Амурской, Белгородской, Владимирской, Тверской, Тюменской областей, «Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц», Закон Республики Коми «О выборах, референдумах, опросах и отзыве в Республике Коми»).

Что касается содержания специальных избирательных законов (как федеральных, так и региональных), то оно в значительной степени копирует содержание Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», так как последний довольно детально регламентирует большое число избирательных процедур. В специальных законах остается в основном установить ряд параметров, для которых «рамочный» закон определяет лишь предельные значения (количество подписей избирателей, необходимое для регистрации кандидата, и др.) или полностью относит установление их значения на усмотрение соот-

<sup>19</sup> В 2005 г. в Ивановской области принят отдельный Закон «О выборах в поселениях». Закон «О выборах» продолжает действовать для областных выборов и выборов органов местного самоуправления муниципальных районов.

ветствующего законодателя (предельные размеры расходования средств избирательных фондов и т.п.), а также уточнить некоторые процедуры, подробно в «рамочном» законе не отрегулированные (например, голосование по открепительному удостоверению). Кроме того, в «рамочном» законе есть нормы, действующие «по умолчанию», которые тем не менее разрешено в специальных законах изменять в ту или иную сторону (например, 20%-ный порог явки).

В то же время пункт 3 статьи 1 «рамочного» закона гласит, что «федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, дополняющие гарантии, установленные настоящим Федеральным законом». Это положение остается одним из наиболее сложных для понимания и вызывающих многочисленные споры (в том числе судебные). Неоднократно возникал вопрос, является ли та или иная норма регионального закона, устанавливающая не предусмотренную «рамочным» законом процедуру, «дополнительной гарантией» избирательных прав, т.е. допустимой с точки зрения федерального законодательства, или она недопустима в региональном законе без соответствующего разрешения федерального законодателя.

При общем подходе к этому вопросу следует, по-видимому, опираться на положения статей 55, 71 и 72 Конституции РФ. Статья 71 относит к ведению Российской Федерации «регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина» (пункт «в»), в то время как статья 72 предоставляет в совместное ведение Российской Федерации и субъектов РФ «защиту прав и свобод человека и гражданина» (пункт «б» части 1).

Не будем здесь обсуждать то обстоятельство, что защита прав и свобод человека и гражданина оказалась и в ведении Федерации, и в совместном ведении. Важно, что *регулирование* прав и свобод человека и гражданина отнесено к *исключительному ведению Федерации*. Очевидно, что понятие *регулирование* включает в себя не только защиту, не только гарантии, но и *необходимые ограничения прав*. Отнесение регулирования прав к исключительному ведению Федерации соответствует положению части 3 статьи 55 Конституции РФ, согласно которому права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены *только федеральным законом*. Таким образом, задача «рамочного» федерального закона – установить как основные гарантии избирательных прав граждан РФ, так и исчерпывающий перечень их ограничений.

Действительно, легко заметить, что «рамочный» закон, несмотря на свое «красивое» название, содержит значительное число норм, представляющих именно ограничения избирательных прав. Впрочем, понятно, что права разных субъектов избирательного процесса могут вступать в противоречие друг

с другом и нормы, гарантирующие права одних, могут одновременно ограничивать права других субъектов. Тем не менее, по нашему мнению, все ограничения, касающиеся прав таких субъектов избирательного процесса, как избиратели, кандидаты и избирательные объединения (но не органов власти и избирательных комиссий), могут устанавливаться только федеральным законом.

#### ***1.2.4. Гарантии избирательных прав***

И все же главная задача «рамочного» закона – закрепить *гарантии избирательных прав* граждан. Не случайно названия пяти из одиннадцати глав данного закона начинаются словами «гарантии прав граждан». Что же такое «гарантии избирательных прав»?

Согласно пункту 11 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», *гарантии избирательных прав* – это «установленные Конституцией Российской Федерации, законом, иным нормативным правовым актом условия, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав граждан Российской Федерации».

Действительно, для того чтобы гарантировать реализацию избирательных прав граждан, необходимо установить в законе правила и процедуры избирательных действий. Например, принцип равного избирательного права предполагает:

- равное число голосов, предоставляемых избирателям;
- равный вес голосов избирателей;
- равенство прав кандидатов в процессе предвыборной конкуренции.

Поэтому для реализации данного принципа необходимо, во-первых, гарантировать невозможность для любого избирателя проголосовать по одному бюллетеню более одного раза; во-вторых, закрепить такой порядок образования избирательных округов, который обеспечил бы примерное равенство числа избирателей, приходящихся на один мандат; в-третьих, обеспечить кандидатам равные условия ведения предвыборной агитации (равный доступ к средствам массовой информации и т.п.). Все это требует подробно прописанных правил и процедур.

Важное значение для защиты избирательных прав граждан имеют и решения Конституционного Суда РФ. Правда, в большинстве случаев позиция, высказанная Конституционным Судом, через некоторое время реализуется в федеральных законах. Например, в 2000 г. Конституционный Суд постановил, что все избиратели на одних и тех же выборах должны иметь одинаковое число голосов, даже если на этих выборах образуются округа с разным числом мандатов; и это положение нашло свое воплощение в «рамочном» законе 2002 г.

В тех же случаях, когда законодатель не успел исправить закон в соответствии с решением Конституционного Суда, это решение имеет непосредственную юридическую силу. Так, 14 ноября 2005 г. Суд принял Постановление № 10-П<sup>20</sup>, в котором признал не соответствующей Конституции РФ норму федеральных законов, предполагающую запрет на проведение гражданами лично, за счет собственных средств, предвыборной агитации, направленной против всех кандидатов. При этом Конституционный Суд предписал судам и другим правоприменительным органам руководствоваться этим постановлением впредь до установления федеральным законодателем соответствующего регулирования.

Однако по ряду вопросов сформулированная Конституционным Судом правовая позиция сохраняет свое значение и после внесения соответствующих изменений в законодательство. Так, в своем Постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П<sup>21</sup> Конституционный Суд дал подробное толкование ряда положений «рамочного» закона, посвященных предвыборной агитации, и определил, что данное им толкование «является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике, а также любое иное истолкование аналогичных им положений других нормативных правовых актов». Эта позиция Конституционного Суда в настоящее время широко используется правоприменителями – избирательными комиссиями и судами общей юрисдикции.

### *1.2.5. Другие законы и нормативные акты*

Необходимо также отметить, что для реализации избирательных прав имеют значение не только собственно избирательные законы, но и многие законы из смежных областей права. Например, реализация активного избирательного права непосредственно связана с Федеральным законом «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»; в реализации пассивного избирательного права большую роль играет Федеральный закон «О политических партиях». Большинство избирательных прав должны быть обеспечены законодательством, пресекающим нарушения, поэтому Уголовный кодекс РФ и Кодекс РФ об административных правонарушениях содержат специальные разделы, посвященные ответственности за нарушение избирательных прав граждан, а Гражданский процессуальный кодекс РФ – специальный раздел, посвященный делам по защите избирательных прав.

<sup>20</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 47. Ст. 4968.

<sup>21</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 44. Ст. 4358.

Помимо законов, избирательное законодательство включает и иные нормативные (т.е. подзаконные) акты. К ним относятся:

- уставы и иные нормативные акты муниципальных образований, в которых, в частности, устанавливается количество избираемых депутатов представительного органа муниципального образования, определяется схема избирательных округов на выборах этих депутатов и порядок вступления в должность избранных должностных лиц;

- нормативные акты избирательных комиссий (главным образом ЦИК РФ и избирательных комиссий субъектов РФ), например инструкции о едином порядке подсчета голосов, об использовании ГАС «Выборы» и т.п.;

- нормативные акты различных ведомств, имеющие отношение к выборам (например, Приказ Минюста России от 28 сентября 2005 г. № 183, установивший форму удостоверительной надписи о нотариальном засвидетельствовании сведений, содержащихся в списке лиц, осуществивших сбор подписей избирателей, и подлинности подписи этих лиц).

Эти акты также могут быть важны с точки зрения реализации избирательных прав граждан.

### **1.3. Механизмы защиты избирательных прав граждан**

В соответствии со статьей 2 Конституции РФ защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Статьи 71 и 72 Основного закона страны устанавливают, что защита прав и свобод находится как в ведении Российской Федерации в целом, так и в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Таким образом, обязанности по защите избирательных прав возложены на государственные органы.

Среди предусмотренных Конституцией государственных органов особую роль в защите избирательных прав должны играть суд и прокуратура. В то же время существует система органов, формируемых и действующих на основе избирательного законодательства, для которых защита избирательных прав должна быть приоритетным делом. Речь идет об избирательных комиссиях.

#### ***1.3.1. Куда обращаться — в избирательную комиссию или в суд?***

Закон позволяет по одним и тем же вопросам, связанным с нарушениями избирательных прав, обращаться и в избирательную комиссию, и в суд. Однако одновременное обращение в оба органа не имеет смысла, поскольку согласно закону в случае принятия жалобы к рассмотрению судом и обращения того же заявителя с аналогичной жалобой в избирательную комиссию эта комиссия приостанавливает рассмотрение жалобы до вступления решения суда в за-

конную силу. В случае вынесения судом решения по существу жалобы комиссия прекращает ее рассмотрение.

Таким образом, перед гражданином, чьи избирательные права нарушены, стоит вопрос: куда в первую очередь обратиться – в избирательную комиссию или в суд? Оптимальный выбор зависит от многих обстоятельств.

Во-первых, необходимо иметь представление о том, каковы могут быть дальнейшие пути, если орган, в который гражданин обратился, не примет удовлетворяющее его решение. Решение суда может быть обжаловано в кассационном порядке в вышестоящий суд. Если кассационная инстанция не удовлетворяет кассационную жалобу, решение суда первой инстанции вступает в силу. У гражданина остается еще право обращаться с жалобой в надзорную инстанцию, однако на этом пути трудно рассчитывать на эффективное и тем более быстрое решение.

Решение избирательной комиссии можно обжаловать в вышестоящие комиссии вплоть до Центральной<sup>22</sup>. Решение избирательной комиссии можно также обжаловать в суд соответствующего уровня (т.е. решение комиссии субъекта РФ или окружной комиссии на региональных выборах обжалуется в суд субъекта РФ, а решение Центральной избирательной комиссии РФ – в Верховный Суд РФ). Однако из этого правила есть исключение: оно не распространяется на решение комиссии, оставляющее в силе решение нижестоящей комиссии. Таким образом, если, например, Центральная избирательная комиссия оставит в силе решение областной комиссии, дальше жаловаться все равно можно будет только в областной суд.

Во-вторых, необходимо иметь в виду процессуальные моменты. Разбирательство в суде подробно регламентировано Гражданским процессуальным кодексом РФ. Суд обычно строго выполняет такие требования, как извещение участников процесса, предоставление им слова для выступления. Если при разбирательстве дела важны свидетельские показания, то следует иметь в виду, что свидетели в суде несут ответственность за дачу ложных показаний. В избирательных комиссиях таких процессуальных гарантий практически нет.

В-третьих, имеют значения особенности конкретного дела. Опыт показывает, что судьи обычно досконально не знают избирательное законодательство, а тем более нюансы, связанные с порядком проведения избирательной кампании. В этом отношении члены избирательных комиссий (особенно верхнего уровня) часто бывают более квалифицированными, даже если они не имеют юридического образования.

<sup>22</sup> Центральная избирательная комиссия РФ формально не является вышестоящей для избирательной комиссии субъекта РФ при проведении региональных выборов, однако право обжаловать решения последней, нарушающие избирательные права, в Центральную избирательную комиссию у гражданина сохраняется.

В-четвертых, многое зависит от личности судей и членов избирательных комиссий, а также от всевозможных неформальных отношений. По закону и избирательные комиссии, и суды должны быть независимыми, в том числе от исполнительных органов. Однако российская действительность далека от этого идеала. По нашим оценкам, суды все же более независимы от местной власти, чем избирательные комиссии.

### *1.3.2. Защита избирательных прав в избирательных комиссиях*

Пункт 3 статьи 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что избирательные комиссии «обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав». Однако опыт российских выборов показывает, что избирательные комиссии часто не только не обеспечивают многие избирательные права (в первую очередь – пассивное избирательное право), но даже препятствуют их реализации. Тем не менее в определенных случаях обращение в избирательные комиссии позволяет защитить нарушенные права.

Для того чтобы повысить роль избирательных комиссий в защите избирательных прав, желательно добиваться включения в состав комиссий грамотных и принципиальных граждан. Кроме того, кандидаты и избирательные объединения вправе после представления документов на регистрацию назначать своих представителей в комиссии в качестве членов с правом совещательного голоса. Эти вопросы будут подробнее обсуждены в следующем разделе, а здесь мы остановимся на порядке работы избирательной комиссии с жалобами граждан.

Несмотря на то, что избирательные комиссии по своей сути являются коллегиальными органами, закон не требует, чтобы по каждой жалобе комиссия принимала коллегиальное решение. И по сложившейся правоприменительной практике значительная часть жалоб не выносится на заседания комиссий; они рассматриваются индивидуально уполномоченными на это членами комиссий (а зачастую и сотрудниками аппарата комиссии с последующим подписанием членом комиссии), и по результатам рассмотрения предпринимаются те или иные действия, чаще всего это просто ответы заявителям (иногда откровенные отписки).

Одним из наиболее важных действий, которое избирательная комиссия может осуществить без принятия решения, является составление протокола об административном правонарушении. Согласно Кодексу РФ об административных правонарушениях, члены избирательной комиссии с правом решающего голоса, уполномоченные избирательной комиссией, вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных 16 из



33 статей Кодекса, посвященных нарушениям избирательных прав граждан. Еще одним важным действием может быть обращение в правоохранительные и иные органы с представлением о пресечении противоправной агитации и (или) изъятии незаконных агитационных материалов.

Есть случаи, когда закон обязывает избирательную комиссию принять по жалобе коллегиальное решение. К таким случаям относятся жалобы на решения нижестоящих избирательных комиссий, а также жалобы, связанные с проведением голосования, подсчетом голосов и составлением протоколов нижестоящих комиссий.

Как уже отмечалось, процедура рассмотрения избирательными комиссиями жалоб практически не регламентирована. И все же в законе есть важное требование: «...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». К сожалению, и это минимальное требование комиссии далеко не всегда выполняют. При этом «рамочный» закон (в отличие от Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации») даже не оговаривает право приглашенных на заседание представителей заинтересованных сторон давать объяснения и представлять доказательства по существу рассматриваемого вопроса.

### *1.3.3. Защита избирательных прав в суде*

Гражданин, чьи избирательные права нарушены, вправе обжаловать нарушение в суд общей юрисдикции. При этом предварительное обращение в соответствующую избирательную комиссию не является обязательным условием для обращения в суд. Гражданский процессуальный кодекс РФ содержит специальную главу 26, посвященную делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ. Подробнее о положениях этой главы будет рассказано в разделе 5.3.5.

На первый взгляд, статья 259 Гражданского процессуального кодекса предусматривает широкий круг лиц, имеющих право обращаться в суд с заявлением о защите избирательных прав, а также широкий перечень лиц и организаций, чьи действия или бездействие можно обжаловать в суде. К последним относятся органы государственной власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, общественные объединения, должностные лица. Однако, как видно из приведенного перечня, закон не предусматривает судебного обжалования нарушения избирательных прав средством массовой информации (например, не обеспечившим кандидатам равные условия для агита-

ции)<sup>23</sup> или кредитной организацией (например, не перечислившей деньги в предусмотренный избирательным законодательством срок). Получается, что на такие организации жаловаться можно только в избирательную комиссию.

С жалобами могут обращаться избиратели, кандидаты и их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, политические партии и их региональные отделения, иные общественные объединения, наблюдатели, прокуроры, а также избирательные комиссии. Однако в соответствии со сложившейся практикой под избирателями в данном случае подразумеваются избиратели конкретного избирательного округа, на выборах по которому было допущено обжалуемое действие. Например, решение избирательной комиссии муниципального образования о результатах выборов по конкретному избирательному округу может быть обжаловано не любым из избирателей этого муниципального образования, а только избирателем данного избирательного округа.

Следует также отметить, что подпунктом «е» пункта 23 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусмотрено право членов избирательных комиссий обжаловать в суд действия (бездействие) соответствующей комиссии. Однако в цитированном выше перечне члены избирательных комиссий отсутствуют. Таким образом, возникает коллизия двух федеральных законов, которую суд предпочитает разрешать в пользу Гражданского процессуального кодекса.

Кроме того, есть дела, по которым круг лиц, имеющих право обращаться в суд, еще более ограничен. Так, с заявлением в суд об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов) вправе обратиться только избирательная комиссия, зарегистрировавшая данного кандидата (список кандидатов), и кандидат, зарегистрированный по тому же избирательному округу, или избирательное объединение, список кандидатов которого зарегистрирован по тому же избирательному округу. Еще более узок круг лиц, имеющих право обращаться с заявлением о расформировании избирательной комиссии.

Обратим внимание на то, что избирательным комиссиям закон предоставляет право обжаловать в суд нарушения законодательства о выборах, в то время как другим субъектам обращения дается право обжаловать нарушения избирательных прав. При этом вопрос о том, всякое ли нарушение избирательного законодательства является одновременно нарушением избирательных прав граждан, остается спорным. Можно было бы считать, исходя из предмета регулирования «рамочного» закона, что любые его нарушения автоматически означают и нарушение избирательных прав граждан. Но даже в этом случае остается вопрос: права каких именно граждан задевает конкретное нару-

<sup>23</sup> Речь в данном случае идет не о жалобах по таким общим вопросам, как, например, защита чести и достоинства, а именно о жалобах на нарушение избирательных прав.

шение закона? Этот вопрос имеет важное значение, поскольку часть 1 статьи 247 Гражданского процессуального кодекса, действие которой распространяется и на дела по защите избирательных прав, требует, чтобы в подаваемом в суд заявлении было указано, «какие права и свободы лица нарушены этими решениями, действиями (бездействием)». Судебная практика свидетельствует, что гражданин, обратившийся в суд, должен доказать не только факт нарушения избирательного законодательства, но и то, что этим нарушены именно его права. Однако вопрос о том, что считать нарушением избирательных прав конкретного гражданина, не проработан ни в законодательстве, ни в юридической литературе.

Так, нарушения закона со стороны кандидата (например, расходование на проведение кампании средств сверх установленного законом лимита), а также нарушения со стороны иных лиц в пользу конкретного кандидата (например, незаконная агитация за него) легко трактовать как нарушение прав других кандидатов. Гораздо сложнее доказать, что эти действия нарушают права избирателей. В данном случае можно привести следующие соображения. Во-первых, исходя из определения избирательных прав, которое дано в пункте 28 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», можно утверждать, что нарушено право гражданина «избирать в порядке, установленном законами». Во-вторых, избиратель, поддерживающий одного из кандидатов, вправе утверждать, что любое нарушение прав этого кандидата касается и его – постольку, поскольку в результате незаконных действий снижаются его шансы избрать того кандидата, которого он хочет видеть избранным.

Отметим, что существует и противоположная точка зрения, согласно которой право избирать понимается лишь как право свободно и тайно проголосовать. Однако подобная логика может привести в конечном счете к выводу, что неправильный подсчет голосов также не нарушает права избирателя, не являвшегося кандидатом. Но с последним утверждением невозможно согласиться в принципе. По нашему мнению, право избирать не может сводиться только к праву опустить бюллетень в урну для голосования; оно как минимум подразумевает право на то, что голос избирателя будет учтен в соответствии с его волеизъявлением.

Возникают и иные любопытные проблемы. Так, в одном из судебных процессов заявители высказали сомнение в законности распределения мандатов внутри списка партии, которой они оппонировали. Тут же возник вопрос: нарушает ли неправильное распределение мандатов внутри списка этой партии права избирателей других партий? Последовал ответ, что парламент представляет всех избирателей, поэтому неправильное распределение любой части мандатов нарушает права всех избирателей.

Не менее сложные проблемы возникают в тех случаях, когда нарушение закона не затрагивает равенства прав кандидатов. Так, на выборах депутатов Амурского областного Совета народных депутатов в 2001 г. Избирательная комиссия Амурской области установила базовую сумму для исчисления «потолка» избирательных фондов кандидатов в размере 100 руб., в то время как по закону базовая сумма должна была составлять 83 руб. 49 коп. Один из кандидатов спустя более чем два месяца обжаловал данное постановление областной комиссии, утверждая, что оно создало неравные финансовые условия для кандидатов. Однако областной суд отказал в удовлетворении жалобы, отметив, что постановление не нарушило права заявителя и не ухудшило его положение по сравнению с другими кандидатами<sup>24</sup>.

Вопросы подсудности дел, связанных с защитой избирательных прав граждан, в принципе урегулированы статьями 24, 26 и 27 Гражданского процессуального кодекса. В то же время и в этой области остаются некоторые спорные моменты. Так, согласно пункту 2 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в Верховный Суд РФ обжалуются решения, действия или *бездействие* Центральной избирательной комиссии РФ, а в суды субъектов РФ – решения, действия или *бездействие* комиссий субъектов РФ и окружных комиссий по выборам органов государственной власти. Но в статьях Гражданского процессуального кодекса, устанавливающих дела, подсудные судам субъектов РФ и Верховному Суду РФ, речь идет об обжаловании решений и *уклонения от принятия решений*. При этом Верховный Суд РФ в определении от 15 ноября 2004 г. по делу ГКПИ2004-1295 дал следующее толкование: уклонением от принятия решения считаются случаи, когда закон непосредственно возлагает на комиссию обязанность принять решение в коллегиальном составе и в определенный срок, но она данное требование не выполняет. В остальных случаях жалобы на бездействие комиссии подсудны районному суду.

Еще более сложная ситуация с подсудностью дел об оспаривании результатов выборов. Пункт 4 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержит норму, согласно которой суд, рассматривающий жалобы на решения комиссии об итогах голосования или результатах выборов, должен также рассмотреть решения нижестоящих комиссий, если допущенные ими нарушения могли повлиять на результаты данных выборов. Однако суды отказываются применять данную норму, считая, что она противоречит Гражданскому процессуальному кодексу. По их мнению, рассмотрение в первой инстанции Верховным Судом РФ или судом субъекта РФ решений участ-

<sup>24</sup> См.: Сборник судебных решений по делам о защите избирательных прав граждан и права на участие в референдуме / под ред. А.Г. Сидякина. М., 2005. Ч. 3. С. 301–304.

ковых и территориальных избирательных комиссий недопустимо, поскольку эти решения подсудны районному суду.

#### ***1.3.4. Защита избирательных прав путем обращения в прокуратуру и иные правоохранительные органы***

Согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура РФ – «единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации».

Жалобы в прокуратуру наиболее целесообразны в тех случаях, когда речь идет о правонарушениях, подпадающих под действие Уголовного кодекса РФ (например, о фальсификации итогов голосования), поскольку именно прокуратура вправе возбуждать уголовные дела, или под действие тех десяти статей Кодекса РФ об административных правонарушениях, которые касаются нарушения избирательных прав и дела по которым должна возбуждать прокуратура. Это дела:

- о нарушении права гражданина на ознакомление со списком избирателей (статья 5.1);
- об отказе в предоставлении отпуска для участия в выборах (статья 5.7);
- о несвоевременном перечислении средств избирательным комиссиям, кандидатам, избирательным объединениям (статья 5.21);
- о сокрытии остатков тиражей избирательных бюллетеней (статья 5.23);
- о нарушении установленного законом порядка подсчета голосов, определения результатов выборов, составления повторных протоколов (статья 5.24);
- о непредоставлении сведений об итогах голосования или результатов выборов (статья 5.25);
- об использовании в период избирательной кампании преимуществ должностного или служебного положения (статья 5.45);
- о подделке подписей избирателей (статья 5.46);
- о нарушении прав кандидатов, избирательных объединений при выделении площадей для размещения агитационных материалов (статья 5.48);
- о невыполнении требований законодательства об обеспечении кандидатам, избирательным объединениям равных условий для проведения агитационных публичных мероприятий (статья 5.52).

Что касается органов внутренних дел, то должностным лицам этих органов закон предоставляет право составлять протоколы об административных правонарушениях, касающихся нарушения избирательных прав, предусмотренных десятью статьями Кодекса РФ об административных правонарушениях, при этом по пяти статьям должностные лица органов милиции имеют исклю-

чительное право на составление протоколов. Речь идет:

- о нарушении прав члена избирательной комиссии, наблюдателя, доверенного лица, представителя средства массовой информации (статья 5.6);
- умышленном уничтожении или повреждении печатных материалов, относящихся к выборам (статья 5.14);
- подкупе избирателей (статья 5.16);
- незаконной выдаче гражданину избирательного бюллетеня (статья 5.22);
- нарушении запрета на проведение основанных на риске игр, связанных с выборами (статья 5.49).

Еще по трем статьям протоколы могут составлять как сотрудники милиции, так и члены избирательных комиссий:

- изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах (статья 5.12);
- нарушение установленного законодательством о выборах права на пользование помещениями в ходе избирательной кампании (статья 5.15);
- сбор подписей избирателей в запрещенных местах, а также лицами, которым участие в сборе подписей запрещено (статья 5.47).

Должностные лица органов, уполномоченных в области телевидения и радиовещания, вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, касающихся нарушения избирательных прав, предусмотренных четвертью статьями Кодекса РФ об административных правонарушениях. При этом по статье 5.13 (непредоставление возможности обнародовать опровержение или иное разъяснение в защиту чести, достоинства или деловой репутации) у этих должностных лиц есть исключительное право на составление протокола, по статье 5.11 (проведение предвыборной агитации лицами, которым участие в ее проведении запрещено) это право предоставлено также сотрудникам милиции, по статье 5.5 (нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов) оно предоставлено также членам избирательных комиссий, а по статье 5.10 (проведение предвыборной агитации вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено) – членам избирательных комиссий и сотрудникам милиции.

## **1.4. Право граждан участвовать в организации и проведении выборов**

### ***1.4.1. Избирательные комиссии должны быть независимы от органов власти***

Для того чтобы на выборах могла быть выявлена действительная воля народа, они должны проводиться беспристрастными органами, соблюдающими политический нейтралитет и обеспечивающими равновесие всех участников

избирательного процесса, честную конкуренцию и честное подведение итогов голосования. Лица, входящие в состав этих органов, должны быть достаточно компетентными, чтобы правильно применять положения законов и решать сложные вопросы, постоянно возникающие в ходе избирательной кампании.

Поскольку на выборах избираются (и переизбираются) именно властные органы, постольку лица, в этих органах работающие, и в особенности те, кто эти органы возглавляет, оказываются очень заинтересованы в результатах выборов. Острее всего эта заинтересованность проявляется в странах с переходными режимами, таких как Россия, где еще не реализован в полной мере принцип разделения властей и исполнительная власть имеет собственный политический интерес и является самостоятельным игроком на выборах. Именно поэтому важнейшей предпосылкой честных и справедливых выборов является независимость избирательных органов от исполнительной власти и контроль за их деятельностью со стороны общественности.

В России по закону выборы организуют и проводят избирательные комиссии, которые «в пределах своей компетенции» независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Вмешательство в деятельность комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается. Решения и иные акты комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, государственных учреждений, должностных лиц и т.д.

Однако на практике система избирательных комиссий находится в сильной зависимости от исполнительной власти. Более того, многие функции по организации выборов, формально входящие в обязанность избирательных комиссий, фактически осуществляют исполнительные органы.

Это обусловлено двумя обстоятельствами: во-первых, хозяйственной несамостоятельностью избирательных комиссий, из-за которой они вынуждены по любому вопросу материально-технического плана обращаться в исполнительные органы, и, во-вторых, персональным составом комиссий. Но если преодоление первого недостатка требует главным образом внесения изменений в законодательство, то для преодоления второго в большей степени необходима активность граждан и общественных объединений. С одной стороны, органы власти, формирующие избирательные комиссии, заинтересованы в том, чтобы комиссии были слабыми и зависимыми, и поэтому предпочитают включать в их состав людей не очень компетентных и в основном равнодушных. С другой стороны, гражданское общество уделяет проблеме формирования избирательных комиссий недостаточное внимание и не проявляет должной активности при их формировании, а также контроле за их деятельностью.

### *1.4.2. Система избирательных комиссий в Российской Федерации*

Российское избирательное законодательство предусматривает шесть типов избирательных комиссий:

- Центральная избирательная комиссия РФ;
- избирательные комиссии субъектов РФ;
- избирательные комиссии муниципальных образований;
- территориальные избирательные комиссии;
- окружные избирательные комиссии;
- участковые избирательные комиссии.

Комиссии первых четырех типов действуют на постоянной основе и формируются раз в четыре года. Центральная избирательная комиссия РФ и избирательные комиссии субъектов РФ в соответствии с федеральным законом являются государственными органами, территориальные избирательные комиссии – государственными органами или подразделениями государственных органов<sup>25</sup>, избирательные комиссии муниципальных образований – муниципальными органами.

Окружные избирательные комиссии формируются для проведения конкретных выборов (это всегда выборы депутатов представительного органа), после чего их полномочия прекращаются<sup>26</sup>. Статус окружных комиссий остается неопределенным. Участковые избирательные комиссии формируются для проведения голосования на конкретных выборах, их полномочия формально прекращаются через 10 дней после опубликования результатов выборов, а фактически они прекращают работу сразу после подведения итогов голосования на своем участке.

По своим функциям на конкретных выборах избирательные комиссии делятся:

- на комиссии, организующие выборы (отвечающие за финансовое обеспечение выборов, установление единого порядка работы нижестоящих комиссий, подведение общих итогов выборов и др.);
- комиссии, регистрирующие кандидатов и определяющие результаты выборов;
- комиссии, организующие голосование и непосредственно подсчитывающие голоса избирателей;
- промежуточные комиссии (подводящие на основании данных нижестоя-

---

<sup>25</sup> Положение территориальных комиссий в системе государственных органов субъекта РФ должно определяться законом субъекта РФ.

<sup>26</sup> Ранее закон предусматривал сохранение полномочий окружных избирательных комиссий до назначения новых выборов в соответствующий орган. Это положение продолжает действовать для окружных комиссий, сформированных до августа 2005 г.



щих комиссий итоги голосования на своей территории и передающие эти итоги вышестоящей комиссии).

Между типом избирательной комиссии и ее функцией существует определенная связь. Так, именно участковые комиссии организуют голосование и непосредственно подсчитывают голоса избирателей. Территориальные комиссии являются промежуточными (кроме тех случаев, когда на них возлагают полномочия иных комиссий). Окружные комиссии регистрируют кандидатов на выборах депутатов представительных органов и определяют результаты выборов по своему избирательному округу.

В то же время комиссии, организующие выборы, обычно выполняют и другие функции. Так, Центральная избирательная комиссия РФ не только организует выборы федерального уровня, но и регистрирует кандидатов на должность Президента РФ и списки кандидатов в депутаты Государственной Думы, а также определяет результаты этих выборов по единому федеральному округу. Аналогично, избирательная комиссия субъекта РФ не только организует выборы депутатов законодательного органа субъекта РФ, но и регистрирует на этих выборах списки кандидатов и определяет результаты выборов по единому округу. Кроме того, на федеральных выборах эта же комиссия является промежуточной. Избирательная комиссия муниципального образования организует муниципальные выборы, но в тех случаях, когда проводятся прямые выборы главы муниципального образования и (или) выборы депутатов по единому округу, она регистрирует кандидатов (списки кандидатов) и определяет результаты выборов по этому округу.

Кроме того, на некоторые избирательные комиссии могут возлагаться полномочия других комиссий. Так, закон предусматривает возможность возлагать на территориальные комиссии полномочия комиссий муниципальных образований и наоборот (первый вариант на практике встречается чаще второго). На муниципальных выборах часто окружные комиссии не образуются, а их полномочия возлагаются на комиссию муниципального образования (или на территориальную комиссию, осуществляющую также полномочия комиссии муниципального образования). В сельских поселениях комиссия муниципального образования (поселения) может осуществлять и полномочия участковой комиссии.

### *1.4.3. Как формируются избирательные комиссии?*

Избирательные комиссии разного уровня формируются различными способами. Членов Центральной избирательной комиссии РФ с правом решающего голоса назначают Президент РФ, Государственная Дума и Совет Федерации – каждый орган по пять членов. Избирательные комиссии субъектов РФ форми-

руются на паритетных началах законодательным органом и высшим должностным лицом субъекта РФ (т.е. каждый назначает половину членов комиссии). Избирательные комиссии муниципальных образований формируются представительными органами этих муниципальных образований. Остальные избирательные комиссии (окружные, территориальные, участковые) формируются вышестоящими комиссиями: территориальные комиссии (кроме комиссий, созданных для руководства зарубежными участковыми комиссиями) — комиссиями субъектов РФ; окружные – в зависимости от уровня выборов комиссиями субъектов РФ или комиссиями муниципальных образований; участковые – в зависимости от уровня выборов и местных условий территориальными, окружными комиссиями или комиссиями муниципальных образований<sup>27</sup>.

Органы, формирующие избирательную комиссию, должны назначать ее членов с правом решающего голоса не произвольно, а на основании поступивших к ним предложений от предусмотренных законом субъектов выдвижения. Единственное исключение – Президент РФ, который назначает пять членов Центральной избирательной комиссии РФ абсолютно свободно. Что касается Государственной Думы и Совета Федерации, то они ограничены законом, но в минимальной степени. Государственная Дума назначает пять членов Центральной избирательной комиссии РФ из числа кандидатур, предложенных ее же фракциями, иными депутатскими объединениями, а также депутатами, при этом от одного депутатского объединения может быть назначено не более одного представителя<sup>28</sup>. Совет Федерации назначает пять членов Центральной избирательной комиссии РФ из числа кандидатур, предложенных законодательными органами и высшими должностными лицами субъектов РФ.

Для других избирательных комиссий субъекты выдвижения кандидатур и правила формирования в основном сходны. Самое главное правило состоит в обязательном назначении членами комиссий определенных кандидатур: во-первых, представителей парламентских партий (*партийная квота*), во-вторых, представителей вышестоящих комиссий. Правило партийной квоты распространяется на все комиссии (единственное исключение, как было показано выше, Центральная избирательная комиссия РФ); а представители вышестоящих комиссий (по два) должны быть назначены в те комиссии, которые вышестоящими комиссиями не формируются: в комиссии субъектов РФ – представители Центральной избирательной комиссии РФ, в комиссии

<sup>27</sup> Такая схема формирования комиссий была названа «избирательной вертикалью». Однако нетрудно заметить, что эта «вертикаль» фактически не доходит до самого верха, и реально ее вершину составляют избирательные комиссии субъектов РФ.

<sup>28</sup> До 2004 г. в Думе всегда было более пяти депутатских объединений, и такой порядок позволял назначать представителей пяти разных объединений. В нынешней Думе всего четыре фракции и иных объединений нет, при этом одна фракция составляет большинство примерно в две трети. В этих условиях закон позволяет Думе назначить всю «пятерку» из числа креатур одной фракции (из которых четыре формально будут выдвиженцами не фракции, а депутатов).

муниципальных образований (кроме поселений) – представители комиссии субъекта РФ, в комиссии поселений – представители комиссии муниципального района.

Партийная квота в настоящее время определена в размере «не менее половины от состава комиссии»<sup>29</sup> и распространяется на партии, допущенные к распределению мандатов в Государственной Думе и законодательном органе соответствующего субъекта РФ, а для комиссий муниципальных образований, территориальных комиссий, окружных комиссий на муниципальных выборах и участковых комиссий – также на избирательные объединения, допущенные к распределению мандатов в представительном органе соответствующего муниципального образования<sup>30</sup>. При этом действует правило, согласно которому в комиссию может быть включено не более одного представителя каждой партии.

Реально правило партийной квоты работает по-разному в зависимости от численности комиссии и числа партий, на которые распространяется данная квота. В одних случаях квота просто не может быть заполнена. Так, в настоящее время всего три партии допущены к распределению мандатов в Государственной Думе<sup>31</sup>. В некоторых субъектах РФ региональные выборы по партийным спискам еще не прошли, в ряде субъектов РФ к распределению мандатов оказались допущены те же три партии, что и в Государственной Думе (а то и две из них). В этих субъектах по партийной квоте могут быть заполнены лишь три места в избирательных комиссиях, при том что квота в некоторых из них может составлять 7 или 8 членов.

Другая ситуация возникает тогда, когда число партий, на которые распространяется квота, больше самой квоты. Так, максимальное число членов территориальной комиссии – 9, соответственно квота для таких комиссий – 5 человек. Однако в некоторых регионах (Амурская, Ивановская, Костромская, Курганская, Тверская области) в законодательный орган удалось пройти на выборах более чем пяти партиям. Закон не запрещает включать в комиссии

<sup>29</sup> Для комиссий субъектов РФ, формируемых двумя ветвями власти, действует правило, согласно которому каждая ветвь должна назначить по партийной квоте «не менее половины». Таким образом, для комиссий, состоящих из 14 членов (это наиболее распространенная численность), партийная квота оказывается равной 8 (4 + 4).

<sup>30</sup> Поскольку депутаты законодательных органов субъектов РФ с 2003 г. избираются не менее чем наполовину по партийным спискам, партии, допущенные к распределению мандатов в законодательном органе субъекта РФ, уже существуют в большинстве субъектов РФ, а в ближайшее время будут существовать во всех субъектах РФ. Что касается представительных органов муниципальных образований, то пока лишь в небольшом числе муниципальных образований выборы проводятся по спискам, поэтому включение в партийную квоту избирательных объединений, допущенных к распределению мандатов в этих органах, имеет ограниченное значение.

<sup>31</sup> В 2005 г., одновременно с ликвидацией избирательных блоков на будущих выборах, в законодательство были внесены изменения, лишившие блоки, которые были допущены к распределению мандатов на уже прошедших выборах, права на участие в партийной квоте.

представителей таких партий сверх квоты, но те, кто формирует комиссии, часто рассматривают партийную квоту как нечто навязываемое извне и стремятся ограничиться минимальным соблюдением закона. Поэтому в тех случаях, когда число партий, на которые распространяется квота, больше самой квоты, они зачастую «отсекают лишних», отбирая представителей тех партий, которые наиболее лояльны действующей власти.

Следует отметить, что партийные квоты часто не заполняются из-за того, что партии не обладают достаточным количеством человеческих ресурсов для выдвижения кандидатур в избирательные комиссии нижнего уровня (в особенности в участковые), а также из-за недостаточного внимания партий к процессу формирования избирательных комиссий. Нередко бывает и так, что некоторые партии (в том числе и декларирующие оппозиционность) делегируют в состав комиссий не своих реальных представителей, а лиц, которых им рекомендует исполнительная власть.

На места в избирательных комиссиях, остающиеся после заполнения квот (партийной и квоты вышестоящей комиссии), формально могут претендовать представители широкого круга субъектов выдвижения. Так, во все комиссии (от комиссий субъектов РФ до участковых) своих представителей вправе выдвигать любые политические партии и общественные объединения. Право выдвижения имеют и представительные органы муниципальных образований (во все комиссии, кроме комиссии муниципального образования). В избирательные комиссии, действующие на постоянной основе (комиссии субъектов РФ, муниципальных образований, территориальные), вправе выдвигать кандидатуры также избирательные комиссии предыдущего состава.

Кроме того, во все комиссии, кроме комиссий субъектов РФ, правом выдвижения кандидатур обладают «собрания избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы». При этом закон не уточняет ни число участников такого собрания (формально может быть хоть два человека), ни связь этих избирателей с территорией, на которой действует комиссия<sup>32</sup>.

Сроки формирования избирательных комиссий и сроки приема предложений по кандидатурам должны быть прописаны в законах о конкретных выборах. При этом период, в течение которого принимаются предложения по кандидатурам в состав комиссий, действующих на постоянной основе, должен быть не меньше месяца, а остальных комиссий – не меньше 10 дней.

Реальная же картина формирования избирательных комиссий далека от той схемы, которая вырисовывается при чтении закона. Почти никто из субъектов выдвижения кандидатур (кроме парламентских партий, да и то не всех)

---

<sup>32</sup> Это создает неопределенность в первую очередь в отношении собраний избирателей по месту работы: в больших городах в одном месте работают люди, живущие далеко друг от друга (иногда в разных субъектах РФ).

не делает это самостоятельно, по собственной инициативе. В этом проявляется крайняя слабость гражданского общества, невнимание общественности к важнейшему процессу организации выборов. В то же время видно, что сама власть не заинтересована в участии гражданского общества в этом процессе и делает все, чтобы погасить изредка возникающую инициативу.

На практике формированием избирательных комиссий занимаются исполнительные органы, где обычно существуют отделы или управления, непосредственно связанные с организацией выборов. Эти отделы и подбирают кандидатуры, а затем распределяют, какие организации или собрания должны их официально выдвинуть<sup>33</sup>. При этом часто такая «разнарядка» делается настолько формально, что выдвигаемые кандидатуры не имеют и малейшего отношения к субъектам выдвижения<sup>34</sup>.

В результате обычной является ситуация, когда в избирательную комиссию нет конкурса: сколько мест, столько и кандидатур. И орган, формирующий комиссию, просто и без особых затей утверждает эти кандидатуры. Если же число кандидатур оказывается больше, чем число мест в комиссии (чаще всего это бывает при формировании комиссии субъекта РФ), то это скорее всего означает, что, помимо кандидатур, подобранных исполнительной властью, есть те, кто выдвинут по собственной инициативе или по инициативе своей организации. Однако орган, формирующий комиссию, легко отличает первых от вторых, и вторые почти всегда отсекаются, даже если по всем параметрам (возраст, образование, опыт работы) они предпочтительнее первых.

Особая ситуация с участковыми избирательными комиссиями. Как и в советское время, они чаще всего формируются на базе трудовых коллективов. С одной стороны, это позволяет им более или менее слаженно работать в день голосования, в то время как у членов участковой комиссии, ранее между собой незнакомых, практически нет возможности сработаться. С другой стороны, члены комиссии, состоящие в одном трудовом коллективе, часто оказываются сильно зависимы от председателя комиссии или кого-то еще, кто может командовать комиссией, и потому такие комиссии легкоуправляемы.

Тем не менее довольно часто кандидатур в участковые комиссии не хватает (даже с учетом «добровольно-принудительного» их формирования через трудовые коллективы), и органы, подбирающие кандидатуры, идут навстречу инициативам со стороны партий, общественных объединений и просто активных избирателей. Чаще всего такие «инициативники» включаются в состав комиссий, сформированных на базе трудовых коллективов, где имеется недо-

<sup>33</sup> Фактически процесс формирования избирательных комиссий мало изменился с советских времен, когда аналогичной деятельностью занимались органы КПСС.

<sup>34</sup> Забавно бывает обнаруживать, как молодежные организации «выдвигают» лиц преклонного возраста, в то время как ветеранские – людей достаточно юных.

бор. Но бывают случаи, когда участковые комиссии целиком формируются на базе общественных объединений, созданных по месту жительства.

Как видно из вышеизложенного, значительно больше шансов стать членами избирательных комиссий выше участковых с правом решающего голоса у граждан, являющихся членами партий, на которые распространяется партийная квота. Тем не менее и другим активным гражданам нужно уметь пользоваться возможностями, которые есть, и стремиться их расширить.

Основных путей, как можно понять, два – через партийные квоты и без них. Во втором случае решение полностью в руках тех, кто формирует комиссию. И здесь мы можем дать две общие рекомендации.

1. Гражданин, претендующий на работу в избирательной комиссии, должен быть достаточно компетентным. Поэтому лучше всего набирать опыт, начиная с работы в комиссиях самого нижнего уровня – участковая, территориальная и т.д. За четырехлетний цикл в каждом регионе обычно проходит как минимум две, а чаще три и больше избирательных кампаний, так что опыт приобретается быстро. Конечно, для тех, кто формирует комиссии, опыт кандидата может не иметь решающего значения, но все же совершенно игнорировать этот фактор они не всегда могут.

2. Необходимо оказывать давление на органы, назначающие членов комиссий, – через прессу, а также используя другие способы привлечения общественного внимания. Важно добиться, чтобы процесс формирования комиссий был гласным, чтобы при назначении их членов трудно было оказывать предпочтение зависимым и некомпетентным кандидатам. Но для этого, безусловно, нужно, чтобы был выбор, конкурс и чтобы были предложены независимые и грамотные кандидаты.

Что касается использования беспартийными гражданами партийных квот, то этот путь нам представляется вполне перспективным. Мы полагаем, что партии, оппозирующие власти, заинтересованы в таком сотрудничестве. Возможно, они не до конца осознают свой интерес, и здесь необходима дополнительная разъяснительная работа.

Как уже отмечалось, у партий часто не хватает людей для того, чтобы «закреть» даже территориальные комиссии, не говоря уже обо всех участковых. Кроме того, не нужно забывать, что членам избирательных комиссий с правом решающего голоса запрещено участвовать в предвыборной агитации. Таким образом, делегируя в комиссию своего активиста, партия тем самым теряет его как возможного агитатора. Именно поэтому партии может быть выгодно выдвижение в комиссию гражданина, не являющегося ее членом и не готового за нее агитировать, но способного оказывать партии помощь именно в качестве члена избирательной комиссии (подробнее об этом см. в 1.4.5).

#### *1.4.4. Члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса*

Закон предоставляет кандидатам и избирательным объединениям, участвующим в выборах, возможность назначать членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса. В комиссию, регистрирующую кандидата или список кандидатов, назначать членов с правом совещательного голоса можно со дня предоставления документов на регистрацию, в нижестоящие комиссии – после регистрации.

Срок окончания полномочий члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса зависит от типа комиссии и результатов выборов. Полномочия членов окружных и участковых комиссий с правом совещательного голоса заканчиваются одновременно с окончанием полномочий этих комиссий. Полномочия членов комиссий, действующих на постоянной основе, которые были назначены проигравшими кандидатами или проигравшими избирательными объединениями, заканчиваются с окончанием избирательной кампании (т.е. после представления комиссией, организующей выборы, финансового отчета). Полномочия членов комиссий, действующих на постоянной основе, которые были назначены кандидатами-победителями или избирательными объединениями, допущенными к распределению мандатов, продолжаются почти весь срок полномочий избираемого органа и заканчиваются после окончания регистрации кандидатов на следующих выборах.

Согласно закону член комиссии с правом совещательного голоса обладает равными правами с членом комиссии с правом решающего голоса по вопросам подготовки и проведения выборов, за исключением права:

- выдавать и подписывать бюллетени, открепительные удостоверения;
- участвовать в сортировке, подсчете и погашении бюллетеней;
- составлять протокол об итогах голосования, о результатах выборов;
- участвовать в голосовании при принятии решения по вопросу, отнесенному к компетенции соответствующей комиссии, и подписывать решения комиссии;
- составлять протоколы об административных правонарушениях.

Первые два ограничения относятся в основном к членам участковых комиссий, а последнее не играет существенной роли, поскольку право составления протоколов об административном правонарушении предоставляется не любому члену комиссии с правом решающего голоса, а только тем, кому эта функция делегирована комиссией. Таким образом, наиболее существенным ограничением является невозможность участвовать в голосовании. Но и в этом отношении член комиссии с правом совещательного голоса не сильно ущемлен по сравнению с тем членом комиссии с правом решающего голоса, который при голосовании всегда оказывается в меньшинстве.

Статус члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса двойствен. С одной стороны, он является представителем назначившего его кандидата или избирательного объединения и обязан защищать интересы того, кто его назначил. И в этом отношении его статус существенно отличается от статуса члена комиссии с правом решающего голоса, в том числе назначенного по представлению того же избирательного объединения. Последний не может быть отозван ни выдвинувшим его объединением, ни кем-либо еще; его полномочия могут быть досрочно прекращены либо по его собственному заявлению, либо в связи с появлением обстоятельств, несовместимых с членством в комиссии (например, при выдвижении в качестве кандидата его родственника или начальника), либо по решению суда в связи с систематическим невыполнением своих обязанностей, либо в случае его осуждения за нарушение законодательства о выборах. Таким образом, член комиссии с правом решающего голоса сохраняет независимость от выдвинувшей его партии или иного общественного объединения. В отличие от него член комиссии с правом совещательного голоса в любой момент может быть отозван назначившим его кандидатом или избирательным объединением и заменен на другого.

С другой стороны, член комиссии с правом совещательного голоса является членом коллегиального органа, который в соответствии с законом должен обеспечивать реализацию и защиту избирательных прав граждан и осуществлять подготовку и проведение выборов. Тем самым на него возлагается ответственность не только за защиту интересов назначившего его кандидата (избирательного объединения), но и за защиту избирательных прав других граждан, а также за организацию выборов. Это в наименьшей степени относится к членам участковых комиссий с правом совещательного голоса в силу специфики этих комиссий, которые не столько принимают решения, сколько совершают определенную работу, и в наибольшей степени – к тем членам комиссий, срок полномочий которых по результатам выборов продлевается на несколько лет. Степень их вовлеченности в работу комиссии зависит от их собственного желания и личных взаимоотношений с другими членами и руководителями комиссии, и, как показывает опыт (в том числе и личный опыт авторов этих строк), она может быть довольно значительной.

#### ***1.4.5. Что могут члены избирательной комиссии?***

В соответствии с законом член избирательной комиссии как с правом решающего, так и с правом совещательного голоса имеет право:

- выступать на заседании комиссии, вносить предложения по вопросам, отнесенным к компетенции соответствующей комиссии, и требовать проведения по данным вопросам голосования;



- задавать другим участникам заседания комиссии вопросы в соответствии с повесткой дня и получать на них ответы по существу;
- знакомиться с документами и материалами, непосредственно связанными с выборами, включая документы и материалы, находящиеся на машиночитаемых носителях, соответствующей и нижестоящих комиссий и получать копии этих документов и материалов (за исключением бюллетеней, открепительных удостоверений, списков избирателей, подписных листов, иных документов и материалов, содержащих конфиденциальную информацию), требовать заверения указанных копий;
- удостовериться в правильности подсчета по спискам избирателей числа лиц, принявших участие в голосовании, в правильности сортировки бюллетеней по кандидатам, избирательным объединениям;
- обжаловать действия (бездействие) комиссии в соответствующую вышестоящую комиссию или в суд<sup>35</sup>.

Польза, которую член избирательной комиссии может принести делегировавшему его кандидату или избирательному объединению, а также другим гражданам, чьи избирательные права он готов защищать, имеет две составляющие: оперативное получение информации из избирательной комиссии и возможность влиять на решения и иные действия комиссии.

Информация, которую член избирательной комиссии может оперативно получить, не сводится только к решениям самой комиссии. В соответствии с законом в избирательную комиссию стекается практически любая информация, так или иначе связанная с выборами. Это и информация из нижестоящих комиссий (что особенно важно, если в этих комиссиях в силу тех или иных причин нет представителей данного кандидата или партии), и информация из органов власти (например, решение об образовании избирательных участков), и информация о действиях конкурентов (например, финансовый отчет или образцы агитационных материалов), и данные о СМИ (например, какие из них заявили о своем участии в предвыборной агитации и каковы их расценки на публикацию агитационных материалов).

Что касается влияния на принятие комиссией решений, то важным способом такого влияния являются выступления на заседании. Если член комиссии компетентен и умеет убедительно выступать, то иной раз ему удастся переломить ход обсуждения, даже если изначально его позиция не поддерживалась другими членами комиссии.

Однако желательно, чтобы деятельность члена комиссии не сводилась лишь к участию в ее заседаниях. Заседанию обычно предшествует подготови-

<sup>35</sup> Как отмечалось в разделе 1.3.3, право члена комиссии обжаловать ее решения в суд не предусмотрено Гражданским процессуальным кодексом и поэтому обычно не признается судом.

тельная работа – это могут быть различные рабочие группы (например, по рассмотрению поступивших в комиссию жалоб) или просто изучение поступивших документов. Участие в деятельности рабочих групп позволяет члену комиссии, во-первых, оказывать влияние на подготовку проекта решения комиссии (а иногда и самому готовить такой проект), во-вторых, лучше быть готовым к заседанию комиссии, в-третьих, получать дополнительную информацию, которая может быть полезна кандидату или партии.

В ряде случаев член комиссии может по собственной инициативе подготовить проект решения комиссии по тому вопросу, в котором он достаточно компетентен. Наиболее часто такая необходимость возникает в окружных избирательных комиссиях, наделенными важными функциями, но не имеющими аппарата, который мог бы обеспечить их работу; в результате эти комиссии часто принимают плохо подготовленные решения, иногда просто с голоса. В таких случаях активные и грамотные члены комиссии должны брать на себя инициативу и пытаться придать работе комиссии более деловой и культурный характер.

Следует отметить также важность участия члена избирательной комиссии в различных действиях комиссии, не связанных с ее заседаниями, например получение избирательных бюллетеней в типографии или жеребьевка по распределению бесплатного эфирного времени. Участвуя в таких мероприятиях, член комиссии может проконтролировать, происходят ли они в соответствии с законом, и в случае нарушения закона оперативно вмешаться или подать соответствующую жалобу.

Остается лишь подчеркнуть, что работа в избирательной комиссии *требует значительных затрат времени и усилий*, и гражданин, собирающийся стать членом комиссии, должен заранее отдавать себе в этом отчет. Чем больший вклад он будет вносить в работу комиссии и чем более компетентен будет этот вклад, тем большим будет его авторитет и тем большее влияние он сможет оказать на работу комиссии. Важную роль также играет умение работать в коллегиальном органе: терпимость к чужому мнению, выдержка, корректность, умение отстаивать свои убеждения и стойко переносить поражения при голосовании.

## **1.5. Учет и защита прав и интересов граждан при нарезке избирательных округов**

### ***1.5.1. Как нарезка избирательных округов влияет на права избирателей?***

При проведении выборов депутатов по мажоритарной избирательной системе результаты выборов в некоторой степени зависят от того, как будут нарезаны избирательные округа. Зная это и имея представление о том, как голосуют те или

иные группы населения, органы власти и должностные лица, в чью компетенцию входит нарезка округов, могут при помощи специальных ухищрений создавать преимущества тем кандидатам и партиям, которым они благоприятствуют.

Подобные методы имеют давнюю историю. Еще в 1812 г. губернатор американского штата Массачусетс Э. Джерри, для того чтобы создать преимущества одной из партий, сформировал округа довольно причудливой формы. Один из округов по своей форме на карте оказался похож на саламандру, и с легкой руки одного из журналистов его назвали «джерримандер». С тех пор термин *джерримендеринг* используется во всем мире для обозначения манипуляций с избирательными округами.

Один из наиболее простых (но и наиболее легко выявляемых) методов манипуляции заключается в образовании округов, сильно отличающихся по числу жителей или избирателей. Такие действия в любом случае нарушают принцип равного избирательного права, согласно которому вес голоса у всех избирателей должен быть примерно одинаков. Но помимо этого, возможно использование неравной нарезки округов для целенаправленного создания преимуществ определенной партии или определенной группе кандидатов. Например, на выборах народных депутатов СССР в 1989 г. в Латвии округа с сельским и преимущественно латвийским населением оказались значительно меньше по числу избирателей, чем округа с городским населением (где значительную долю составляли русскоязычные граждане).

Более изощренным является метод, когда в меньшей части округов концентрируются избиратели той партии, против которой направлены манипуляции, а в большей части округов электорат этой партии размывается среди избирателей партии-фаворита. При таких ухищрениях можно добиться результата, когда партия-фаворит, получив в сумме на всей территории проведения выборов меньше голосов, чем оппонирующая ей партия, выигрывает тем не менее большинство мандатов<sup>36</sup>.

Для того чтобы воспрепятствовать подобным злоупотреблениям, российское избирательное законодательство предусматривает определенные правила нарезки избирательных округов.

### ***1.5.2. Процедура нарезки избирательных округов***

Чтобы уменьшить возможность произвола, установлена многоступенчатая процедура нарезки. На первой стадии схему избирательных округов определя-

<sup>36</sup> Это легко проиллюстрировать следующим примером. Допустим, избираются 10 депутатов по одномандатным округам. Предположим, что округа равные и явка везде одинакова. Если кандидаты от партии А получают в шести округах по 60%, а в четырех округах по 30%, а кандидаты от партии Б соответственно по 40 и 70%, то партия А, имея в сумме всего 48% голосов, выигрывает шесть мандатов, а партия Б с 52% голосов довольствуется четырьмя мандатами.

ет избирательная комиссия, организующая выборы (комиссия субъекта РФ для региональных выборов или комиссия муниципального образования для местных выборов). При этом комиссия должна использовать данные о численности избирателей на 1 января или 1 июля текущего года, которые ей предоставляют главы местных администраций.

Затем схема округов поступает в представительный орган субъекта РФ или муниципального образования<sup>37</sup>, который может утвердить данную схему без изменений, а может внести в нее свои поправки. В законах многих субъектов РФ предусмотрено, что схема утверждается законом субъекта РФ; это означает, что последнее слово в данной процедуре остается за главой субъекта РФ, который вправе отклонить закон.

Если схема округов не будет утверждена в предусмотренный законом срок, окончательное решение должна принять избирательная комиссия, организующая выборы. Однако в этом случае ее права сильно ограничены. Если прежняя схема округов (т.е. схема, по которой избирались депутаты действующего созыва) соответствует требованиям закона, избирательная комиссия обязана принять решение о проведении выборов по этой прежней схеме. Таким образом, если прежняя схема округов соответствует закону, изменить ее можно только при достижении согласия нескольких органов (и в первую очередь депутатов). Это является некоторой гарантией стабильности избирательных округов.

Если же прежняя схема округов оказалась противоречащей требованиям закона (например, из-за существенного и неравномерного изменения численности избирателей в округах), то избирательная комиссия обязана самостоятельно утвердить новую схему. Но и при таких обстоятельствах комиссия не может действовать произвольно. Если число депутатов не меняется, комиссия должна изменить только округа, которые не удовлетворяют требованиям закона, а также, если в этом возникает необходимость, и соседние с ними округа.

Еще одно важное требование закона заключается во временных рамках этого процесса. Если раньше (до 2002 г.) нарезка избирательных округов могла производиться в ходе уже начавшейся избирательной кампании, то действующее законодательство предусматривает порядок, при котором к началу кампании (в крайнем случае, в первые дни кампании) схема округов должна быть определена и опубликована. Избирательная комиссия обязана определить схему округов не позднее чем за 80 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы. Представительный орган должен утвердить схему не позднее чем за 20 дней до истечения срока, в который должны быть

---

<sup>37</sup> Отметим, что депутаты соответствующего представительного органа при утверждении схемы избирательных округов являются наиболее заинтересованными лицами, поскольку обычно большинство их собираются баллотироваться на новый срок.

назначены выборы<sup>38</sup>. Если схему приходится утверждать избирательной комиссией, то она обязана это сделать не позднее чем через 5 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов. Схема (включая ее графическое описание<sup>39</sup>) должна быть опубликована (обнародована) не позднее чем через 5 дней после ее утверждения.

### *1.5.3. Одномандатные и многомандатные избирательные округа*

Прежде чем обсуждать правила нарезки избирательных округов, необходимо отметить, что округа могут быть одномандатными или многомандатными (в первом случае в округе избирается один депутат, во втором – несколько). На выборах мажоритарной части законодательных органов субъектов РФ обычно используются одномандатные округа (особенно после перехода на смешанную систему выборов)<sup>40</sup>. На выборах представительных органов местного самоуправления многомандатные округа используются довольно широко<sup>41</sup>.

Одна из главных причин образования многомандатных округов – возможность сделать схему избирательных округов более разумной и географически обусловленной. Так, при проведении выборов по одномандатным округам во многих случаях для соблюдения требуемого законом примерного равенства числа избирателей в округе, приходится «резать» дома (в городской местности) или деревни (в сельской местности). Кроме того, для местных выборов обычно характерна более низкая конкуренция; а многомандатные округа позволяют обеспечить альтернативность выборов даже тогда, когда среднее число кандидатов на один мандат оказывается меньше двух.

В то же время большое число распределяемых в округе мандатов в сочетании с высокой степенью конкуренции может привести к тому, что избирателю будет чрезвычайно трудно осуществить осознанный выбор. Кроме того, многомандатные округа, в которых избирателю предоставлено столько голосов, сколько разыгрывается мандатов, усиливают недостатки мажоритарной системы и ослабляют ее достоинства: округа становятся больше, а значит

<sup>38</sup> В «рамочном» федеральном законе не рассматривается вариант, когда схема округов утверждается законом субъекта РФ. По-видимому, в этом случае указанный срок относится к моменту утверждения закона, т.е. его подписания главой субъекта РФ.

<sup>39</sup> К сожалению, суды обычно не считают неопубликование графического описания схемы округов серьезным нарушением. Кроме того, не урегулирован вопрос о возможных несоответствиях словесного и графического описания.

<sup>40</sup> Многомандатные округа на региональных выборах сохранились в Республике Калмыкия и Амурской области. В некоторых автономных округах используются единые многомандатные мажоритарные округа, однако в этом случае вопрос о нарезке не стоит.

<sup>41</sup> На выборах в представительные органы местного самоуправления в 1995–1998 гг. в многомандатных округах замещался 31% мандатов (см.: Формирование органов местного самоуправления в Российской Федерации. 1995–1998. Электоральная статистика. М., 1999. С. 30, 39).

связь избирателей с кандидатом ослабляется; при этом становится возможной ситуация, когда жители территории со специфическим интересом, которые при образовании одномандатных округов могли бы иметь в органе своего представителя, оказываются в случае многомандатного округа без представительства. В связи с этим закон установил, что число мандатов, распределяемых в многомандатном округе, не может быть больше пяти. Исключение возможно для выборов органа местного самоуправления сельского поселения, а также в случае, если округ образован в границах избирательного участка (т.е. округ небольшой – заведомо меньше 3 тыс. избирателей).

До 2000 г. была широко распространена практика образования на территории, где организовывались выборы, округов с разным числом мандатов, в том числе одновременного образования одномандатных и многомандатных округов. При этом избиратель имел в каждом округе столько голосов, сколько в этом округе распределялось мандатов. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 23 марта 2000 г. № 4-П<sup>42</sup> признал, что наделение избирателей на выборах в один орган власти разным числом голосов нарушает равенство прав избирателей. Суд установил, что избиратели должны обладать равным числом голосов, в том числе и в случае образования избирательных округов с разным числом мандатов<sup>43</sup>.

Данное требование Конституционного Суда РФ было закреплено в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. После этого образование округов с разным числом мандатов стало применяться значительно реже.

Следует отметить, что в случае образования округов с разным числом мандатов возможностей для манипуляций значительно больше. Поэтому в указанном постановлении Конституционного Суда сказано, что «положение о проведении выборов одновременно по одно- и многомандатным избирательным округам должно сопровождаться нормативным определением объективных критериев отнесения той или иной территории к одномандатному либо многомандатному округу, допускающих проверку обоснованности таких решений». И хотя это требование не нашло отражения в законе, данную позицию Конституционного Суда можно использовать при оспаривании схемы округов, основанной на произвольном отнесении территорий к округам с разным числом мандатов.

<sup>42</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 13. Ст. 1429.

<sup>43</sup> Это постановление Конституционного Суда РФ положило начало применению в России новой для нее избирательной системы «ограниченного вотума» (избиратель имеет меньше голосов, чем число мандатов в округе) и ее предельного случая – системы «единственного непередаваемого голоса» (избиратель имеет один голос).

#### 1.5.4. Правила нарезки избирательных округов

Что касается правил нарезки избирательных округов, то они основаны на трех принципах:

- примерного равенства числа избирателей, приходящихся на один мандат;
- единства территории округа;
- учета административно-территориального устройства.

Существует еще один известный принцип – принцип стабильности избирательных округов. В законодательстве этот принцип явно не обозначен, однако, как отмечалось выше, он косвенно реализуется в том случае, когда новую схему округов не удается утвердить представительному органу власти. Сам же представительный орган обычно заинтересован в стабильности, поэтому данный принцип на практике часто доминирует.

Для нормативного обеспечения принципа примерного равенства в законе используется понятие *средняя норма представительства*. К сожалению, это понятие в законе не определено, однако из общих соображений следует, что под средней нормой представительства нужно понимать общее число избирателей на территории, где организуются выборы, деленное на число мандатов в соответствующем представительном органе (или одной из его палат), иными словами – *среднее число избирателей, приходящихся на один мандат*.

Согласно общему правилу, в одномандатных избирательных округах допускается отклонение числа избирателей от средней нормы представительства не более чем на 10%.

Аналогичное требование установлено и для многомандатных избирательных округов, однако оно неточно сформулировано. Согласно пункту 4 статьи 18 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «отклонение числа избирателей в многомандатном избирательном округе от средней нормы представительства избирателей, умноженной на число депутатских мандатов в данном округе, не может превышать 10 процентов от средней нормы представительства избирателей». Чтобы понять ошибочность этой формулировки, удобно воспользоваться понятием *цена мандата*, т.е. число избирателей, приходящихся на один мандат. Именно эта величина (цена мандата) и должна быть примерно равна в многомандатных округах, как это и указано в законе. Однако если понимать цитированную норму буквально, то легко вычислить, что для двухмандатного округа отклонение цены мандата от средней нормы представительства не должно превышать 5% от последней, а для пятимандатного округа – 2% от последней. Правильной была бы следующая формулировка: «отклонение числа избирателей в многомандатном избирательном округе от средней нормы представительства избирателей, умноженной на число депу-

татских мандатов в данном округе, не может превышать 10 процентов от средней нормы представительства избирателей, умноженной на число депутатских мандатов в данном округе» либо «отклонение числа избирателей в многомандатном избирательном округе, деленного на число депутатских мандатов в данном округе, от средней нормы представительства избирателей не может превышать 10 процентов от средней нормы представительства избирателей».

В то же время закон предусматривает и ряд исключений из общего правила, причем круг и размер исключений был значительно расширен в 2003 г.:

– в труднодоступных и отдаленных местностях допустимый размер отклонения для одномандатного округа составляет 30% (для многомандатного округа – 15%);

– для того чтобы избежать разделения территорий муниципальных образований между разными округами, допустимый размер отклонения повышается до 20%;

– при образовании избирательных округов на территориях компактного проживания коренных малочисленных народов допустимый размер отклонения может быть повышен до 40%<sup>44</sup>;

– предельные нормы отклонений могут не применяться при образовании на территории автономного округа, входящего в состав другого субъекта РФ, одного одномандатного избирательного округа, включающего в себя всю территорию данного автономного округа, – на выборах депутатов законодательного органа указанного субъекта РФ;

– предельные нормы отклонений могут не применяться при выборах в федеральные органы власти<sup>45</sup>.

Второй принцип реализуется нормой, запрещающей образование избирательного округа из территорий, не граничащих между собой. Разумеется, здесь тоже допускается исключение: анклавные территории, т.е. часть территории субъекта РФ или муниципального образования, не граничащая с другими его частями (например, г. Зеленоград, входящий в состав Москвы, но не граничащий с ней). Данное требование ограничивает возможности произвольного со-

<sup>44</sup> Отметим, что при допустимом 20%-ном отклонении размера округа от средней нормы представительства вес голоса у разных избирателей может различаться в 1,5 раза, при 30%-ной – в 1,86 раза, а при 40%-ной – в 2,33 раза.

<sup>45</sup> Последнее исключение касается выборов депутатов Государственной Думы, где на уже отмененных выборах по одномандатным округам было предусмотрено образование на территории любого субъекта РФ не менее одного одномандатного избирательного округа. В силу значительных различий в численности населения субъектов РФ эта норма приводила к огромным расхождениям в числе избирателей в разных одномандатных избирательных округах. Например, на выборах 2003 г. вес голоса избирателей Курганской области и Эвенкийского автономного округа различался примерно в 64 раза. Однако Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 17 ноября 1998 г. № 26-П признал допустимым такое отступление от принципа равного избирательного права «в целях сохранения целостности федеративного государства».



единения территорий в округе, однако не может воспрепятствовать созданию округов причудливой формы. Впрочем, для последнего в принципе сложно придумать формализованный запрет.

Третий принцип по приоритету уступает первым двум. В законе говорится, что только при соблюдении требований о примерном равенстве округов и единства территории учитывается административно-территориальное устройство (деление) субъекта РФ, территории муниципальных образований. Впрочем, этот принцип учтен и в отмеченной выше норме, позволяющей увеличить допустимый размер отклонений от равенства для того, чтобы избежать разделения территорий муниципальных образований между разными округами.

#### ***1.5.5. Как граждане могут повлиять на нарезку избирательных округов?***

Наилучшие возможности в этом отношении есть у граждан, являющихся членами избирательной комиссии, которая организует выборы, а также у партий и общественных объединений, чьи представители входят в состав данной комиссии. Поскольку именно избирательная комиссия занимается нарезкой на самом раннем этапе, эти граждане также достаточно рано могут включиться в данный процесс.

Первая проблема может возникнуть с данными о численности избирателей. Поскольку соблюдение норм о равенстве округов по числу избирателей легко проверяется арифметически, у органов власти, желающих создать неравные округа, может возникнуть соблазн представить заведомо неверные данные о численности избирателей на той или иной территории. Член избирательной комиссии имеет право узнать данные о численности избирателей, которые поступили в комиссию, еще до того, как комиссия примет решение о схеме округов.

Конечно, проверить достоверность этих данных не всегда возможно, однако можно сравнить данные о численности избирателей на предыдущих выборах с новыми данными. Если за период, прошедший после предыдущих выборов, на территории не было массового сноса старых домов и строительства новых, массовой миграции и т.п., то изменения во всех частях должны быть примерно одинаковы (естественный прирост или естественная убыль населения). Сильные расхождения должны вызывать подозрения, и нужно предпринять усилия для проверки этих подозрений.

Далее, следует иметь в виду, что решение избирательной комиссии об определении схемы округов является самостоятельным документом, и если оно не соответствует требованиям закона, его можно оспорить еще до того, как оно будет утверждено соответствующим представительным органом. Это важно с точки зрения выигрыша во времени. Оспаривание уже утвержденной схемы

округов затруднено в связи с тем, что утверждение происходит перед самым началом кампании, а значит судиться придется уже во время кампании. В такой ситуации отмена утвержденной схемы должна неизбежно привести к переносу выборов, поэтому суд скорее будет склонен закрыть глаза даже на существенные нарушения закона.

Оспаривая схему округов, важно предложить альтернативный вариант. Особенно это необходимо в тех случаях, когда нужно доказать, что можно соблюсти общие требования закона, не прибегая к разрешенным исключениям. Например, авторы схемы могут утверждать, что при отклонениях до 10% невозможно избежать разделения территорий муниципальных образований между разными округами. Если вы сможете предложить вариант, при котором разделения не происходит и отклонения не превышают 10% (а также не образуются округа из неограничивающих территорий), то тем самым докажете, что оспариваемая вами схема закону не соответствует, поскольку закон разрешает увеличивать отклонения, только если при 10%-ных отклонениях разделения избежать невозможно.

## **1.6. Выдвижение и регистрация кандидатов – одна из самых болевых точек в реализации избирательных прав граждан**

### ***1.6.1. Способы выдвижения кандидатов***

По действующему законодательству возможны два способа выдвижения кандидата в депутаты или на выборную должность: выдвижение от избирательного объединения или самовыдвижение<sup>46</sup>. При этом избирательными объединениями на выборах в органы государственной власти являются только политические партии (или их региональные отделения), создание которых в России в настоящее время чрезвычайно затруднено. На выборах в органы местного самоуправления избирательным объединением является также общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> В тех случаях, когда выборы проводятся полностью по пропорциональной системе (как предстоящие выборы депутатов Государственной Думы пятого созыва), выдвижение кандидатов в порядке самовыдвижения не предусматривается.

<sup>47</sup> При этом указанное общественное объединение либо внесенные в его устав изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы не позднее чем за один год до дня голосования, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением его полномочий – не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования.

Следует отметить, что по закону избирательное объединение (в том числе партия) может выдвигать в качестве кандидата гражданина, не являющегося членом этого объединения. Таким образом, выдвижение от партии – это не исключительная привилегия членов данной партии, таким правом могут воспользоваться и беспартийные. Конечно, можно предполагать, что партия предпочтет выдвигать своих членов, а не иных граждан, в то же время всегда есть авторитетные лица, остающиеся беспартийными, которым партии готовы отдавать предпочтение перед своими членами.

Выдвижение от избирательных объединений имеет свои достоинства и недостатки. Если партия (или иное общественное объединение) пользуется авторитетом, этот авторитет будет помогать и выдвинутому от партии кандидату. Кроме того, избирательное объединение может помочь кандидату в финансировании его избирательной кампании, хотя такое бывает далеко не всегда. Возможна также организационная и консультационная помощь. В то же время избирательное объединение имеет право отозвать свое выдвижение (в том числе и после регистрации кандидата), а также в случаях, предусмотренных законом, поменять для выдвинутого им кандидата избирательный округ. В определенных обстоятельствах невысокая популярность партии может повредить выдвинутому ею кандидату, тем более что информация о том, что кандидат выдвинут данной партией, размещается в избирательном бюллетене. Кроме того, выдвижение от избирательного объединения обычно занимает больше времени, и это тоже немаловажный фактор в условиях не слишком длительной избирательной кампании. Поэтому даже члены партий иногда используют процедуру самовыдвижения. Для тех же, кто не является членом какого-либо избирательного объединения и не желает связывать себя с ними, самовыдвижение остается единственным способом стать кандидатом.

До 2002 г. существовал еще один способ выдвижения – инициативными группами избирателей. От самовыдвижения этот способ отличался тем, что требовались еще дополнительные документы – подписи нескольких избирателей с их паспортными данными. Таким образом, у избирательных комиссий были дополнительные возможности для придинок. Отмена этого способа выдвижения в реальности не лишила избирателей возможности обращаться к гражданину, которого они хотели бы избрать, с предложением стать кандидатом; она лишь сделала отношения кандидата и выдвигающих его избирателей неформальными. Тем более что и при выдвижении группой избирателей окончательное решение все равно оставалось за кандидатом.

Выдвижение является первым шагом к регистрации в качестве кандидата и требует относительно небольших организационных усилий, особенно в слу-

чае самовыдвижения<sup>48</sup>. На этом этапе от кандидатов требуется немного: заявление о согласии баллотироваться, представление сведений биографического характера, а также сведений о доходах и имуществе. При этом закон требует, чтобы кандидаты (кроме выдвинутых в составе списка кандидатов) лично представили необходимые документы в соответствующую избирательную комиссию (исключениями могут быть случаи, когда кандидат болен или находится в СИЗО).

### ***1.6.2. Выбор: подписи или залог?***

Второй этап – представление документов для регистрации – требует значительных усилий, особенно если речь идет о федеральных или региональных выборах. При этом кандидаты и партии поставлены в неравные условия: кандидаты и списки кандидатов, выдвинутые партиями, которые имеют представительство в Государственной Думе, освобождены от наиболее тяжелой задачи – сбора подписей или внесения избирательного залога.

Изменения, внесенные в избирательное законодательство в 2005 г., существенно усложнили задачу, стоящую перед остальными кандидатами и партиями. Раньше они могли одновременно собирать подписи и вносить залог; и если действительных подписей оказывалось недостаточно, то они регистрировались по залогу, а если их регистрировали по подписям, то залог возвращался. Теперь же нужно выбирать: собирать подписи или вносить залог. При этом допустимый процент «брака» в подписных листах серьезно уменьшен – до 5% на федеральных выборах и до 10% на региональных и местных.

И количество подписей, которые необходимо собрать, и размер залога устанавливаются специальными законами для конкретных выборов и поэтому могут существенно различаться в разных регионах. Однако для количества подписей «рамочный» закон определил максимально допустимую величину – 2% от числа избирателей в избирательном округе (для многомандатного округа – 2% от числа избирателей, приходящихся на один мандат). Во многих регионах установлено число подписей на уровне 1% от числа избирателей. Что касается размера залога, то он привязан к такому параметру, как предельный размер расходования средств избирательного фонда. Залог должен составлять 15% этого размера. Законом субъекта РФ размер залога может быть уменьшен, но лишь до 10% указанного параметра. Само же значение предельного размера расходования средств избирательного фонда «рамочным» законом не

---

<sup>48</sup> Исключением является процедура самовыдвижения кандидата на пост Президента РФ, которая требует проведения собрания избирателей численностью не менее 500 человек. Выдвижение кандидатов от избирательного объединения требует организации съезда, конференции или общего собрания членов объединения.

ограничено ни снизу, ни сверху, поэтому этот предельный размер и, соответственно, размер залога могут быть любыми.

Таким образом, выбор между подписями и залогом зависит от многих обстоятельств. Если брать финансовую сторону дела, то нужно иметь в виду, что сбор подписей тоже может потребовать немалых расходов. Конечно, на местных выборах в небольших муниципальных образованиях, где необходимое число подписей невелико и подписи зачастую собирает сам кандидат или близкие ему люди, можно обойтись лишь расходами на бумагу. Если же необходимо собрать более тысячи подписей, то трудно обойтись без сборщиков подписей, которым за эту работу надо платить. Кроме того, некоторые законы требуют нотариального удостоверения сведений о сборщиках подписей, что влечет за собой дополнительные усилия и дополнительные расходы.

И все же во многих случаях расходы на сбор подписей оказываются значительно меньше размера избирательного залога. Правда, залог возвращается, если кандидат наберет не менее 5% голосов избирателей<sup>49</sup>. В то же время эти средства «омертвляются» на время избирательной кампании и снижают реальный «потолок» расходования средств избирательного фонда.

Многие политтехнологи рассматривают сбор подписей как определенную форму предварительной агитации, а также как способ оценить популярность кандидата, отношение к нему избирателей, понять проблемы, которые их волнуют. Кроме того, информация о том, зарегистрирован кандидат по подписям или по залогом, помещается в информационных материалах и в избирательном бюллетене и влияет на выбор части избирателей.

Если же кандидат опасается, что избирательная комиссия к нему необъективна, то подписи оказываются более уязвимыми, чем залог<sup>50</sup>. Однако, как будет показано далее, внесение залога тоже не гарантирует от произвола.

### *1.6.3. Сбор подписей и их проверка*

Сбор подписей в тех случаях, когда необходимое их количество значительно и приходится привлекать бригаду сборщиков, требует серьезной организационной работы, тем более что срок сбора подписей весьма ограничен. Необходимо распределить работу между сборщиками, обеспечить их подписными листами и инструкциями; очень важно также организовать проверку собран-

<sup>49</sup> Пять процентов – это предельная величина, установленная «рамочным» законом для кандидатов. Для списков кандидатов этот же закон устанавливает предельную величину на уровне 3%. Законы субъектов РФ могут установить и меньший порог для возврата залога.

<sup>50</sup> Примеры того, как пристрастные избирательные комиссии «браковали» подписи неугодных кандидатов (в том числе примеры, речь о которых пойдет далее), можно найти в книге: Бузин А. Московские муниципальные выборы 2004 года: история фальсификации. М., 2005. С. 29–53.

ных подписей (чтобы не сдавать в избирательную комиссию подписи, которые могут быть легко «забракованы»).

Закон предъявляет жесткие требования и к процедуре сбора подписей, и к оформлению самих подписей. Запрещено собирать подписи на рабочих местах, по месту учебы, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат, а также при оказании благотворительной помощи. Не допускается участие в сборе подписей органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления учреждений и организаций (независимо от формы собственности), членов избирательных комиссий с правом решающего голоса. Также запрещено принуждение избирателей в процессе сбора подписей и их вознаграждение за внесение подписи. Подписи, собранные с нарушением этих запретов, должны признаваться недействительными.

Сами подписные листы должны быть оформлены, что называется, без сучка и задоринки. Форма подписного листа должна строго соответствовать форме, указанной в законе<sup>51</sup>. Сведения об избирателе могут быть вписаны либо самим избирателем, либо сборщиком подписей (участие третьего лица, даже если это ближайший родственник избирателя, не допускается), а дата внесения подписи – только самим избирателем. Любые исправления должны быть специально оговорены избирателем или лицом, заверяющим лист (а исправления в дате внесения подписи – исключительно избирателем). Любые неточности в данных об избирателе дают основание для признания его подписи недействительной<sup>52</sup>. Сокращения в сведениях об избирателе допустимы лишь тогда, когда они «не препятствуют однозначному восприятию этих сведений», но при решении вопроса – однозначно восприятие или нет – остается большая доля субъективизма. Подписные листы должны быть тщательно заверены дважды – сборщиком подписей и кандидатом<sup>53</sup> (или уполномоченным избирательного объединения), с точным указанием всех необходимых сведений.

Стоит отметить, что в городах становится все труднее собирать подписи по месту жительства избирателей: возрастает число различных заповор в подъездах, да и жители становятся недоверчивее. При этом давно обнаружено, что собирать подписи за неизвестного кандидата легче, чем за хорошо известного: у последнего может быть масса недоброжелателей, в то время как за неизвест-

<sup>51</sup> Известны случаи, когда подписи были «забракованы» только за то, что подпись избирателя и дата ее внесения были размещены в разных колонках, в то время как закон предусмотрел для них единую колонку; при этом суд (как в первой, так и в кассационной инстанции) согласился с решением избирательной комиссии.

<sup>52</sup> В некоторых случаях «неточности» могут быть объективно обусловленными. Так, бывают ситуации, когда адрес дома в паспортном штампе о регистрации имеет расхождение с другими официальными документами. В этом случае придаться можно к любому из двух вариантов.

<sup>53</sup> Если кандидат сам собирал подписи, то он все равно должен дважды заверить подписные листы.

ного человека большинство избирателей готово подписаться без особых затруднений (особенно если сборщик производит приятное впечатление – фактически люди подписываются для того, чтобы сделать приятное сборщику).

Не секрет, что при сборе подписей допускается масса злоупотреблений. Несмотря на жесткие законодательные запреты, органы власти помогают собирать подписи кандидатам, которых они поддерживают, поскольку зависящие от власти избирательные комиссии закрывают глаза на такие нарушения. Существует и целая индустрия фальсификации подписей с использованием «пиратских» баз данных. Как это ни парадоксально, но «забраковать» грамотно фальсифицированные подписи оказывается труднее, чем подписи, честно собранные путем тяжелой и неблагодарной работы. Тем не менее стоит напомнить, что за фальсификацию подписей предусмотрена уголовная ответственность, а прокуратура возбуждает дела против фальсификаторов подписей с большей готовностью, чем против лиц, фальсифицирующих итоги голосования.

Закон предусматривает определенные процедурные гарантии для кандидата в процессе проверки подписных листов. Во-первых, при проведении проверки вправе присутствовать или сам кандидат, или его доверенное лицо либо уполномоченный представитель. При этом избирательная комиссия должна известить кандидата или его представителя о проведении проверки. Во-вторых, комиссия обязана не позднее чем за двое суток до своего заседания, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, передать кандидату или его представителю копию протокола об итогах проверки подписей, в котором, в частности, должно быть указано количество подписей, признанных недостоверными и (или) недействительными, с указанием оснований (причин) признания их таковыми. Более того, если результаты проверки должны повлечь за собой отказ в регистрации, кандидат вправе получить в комиссии одновременно с копией итогового протокола заверенные копии ведомостей проверки подписных листов, в которых приводятся основания (причины) признания подписей избирателей недостоверными и (или) недействительными, с указанием номеров папки, подписного листа и строки в подписном листе, где содержится каждая из таких подписей. Кандидат также имеет право получить копии официальных документов, на основании которых соответствующие подписи были признаны недостоверными и (или) недействительными.

К сожалению, эти требования закона не всегда выполняются избирательными комиссиями. При этом несоблюдение комиссией данных требований суд может не счесть основанием для отмены ее решения об отказе в регистрации. Однако кандидат должен знать эти положения закона и настаивать на их выполнении. Добавим также, что после сдачи документов на регистрацию канди-

дат имеет право назначить члена комиссии с правом совещательного голоса, который сможет отстаивать его интересы уже на этапе проверки подписей и принятия решения о регистрации.

#### *1.6.4. Проблемы при внесении избирательного залога*

В отношении кандидата, внесшего избирательный залог, у избирательной комиссии меньше возможностей для произвола, однако и здесь кандидата могут поджидать «подводные рифы». В первую очередь следует отметить, что в разных законах установлены различные ограничения для внесения в избирательный фонд тех или иных средств. Если для выборов депутатов Государственной Думы собственные средства кандидата или партии ограничены половиной «потолка» избирательного фонда, что позволяет вносить залог исключительно из собственных средств, то в региональных законах возможны более жесткие ограничения. Так, Избирательный кодекс города Москвы ограничивает собственные средства кандидата в депутаты Московской городской Думы 3% «потолка» избирательного фонда, добровольные пожертвования граждан – 0,5%, добровольные пожертвования юридических лиц – 10%. Таким образом, ни собственных средств кандидата, ни пожертвований одного юридического лица недостаточно для того, чтобы набрать средства на залог, составляющий 15% «потолка» избирательного фонда.

Кроме того, закон требует, чтобы залог вносился единовременно и в полном объеме. Если кандидат внесет меньшую сумму, чем требуется, эти средства будут возвращены. Законом также предусмотрено, что только что внесенный избирательный залог возвращается (т.е. фактически не принимается) в том случае, если:

- залог вносится после истечения срока подачи документов для регистрации кандидатов, списков кандидатов;
- средства в качестве избирательного залога поступают на специальный счет после представления в избирательную комиссию подписных листов;
- средства в качестве избирательного залога поступают на специальный счет без представления в избирательную комиссию копии соответствующего платежного документа с отметкой кредитной организации;
- избирательный залог вносится за счет средств, поступивших в избирательный фонд с нарушением требований, предусмотренных законом.

Последнее основание наиболее коварное. Комиссия может обнаружить какое-нибудь мелкое нарушение (например, неуказание в платежном поручении какого-нибудь из требуемых законом сведений) при перечислении средств, из которых потом был внесен залог, и на этом основании весь залог будет возвращен.



Следует также отметить, что срок для возврата залога комиссией составляет 10 дней. Таким образом, возвращаемые средства могут оказаться недоступными для их повторного внесения, которое часто необходимо сделать в более сжатые сроки.

Наиболее вопиющий случай произошел на выборах депутатов Московский городской Думы в 2005 г. В окружной избирательной комиссии № 12 трем кандидатам, пожелавшим внести залог, были сообщены реквизиты не того счета, на который необходимо было перечислить залог. Затем им было отказано в регистрации на том основании, что они не перечислили средства на нужный счет. Городская избирательная комиссия и городской суд поддержали решение окружной комиссии, и только решение Верховного Суда РФ восстановило права этих трех кандидатов. Но при этом кандидаты были зарегистрированы лишь за 5 дней до дня голосования, потеряв целый месяц, в течение которого они не могли вести предвыборную агитацию<sup>54</sup>.

### *1.6.5. Проблемы оформления документов*

Помимо «брака» в подписных листах и ошибок при внесении залога, закон предусматривает еще несколько оснований для отказа в регистрации, которые тоже используются в борьбе с неугодными кандидатами:

- для кандидатов, выдвинутых политической партией, – несоблюдение требований к выдвижению кандидата, предусмотренных Федеральным законом «О политических партиях»; для кандидатов, выдвинутых иными общественными объединениями, – несоблюдение требований пункта 2 статьи 35 «рабочего» закона;
- неоднократное использование кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения<sup>55</sup>;
- отсутствие среди документов, представленных для регистрации кандидата, документов, необходимых в соответствии с законом для регистрации кандидата.

Последнее основание часто толкуется расширительно. К документам, необходимым для регистрации, причисляются и документы, которые кандидат должен представлять при своем выдвижении, а отсутствием считается представление не того документа, какой нужен, по мнению комиссии, или ненад-

<sup>54</sup> Все три кандидата пользовались поддержкой значительной части избирателей. Даже потеряв месяц, каждый из них по результатам голосования получил от 14 до 17% голосов.

<sup>55</sup> В соответствии с изменениями, внесенными в избирательное законодательство в 2005 г., запрет на использование преимуществ должностного или служебного положения относится не только к лицам, замещающим государственные или выборные муниципальные должности либо находящимся на государственной или муниципальной службе, но и к кандидатам, которые являются членами органов управления любых организаций (за исключением политических партий).

лежащее оформление такого документа. При этом закон не обязывает комиссию уведомить кандидата о том, что он представил не тот или ненадлежащим образом оформленный документ, и кандидат узнает об этом спустя несколько недель – в тот момент, когда ему отказывают в регистрации, хотя для исправления недостатка часто достаточно нескольких часов, а иногда и нескольких минут.

Поэтому главная рекомендация кандидатам, которые предполагают, что избирательная комиссия к ним пристрастна: будьте бдительны! Тщательно сверяйте все свои действия с требованиями закона. Скрупулезно проверяйте все документы, которые представляете в комиссию. Не надейтесь, что комиссия вам в чем-то поможет и что-то подскажет.

## **1.7. Права граждан, связанные с информационным обеспечением выборов**

### ***1.7.1. Информирование граждан и предвыборная агитация***

Информационное обеспечение выборов следует считать важнейшей составной частью избирательной кампании. Не нужно доказывать, что активное избирательное право – это не просто право проголосовать, но и возможность осуществить осознанный выбор. Но для того, чтобы избиратель мог осуществить осознанный выбор, он должен обладать достаточной информацией.

Это одна сторона прав граждан, связанных с информационным обеспечением выборов. В данном аспекте гражданин выступает как пассивный потребитель информации (до дня голосования, когда только и проявляется его активность). Однако любой гражданин должен иметь право и возможность активно участвовать в деле информационного обеспечения выборов, что гарантируется частью 4 статьи 29 Конституции РФ, согласно которой «каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом».

Информационное обеспечение выборов включает два компонента, которые не всегда легко отделить друг от друга, тем не менее различие между ними носит принципиальный характер. Эти два компонента – *информирование избирателей* и *предвыборная агитация*.

Главное и практически единственное требование к информационным материалам, распространяемым как через средства массовой информации, так и иным способом, состоит в том, что их содержание должно быть *объективным, достоверным, не нарушать равенства* кандидатов и избирательных объединений. При соблюдении этих условий деятельность по информированию

избирателей может осуществляться свободно<sup>56</sup>.

Что касается предвыборной агитации, то на такую деятельность закон накладывает значительные ограничения, связанные с необходимостью обеспечить равенство кандидатов и избирательных объединений в ходе избирательной кампании<sup>57</sup>. Среди таких ограничений:

- запрещение проводить агитацию широкому кругу организаций и учреждений (органам власти, избирательным комиссиям, воинским частям, благотворительным и религиозным организациям, международным организациям), членам избирательных комиссий с правом решающего голоса, иностранным гражданам, а также должностным лицам при исполнении ими служебных обязанностей и представителям средств массовой информации при осуществлении ими профессиональной деятельности;
- запрещение проводить агитацию в день голосования и накануне дня голосования;
- требование, чтобы расходы на проведение предвыборной агитации осуществлялись исключительно из средств соответствующих избирательных фондов.

Как различить предвыборную агитацию и информирование избирателей? По этому поводу продолжают идти споры. В пункте 4 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предвыборная агитация определена как «деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них)».

Однако 30 октября 2003 г. Конституционный Суд РФ в своем Постановлении № 15-П дал следующее толкование: «Поскольку как агитация, так и информирование любого характера могут побудить избирателей сделать тот или иной выбор, при том что достоверные и объективные сведения о кандидате в большей мере помогают избирателю сформировать свои предпочтения, чем просто призывы голосовать "за" или "против", то очевидно, что критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели – склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объеди-

<sup>56</sup> Из этого правила есть два исключения: 1) органам государственной власти и местного самоуправления запрещено информировать о кандидатах и избирательных объединениях; 2) запрещена публикация результатов опросов, прогнозов и иных исследований, связанных с проводимыми выборами, в течение пяти дней до дня голосования и в день голосования; в день голосования (до момента полного окончания голосования) запрещена также публикация данных об итогах голосования.

<sup>57</sup> Выяснение того, насколько оправданы эти ограничения и насколько практика их применения позволяет обеспечить подлинное равенство кандидатов, выходит за рамки данной книги.

нению. В противном случае граница между информированием и предвыборной агитацией стиралась бы, так что любые действия по информированию избирателей можно было бы подвести под понятие агитации, что неправомерно ограничивало бы конституционные гарантии свободы слова и информации, а также нарушало бы принципы свободных и гласных выборов»<sup>58</sup>.

К сожалению, в запросе Конституционному Суду не оспаривалась цитированная выше формулировка пункта 4 статьи 2 «рамочного» закона, поэтому Конституционный Суд прямо не принимал решения о ее конституционности, хотя косвенно эта формулировка была отвергнута, о чем свидетельствует приведенная цитата. Однако законодатель не стал изменять данную формулировку, лишь в статью 48 «рамочного» закона был добавлен пункт 2<sup>1</sup>, согласно которому действия журналистов при исполнении ими профессиональных обязанностей признаются агитацией, если они неоднократно совершены с целью побудить избирателя голосовать за или против кандидата (списка кандидатов).

### ***1.7.2. Право граждан на получение информации, связанной с выборами***

Избирательное законодательство содержит ряд положений, призванных донести до граждан наиболее важную информацию в ходе избирательной кампании.

Согласно «рамочному» закону, оперативно (в течение пяти дней) должна быть опубликована (обнародована) следующая информация:

- решение о назначении выборов;
- схема избирательных округов;
- списки избирательных участков (с указанием их границ, номеров, мест нахождения участковых комиссий и помещений для голосования).

Кроме того, «рамочный» закон требует, чтобы решения избирательных комиссий, непосредственно связанные с подготовкой и проведением выборов, публиковались в государственных или муниципальных периодических печатных изданиях либо доводились до сведения избирателей иным путем, а также передавались в иные средства массовой информации. Объем и сроки такой публикации должны устанавливаться специальными законами, однако в большинстве случаев специальные законы (как федеральные, так и региональные) такой конкретизации не содержат.

Законом предусмотрена также публикация результатов выборов и итогов голосования, причем в объеме данных, содержащихся в протоколах всех избирательных комиссий, вплоть до участковых. К сожалению, сроки такой пуб-

---

<sup>58</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 44. Ст. 4358.

ликации довольно растянутые, а ответственность избирательных комиссий и средств массовой информации четко не прописана, поэтому это требование закона не всегда выполняется (особенно в отношении данных протоколов участковых комиссий)<sup>59</sup>.

В настоящее время все избирательные комиссии субъектов РФ имеют свой сайт в Интернете (на едином портале Центральной избирательной комиссии РФ). Таким образом, есть возможность размещения в Интернете довольно значительного объема информации. Однако эта возможность используется явно недостаточно: многие комиссии субъектов РФ не размещают там даже свои решения (или размещают их крайне неоперативно).

«Рамочный» закон предусматривает также размещение в Интернете данных протоколов всех избирательных комиссий (включая участковые) об итогах голосования на федеральных и региональных выборах. Стоит отметить, что и здесь закон не устанавливает четкие и разумные сроки. Тем не менее в последние годы эти данные в основном размещаются, причем довольно оперативно, что позволяет с большей эффективностью контролировать процесс подведения итогов голосования и результатов выборов.

Наиболее важной с точки зрения осуществления избирателем осознанного выбора является информация о кандидатах и избирательных объединениях.

В принципе, такую информацию предоставляют сами кандидаты и избирательные объединения. Для этого закон также содержит ряд важных требований, например о предоставлении кандидатам и (или) избирательным объединениям бесплатного эфирного времени и бесплатных печатных площадей в государственных или муниципальных средствах массовой информации, о резервировании ими эфирного времени и печатных площадей, которые могут предоставляться за плату, о выделении на территории каждого избирательного участка мест для размещения агитационных печатных материалов, о выделении помещений для встреч кандидатов с избирателями.

Однако информация, сообщаемая о себе кандидатами, очевидно, не является объективной. Понятно, что любой кандидат стремится сообщить о себе то, что характеризует его с положительной стороны, и скрыть все, что может вызвать негативное отношение. Более того, очень часто кандидаты сообщают о себе не столько факты, сколько субъективно-оценочную информацию (например: «Всю сознательную жизнь боролся за права трудящихся»), а иногда и ложную информацию. В то же время негативную информацию о кандидатах избиратель получает от их соперников (чаще это делается не напрямую, а че-

<sup>59</sup> Тем не менее их можно заставить это сделать, обратившись в суд. Так, в 2002 г. Московский городской суд по заявлению региональной партии «Яблоко» г. Москвы обязал Московскую городскую избирательную комиссию опубликовать полные данные об итогах голосования на выборах депутатов Московской городской Думы 2001 г.

рез кандидатов-спойлеров<sup>60</sup>, анонимные агитационные материалы или подкупленных журналистов); и эта информация, естественно, тоже необъективна. Конечно, сопоставляя сведения, полученные из разных источников, от разных кандидатов, избиратель может в конечном счете составить объективное представление о сторонах, конкурирующих на выборах, однако это не всегда легко сделать, требует существенных затрат времени и определенной грамотности. Во многих же случаях избиратель может быть скорее запутан саморекламной кандидатурой, сочетающейся с «черным пиаром».

Поэтому избирателю, помимо агитационных материалов самих кандидатов и избирательных объединений, необходима объективная информация, получаемая от нейтральных субъектов. Такую функцию должны выполнять средства массовой информации и избирательные комиссии.

Закон провозглашает, что деятельность средств массовой информации по информированию избирателей осуществляется свободно. При этом, как уже отмечалось, содержание информационных материалов должно быть объективным, достоверным, не нарушать равенства кандидатов и избирательных объединений. Как отметил Конституционный Суд РФ в уже цитированном Постановлении от 30 октября 2003 г., «представители этих организаций, действующих на основе редакционной независимости и вырабатываемых журналистским сообществом норм саморегуляции, т.е. правил профессии и этических принципов, должны занимать этичные и взвешенные позиции и освещать избирательные кампании справедливым, сбалансированным и беспристрастным образом».

В действительности, конечно, все далеко не так, особенно если учесть отсутствие у многих средств массовой информации редакционной независимости и то, что российское журналистское сообщество до сих пор не выработало необходимых норм саморегуляции. В этих условиях средства массовой информации, зависимые от органов исполнительной власти, откровенно нарушают равенство кандидатов и избирательных объединений, ярко проявляют свою пристрастность по отношению к участникам избирательного процесса (что является одним из главных проявлений административного ресурса на выборах). Однако опыт показывает, что ужесточение норм в отношении средств массовой информации, усиление запретительных мер и избыточное регулирование в этой сфере не улучшают реализацию избирательных прав граждан, а в еще большей степени осложняют ведение агитационной кампании для оппозиционных кандидатов и тем самым затрудняют осознанный выбор избирателя.

Что касается избирательных комиссий, то информирование избирателей о кандидатах и избирательных объединениях относится по закону к их пря-

<sup>60</sup> От английского spoil – испортить, обобрать (противника).

мым обязанностям. Однако эти обязанности они выполняют чаще всего неудовлетворительно.

Закон особенно настойчиво требует донесения до избирателей информации о доходах и имуществе кандидатов и об операциях с их избирательными фондами. Сама по себе такая информация тоже важна (хотя при нынешней доле теневой экономики она не способна дать истинное представление о материальном положении кандидата). Однако нам представляется, что избирателю все же важнее знать биографические данные о кандидате.

Одним из наиболее эффективных способов, каким избирательные комиссии могут информировать избирателей о кандидатах, является издание сводных плакатов с фотографиями и сведениями обо всех зарегистрированных кандидатах. Выпуск таких плакатов практиковался еще в советское время, когда кандидат был один и у избирателя реально не было выбора. При этом плакаты вывешивались повсеместно, что входило в общий замысел придания советским «выборам» ритуального характера; тем не менее благодаря плакатам советские граждане получали определенную информацию о своих «избранниках».

Выпускаются такие плакаты и в настоящее время, однако здесь важно отметить два негативных обстоятельства. Во-первых, их подготовка, издание и распространение практически не урегулированы законом. Во-вторых, их тиражи крайне малы (особенно по сравнению с тиражами малоинформативных плакатов с призывами прийти на выборы), к тому же наблюдается тенденция к еще большему их сокращению, и размещаются эти плакаты обычно только в день голосования на избирательных участках<sup>61</sup>.

«Рамочный» закон устанавливает только то, что участковая избирательная комиссия оборудует в помещении для голосования стенд, на котором размещает информацию о кандидатах – в объеме, устанавливаемом комиссией, организующей выборы, но не меньше, чем объем данных, внесенных в избирательный бюллетень, плюс сведения об их доходах и имуществе (в том числе о фактах предоставления кандидатами недостоверных сведений, если таковые имеются). Таким образом, «рамочный» закон действительно не требует размещения подобных плакатов ранее дня голосования и где-либо, помимо помещений для голосования. Кроме того, закон обходит молчанием вопрос о том, кто отвечает за изготовление плакатов и содержащуюся в них информацию: очевидно, что участковые комиссии могут лишь вывешивать плакаты на стендах, но их возможности и полномочия не позволяют им определять содержание плакатов и изготавливать их.

<sup>61</sup> Яркое выраженное сопротивление избирательных комиссий увеличению тиражей таких плакатов и заблаговременному их размещению в местах, удобных для ознакомления с ними избирателей, а также сопротивление законодателей внесению в закон соответствующих требований к избирательным комиссиям, свидетельствует о целенаправленной деятельности организаторов выборов по ограничению реального информирования избирателей.

Размещение сводных плакатов в помещениях для голосования, безусловно, играет важную роль. Практика показывает, что многие избиратели рассматривают эти плакаты, прежде чем проголосовать, и, таким образом, делают свой окончательный выбор с учетом содержащейся там информации. То же подтверждают и социологические опросы. Однако не менее важно, чтобы избиратель мог ознакомиться со сводной информацией о кандидатах заранее, для чего необходимо выпускать эти плакаты достаточным тиражом и размещать заблаговременно в местах, посещаемых избирателями.

Примером подробного регулирования порядка изготовления и распространения сводного плаката может служить Избирательный кодекс города Москвы, который содержит специальную статью «Информирование избирателей избирательными комиссиями». Три пункта этой статьи посвящены сводному плакату:

«6. Избирательная комиссия, регистрирующая кандидатов, не позднее чем за 15 дней до дня голосования подготавливает и издает сводный информационный материал (плакат), содержащий сведения о зарегистрированных кандидатах, а также по усмотрению избирательной комиссии и с согласия зарегистрированных кандидатов – фотографии кандидатов. В текст плаката обязательно помещается вся информация о кандидатах, включаемая в избирательный бюллетень, а также сведения об их доходах и имуществе (включая информацию о фактах представления кандидатами недостоверных сведений). Помимо указанных выше сведений в текст плаката может включаться информация биографического характера, которая представляется зарегистрированными кандидатами и должна быть ими документально подтверждена. Текст плаката не должен содержать материалов агитационного характера, а также оценок личности и деятельности кандидата. Всем зарегистрированным кандидатам должны быть предоставлены равные возможности для размещения информации о них в сводном плакате. Порядок подготовки сводных плакатов устанавливает избирательная комиссия, организующая выборы.

7. При проведении выборов депутатов Московской городской Думы Городская комиссия не позднее чем за 15 дней до дня голосования подготавливает и издает сводный информационный материал (плакат), содержащий сведения об избирательных объединениях, городские списки кандидатов которых были зарегистрированы. В текст плаката помещается вся информация об избирательном объединении, включаемая в избирательный бюллетень, а также сведения об основаниях регистрации городского списка кандидатов. В текст плаката помещаются также (при наличии таких сведений) сведения о судимости кандидатов, включенных в городской список, о наличии у кандидата, включенного в городской список, гражданства иностранного государства, о недостоверности сведений, представленных кандидатами, включенными в городской список, в соответствии с частями 1 и 3 статьи 32 настоящего Кодекса. Порядок разме-



щения сведений об избирательных объединениях в указанном плакате должен соответствовать порядку их размещения в избирательном бюллетене.

8. Сводные информационные материалы (плакаты) размещаются в помещениях избирательных комиссий, местах голосования, в специальных местах для размещения информационных и агитационных печатных материалов, предусмотренных частью 8 статьи 54 настоящего Кодекса, а также в других местах, удобных для ознакомления с ними избирателей (с согласия собственников или владельцев объектов, на которых указанные плакаты размещаются)»<sup>62</sup>.

Независимо от того, урегулирован ли как-то вопрос о плакате в законе или нет, очевидно, что главную роль в его подготовке должна играть избирательная комиссия, регистрирующая кандидатов, поскольку именно она обладает наибольшей информацией о кандидатах и наиболее плотно контактирует с кандидатами. И здесь важно отметить основные принципы, которыми, на наш взгляд, следует руководствоваться при подготовке плаката (и которые нашли отражение в цитированных положениях Избирательного кодекса города Москвы):

- плакаты должны содержать больший объем информации о кандидатах, чем избирательный бюллетень (иначе они особого смысла не имеют); дополнительная информация должна предоставляться самими кандидатами;

- избирательная комиссия должна строго соблюдать принцип равенства, который заключается не только в предоставлении всем кандидатам равной площади на плакате, но и одинаковыми требованиями к объективности и документированности информации;

- избирательная комиссия должна нести ответственность за содержание плаката, его достоверность и объективность; поэтому информация, предоставляемая кандидатом, должна быть документирована (если она не является общеизвестной) и должна содержать факты, а не субъективно-оценочные суждения (в противном случае плакат превратится в собранные вместе агитационные материалы)<sup>63</sup>.

Тираж плакатов, его заказ в типографии и даже размещение плакатов на территории избирательного округа находятся в компетенции избирательной комиссии, регистрирующей кандидатов (списки кандидатов). Поэтому одним

<sup>62</sup> К сожалению, эти разумные требования закона систематически не выполняются. Так, на выборах депутатов Московской городской Думы 2005 г. Московская городская избирательная комиссия разместила в плакатах об избирательных объединениях, участвовавших в выборах по городскому округу, даже меньше информации, чем в избирательном бюллетене. Кроме того, тираж плакатов составил примерно 2–3 экземпляра на один избирательный участок, и они не размещались нигде, помимо помещений для голосования.

<sup>63</sup> Еще в середине 1990-х гг. законы разрешали помещать в таких плакатах (в том числе и размещаемых в помещении для голосования) информацию о предвыборных платформах кандидатов, оговаривая лишь, что в них не должны содержаться агитационные призывы. Однако с тех пор стало понятно, что предвыборная агитация не сводится к призывам, а предвыборные платформы стараниями политтехнологов стали носить все более рекламный характер.

из способов защиты права граждан на получение объективной информации о кандидатах является инициирование рассмотрения в избирательной комиссии вопросов, связанных со сводным плакатом. Членам избирательных комиссий (с правом как решающего, так и совещательного голоса) следует внимательно отнестись к решениям о тираже сводных плакатов (их должно быть не менее десяти на один избирательный участок), о порядке их составления и размещения. В приложении 1 приведен возможный проект решения комиссии, который можно предложить комиссии с целью более полного обеспечения прав граждан на информацию о кандидатах.

### ***1.7.3. Участие граждан в информационном обеспечении выборов***

Если анализировать содержание избирательного законодательства, то следует сделать вывод, что граждане имеют право информировать других граждан и проводить предвыборную агитацию любым не запрещенным законом методом. Другое дело, что в отношении предвыборной агитации имеется довольно много запретов.

Пожалуй, существеннее всего ограничивает агитационные возможности граждан, не являющихся кандидатами, требование, чтобы расходы на проведение предвыборной агитации осуществлялись исключительно из средств соответствующих избирательных фондов.

Тем не менее в агитационный период граждане могут свободно предпринимать любые не требующие затрат действия информационного или агитационного характера: индивидуальные беседы, агитационные выступления на улице и во дворах, участие в агитационных митингах и шествиях (без самостоятельного изготовления транспарантов) и т.п. Конечно, может быть высказано сомнение в эффективности таких действий по сравнению с требующими затрат листовками, газетными публикациями и телевизионной рекламой. Однако, если в такой агитации «из уст в уста» (еще именуемой «сарафанным радио») участвует множество граждан, ее эффективность может оказаться выше, чем у самых затратных методов.

В средствах массовой информации часто используются высказывания граждан по вопросам, связанным с выборами. В принципе, эти высказывания не должны носить агитационного характера, если они не оплачены из какого-нибудь избирательного фонда. В то же время в них может содержаться достоверная информация о кандидатах, а также мнения избирателей о кандидатах и проходящей кампании<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Если окажется, что публикация носит характер незаконной агитации, ответственность за это несет не гражданин, а редакция. Редакция отвечает и за то, чтобы информация, сообщаемая разными избирателями, была сбалансированной.

Сложнее с ситуацией, когда гражданин тратит свои средства для информирования других избирателей, например, выпуская листовку с достоверной, но негативной информацией о кандидате. В этом случае его могут обвинить в том, что листовка делается с целью побудить избирателей голосовать против данного кандидата, т.е. является агитационной. Более защищен гражданин в ситуации, когда он распространяет однотипную информацию обо всех кандидатах.

Показательно в этом отношении решение Европейского суда по правам человека (эти решения становятся общепризнанными нормами международного права и тем самым включаются в российскую правовую систему) от 19 февраля 1998 г. по делу «Боуман против Соединенного Королевства»<sup>65</sup>. Заявитель был привлечен к уголовной ответственности за распространение накануне всеобщих выборов 1992 г. листовок, где излагались взгляды на аборт трех основных кандидатов в избирательном округе Галифакс. Суд признал, что британский закон, запрещающий расходовать на издание листовок средства свыше пяти фунтов стерлингов, нарушил право г-жи Боуман на информирование избирателей.

Если же говорить о требовании российского законодательства оплачивать все расходы на проведение предвыборной агитации исключительно из средств избирательных фондов, то и оно не лишает полностью граждан возможности участвовать в тех формах предвыборной агитации, которые требуют расходов, хотя и существенно эти возможности ограничивает. У граждан остается право участвовать в такой агитации в команде кандидата. Более того, не исключается вариант, когда гражданин, по договоренности с кандидатом, вносит свои средства в избирательный фонд кандидата, а затем на эти средства изготавливаются агитационные материалы, которые сам же гражданин и распространяет. Разумеется, любой агитационный материал в поддержку кандидата, оплаченный из его фонда, должен быть с ним согласован, и это тоже определенное ограничение для граждан. Однако оно вполне оправданно: именно кандидат должен определять стратегию и тактику агитационной кампании, характер своей агитации, и у него должна быть возможность не пропускать те материалы, которые в данную схему не вписываются (не говоря уже о материалах, которые под видом позитивной агитации фактически содержат негативную).

Из этой достаточно логичной системы выпадает лишь агитация против всех кандидатов, поскольку для нее законом пока не предусмотрено создание специального фонда, а кандидату, выдвинувшемуся с целью собственного избрания, финансировать такую агитацию из своего фонда неуместно. Однако

<sup>65</sup> См.: Международные избирательные стандарты. С. 708–719.

недавно (14 ноября 2005 г.) Конституционный Суд РФ принял Постановление № 10-П<sup>66</sup>, в котором признал не соответствующей Конституции РФ норму федеральных законов, предполагающую запрет на проведение гражданами лично за счет собственных средств предвыборной агитации, направленной против всех кандидатов. Постановление требует от федерального законодателя «незамедлительно принять меры по урегулированию порядка осуществления гражданами права на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов». При этом Суд указал, что «впредь до установления федеральным законодателем соответствующего регулирования судам и другим правоприменительным органам надлежит непосредственно применять Конституцию Российской Федерации, а также руководствоваться настоящим Постановлением, с тем чтобы не допустить несоразмерные ограничения права граждан на личное проведение предвыборной агитации против всех кандидатов за счет собственных денежных средств».

Остается добавить, что граждане имеют право просто финансово поддерживать предвыборную кампанию кандидатов и избирательных объединений, которым они симпатизируют. Размер такой финансовой помощи ограничивается законами, и эти ограничения могут довольно сильно различаться в разных регионах и для разных выборов. Так, по новому закону о выборах депутатов Государственной Думы, который должен действовать на очередных парламентских выборах, гражданин может жертвовать в фонд политической партии до 280 тыс. руб., а в фонд регионального отделения партии в большом субъекте РФ (где более 3 млн избирателей) – до 1,5 млн руб. Согласно Избирательному кодексу города Москвы, гражданин может жертвовать на выборах депутатов Московской городской Думы в фонд избирательного объединения до 500 тыс. руб., а в фонд кандидата, баллотирующегося по одномандатному округу, – до 45 тыс. руб., на выборах депутатов муниципального Собрания в фонд кандидата, баллотирующегося по одномандатному округу, – до 750 руб., баллотирующегося по многомандатному округу, – до 2 тыс. руб. Согласно Избирательному кодексу Тверской области, гражданин может жертвовать на выборах депутатов областного Законодательного Собрания в фонд избирательного объединения до 4,2 тыс. руб., а в фонд кандидата, баллотирующегося по одномандатному округу, – до 50 тыс. руб., в фонд кандидата в депутаты представительного органа городского округа, муниципального района – до 12 тыс. руб.

---

<sup>66</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 47. Ст. 4968.

#### 1.7.4. Контроль за проведением предвыборной агитации

Контроль за соблюдением избирательных прав граждан и избирательного законодательства при проведении предвыборной агитации является обязанностью избирательных комиссий. Однако они чаще всего выполняют эту задачу плохо – как из-за нежелания утруждать себя лишней работой, так и в силу определенной ангажированности (поскольку самым большим нарушителем обычно является исполнительная власть, поддерживаемые ею кандидаты и зависимые от нее средства массовой информации). Многие комиссии откровенно занимают пассивную позицию, заявляя, что «для соблюдения нейтралитета» они ничего по собственной инициативе не контролируют, а лишь реагируют на поступающие жалобы.

Такое положение заставляет кандидатов и избирательные объединения уделять контролю за соблюдением закона в ходе предвыборной агитации значительное внимание. И в этом деле различные общественные объединения и просто активные граждане, заинтересованные в проведении честных выборов, могут оказать им существенную помощь.

Так, именно граждане могут сыграть важную роль в выявлении анонимных листовок<sup>67</sup>, которые входят в арсенал «грязных избирательных технологий». С помощью граждан могут быть выявлены также факты порчи или уничтожения листовок, в том числе и при участии сотрудников коммунальных служб.

Наиболее важной составляющей контроля за проведением предвыборной агитации является контроль за деятельностью средств массовой информации. Наилучшим методом такого контроля можно считать мониторинг средств массовой информации, т.е. постоянное отслеживание публикаций в периодических печатных изданиях, программ теле- и радиоканалов, связанных с проходящими выборами.

Для мониторинга периодических печатных изданий (в основном газет) необходимо организовать сбор этих изданий. Если газеты распространяются по подписке, проще всего на них подписаться. Сбор газет, которые бесплатно разносятся по почтовым ящикам жителей, можно организовать, договорившись с определенными гражданами, которым эти газеты доставляют. Есть газеты, которые распространяются в определенных местах (например, газета «Метро» распространяется бесплатно большим тиражом на станциях московского метрополитена), их сбор требует больших организационных усилий.

<sup>67</sup> Закон требует, чтобы все агитационные печатные материалы имели подробный перечень выходных данных: кто изготовил данный материал (для организации – наименование, юридический адрес и идентификационный номер налогоплательщика, для физического лица – фамилия, имя, отчество и место жительства), кто его заказал (для организации – наименование, для физического лица – фамилия, имя, отчество), информация о тираже и дате выпуска этих материалов и указание об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда. Впрочем, мы не призываем граждан придираться к мелким недочетам в выходных данных (инициалы вместо имени-отчества, отсутствие даты выпуска и т.п.): по нашему мнению, права граждан в большей степени нарушает запрет на распространение таких листовок, чем сами подобные недочеты.

Сложнее организовать мониторинг электронных средств массовой информации (т.е. радио и телевидения). Для этого необходимо делать записи определенных теле- и радиопередач. Впрочем, существуют фирмы, которые ведут такие записи, а затем их расшифровывают, создавая печатные копии (так называемые транскрипты). С этими фирмами можно заключать договоры и покупать у них как записи, так и транскрипты.

Прежде чем приступить к собственно мониторингу, необходимо разобраться с тем, какие средства массовой информации и в каком качестве участвуют в данной избирательной кампании. Удачнее всего средства массовой информации по их роли на выборах классифицировал профессор М.А. Федотов<sup>68</sup>:

- «уполномоченные», т.е. обязанные предоставлять кандидатам и (или) избирательным объединениям эфирное время или печатную площадь бесплатно и (или) за плату;
- «оплачиваемые», т.е. добровольно согласившиеся предоставлять кандидатам и (или) избирательным объединениям эфирное время или печатную площадь за плату;
- «ангажированные», т.е. учрежденные кандидатами или избирательными объединениями, на которые не распространяются требования о равном отношении к кандидатам и избирательным объединениям;
- «уклоняющиеся», т.е. не предоставляющие никому эфирное время или печатную площадь для агитации.

К «уполномоченным» относятся государственные и муниципальные средства массовой информации, но не все, а определенная их часть – в зависимости от уровня выборов. Но вначале уточним, что такое государственные и муниципальные средства массовой информации в терминах избирательного законодательства.

Для того чтобы средство массовой информации считалось по избирательному законодательству *государственным*, оно должно удовлетворять хотя бы одному из трех условий:

- учредителем (соучредителем) данного средства или его редакции является государственный орган или организация;
- данному средству за год, предшествующий дню официального опубликования решения о назначении выборов, оказывалась государственная поддержка в форме субсидий и (или) субвенций на их функционирование за счет средств федерального бюджета и (или) бюджета субъекта РФ;
- в его уставном (складочном) капитале имеется государственная доля (вклад) Российской Федерации или субъекта РФ.

---

<sup>68</sup> См.: Федотов М.А. От закона до обета: СМИ в избирательной кампании // Выборы. Законодательство и технологии. 2002. № 5. С. 34–39.

Аналогичным образом определяются муниципальные средства массовой информации. Все остальные средства массовой информации (не относящиеся к государственным и муниципальным) именуется негосударственными.

Как уже отмечалось, не все государственные и муниципальные средства массовой информации относятся к категории «уполномоченных». Во-первых, к данной категории не относятся:

- периодические печатные издания, учрежденные органами государственной власти, органами местного самоуправления исключительно для опубликования их официальных материалов и сообщений, нормативных правовых и иных актов;
- государственные и муниципальные периодические печатные издания, выходящие реже чем один раз в неделю;
- специализированные государственные и муниципальные средства массовой информации (культурно-просветительские, детские, технические, научные и т.п.).

Первую группу следует отнести к категории «уклоняющихся» средств массовой информации; при этом, в отличие от других «уклоняющихся», им запрещено не только предоставлять свои печатные площади для предвыборной агитации, но и освещать деятельность кандидатов и избирательных объединений. Вторая и третья группы имеют те же права, что и негосударственные средства массовой информации, т.е. могут добровольно принимать решение о предоставлении за плату эфирного времени или печатной площади.

Во-вторых, муниципальные средства массовой информации могут быть «уполномоченными» только на муниципальных выборах. Кроме того, общероссийские средства массовой информации не являются «уполномоченными» на региональных выборах.

К сожалению, нынешний закон предусматривает отнесение средств массовой информации к общероссийским и региональным на основе сугубо формального признака. Организации телерадиовещания считаются общероссийскими, если они имеют лицензию на вещание на территориях половины или более чем половины субъектов РФ или осуществляют выпуск теле-, радиoproграмм, распространяемых на основании договора иными организациями телерадиовещания на территориях половины или более чем половины субъектов РФ. Периодические печатные издания считаются общероссийскими, если они зарегистрированы для распространения на территориях половины или более чем половины субъектов РФ. Однако есть примеры чисто районных или городских газет, в регистрационных документах которых указано предполагаемое распространение на территории всей страны и которые по этой причине считаются общероссийскими.

Список «уполномоченных» средств массовой информации должен быть опубликован организующей выборы избирательной комиссией или ниже-

стоящей комиссией (так, на федеральных выборах списки региональных «уполномоченных» средств массовой информации публикуют избирательные комиссии субъектов РФ) по представлению соответствующего органа исполнительной власти в сроки, указанные в конкретном законе (например, на выборах депутатов Государственной Думы не позднее чем на десятый день после дня официального опубликования решения о назначении выборов).

Опыт показывает, что избирательные комиссии просто публикуют список, предоставленный органами исполнительной власти, не перепроверяя его<sup>69</sup>. В то же время, как видно из приведенных выше норм, для составления такого списка нужно иметь комплексную информацию, включающую не только данные, содержащиеся в регистрационных документах средства массовой информации, но и информацию о его уставном капитале, а также о его финансировании. По нашему наблюдению, нет такого органа, который имел бы у себя все необходимые для составления списка сведения. В результате списки содержат много путаницы<sup>70</sup> и пробелов. Поэтому мы рекомендуем избирательным объединениям и гражданам внимательно проверять опубликованные списки. Если будет обнаружено, что в перечне пропущена организация телерадиовещания или газета, то следует путем обращения в избирательную комиссию или суд требовать ее включения в список, чтобы она была обязана предоставлять свое эфирное время или печатную площадь.

Что касается «оплачиваемых» средств массовой информации, то для того, чтобы попасть в эту категорию, негосударственные средства массовой информации, а также государственные и муниципальные, не отнесенные к «уполномоченным» (кроме тех, что публикуют лишь официальные материалы), должны не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов опубликовать свои расценки и в тот же срок уведомить об этом соответствующую избирательную комиссию. Если они этого не сделают, то потеряют право размещать агитационные материалы и попадут в разряд «уклоняющихся».

Готовясь к мониторингу средств массовой информации, необходимо проследить, какие из них опубликовали свои расценки. Тем не менее «уклоняющихся» тоже нельзя исключать из поля зрения. Во-первых, необходимо следить, чтобы они не нарушали запрет на размещение агитационных материалов. Во-вторых, данные средства массовой информации не теряют право пуб-

<sup>69</sup> Между прочим, закон не требует, чтобы данный список утверждался решением комиссии, поэтому часто его составляет и передает в печать аппарат комиссии, не ставя членов комиссии даже в известность.

<sup>70</sup> Например, на выборах депутатов Государственной Думы 2003 г. сразу 8 московских газет попали одновременно в списки и общефедеральных, и региональных периодических печатных изданий.



ликовать информационные материалы, и нужно следить, чтобы в этих материалах не было скрытой агитации.

Контролируя предоставление средствами массовой информации эфирного времени и печатной площади, следует в первую очередь следить за соблюдением равных условий для всех кандидатов или всех избирательных объединений. Так, для бесплатного эфирного времени «рамочный» закон следующим образом расшифровывает понятие «равные условия»: «продолжительность предоставленного эфирного времени, время выхода в эфир и другие условия». Для печатной площади «рамочный» закон таких уточнений не делает, но в федеральном законе о выборах депутатов Государственной Думы содержится следующая расшифровка: «равный объем предоставляемой печатной площади, равноценное место на полосе, одинаковый размер шрифта и иные равные условия».

«Рамочный» закон содержит и еще одно важное требование: «Редакции периодических печатных изданий, публикующих агитационные материалы, за исключением учрежденных кандидатами, избирательными объединениями, не вправе отдавать предпочтение какому-либо кандидату, избирательному объединению путем изменения тиража и периодичности выхода периодических печатных изданий». Иными словами, газета с агитационным материалом одного кандидата не должна выходить тиражом в несколько раз большим, чем та же газета с агитационным материалом другого кандидата (возможен, правда, вариант, когда газета в разные дни недели выходит разным тиражом, но это плановая вариация тиража, которая должна быть учтена и в опубликованных расценках).

Есть, однако, одна проблема, которая не отражена в законодательстве. Она касается газет, бесплатно доставляемых в почтовые ящики жителей. Даже если тираж газеты не меняется, возможна ситуация, когда тираж газеты с агитационным материалом одного кандидата полностью разносится избирателям, а с агитационным материалом другого кандидата — остается лежать в издательстве или разносится уже после дня голосования. Для того чтобы отследить подобное нарушение (не столько буквы, сколько духа закона), необходима активная помощь граждан.

Имеется еще несколько требований к размещению агитационных материалов в периодических печатных изданиях, за соблюдением которых нужно следить. Во-первых, публикация агитационных материалов не должна сопровождаться редакционными комментариями в какой бы то ни было форме, а также заголовками и иллюстрациями, не согласованными с соответствующим кандидатом или избирательным объединением. Во-вторых, во всех агитационных материалах, размещаемых в периодических печатных изданиях, должна помещаться информация о том, за счет средств избирательного фонда

какого кандидата или избирательного объединения была произведена оплата соответствующей публикации, а если агитационные материалы были опубликованы бесплатно, то информация об этом с указанием на то, кто разместил эту публикацию.

Гораздо сложнее отслеживать информационные материалы о выборах. Однако такая работа совершенно необходима, поскольку именно под видом разного рода информационных материалов обычно осуществляется скрытая агитация, зачастую более мощная и более эффективная, чем агитация, официально размещенная в средствах массовой информации.

Следует также отметить, что период агитации в средствах массовой информации ограничен четырьмя последними неделями перед днем голосования. Информирование же избирателей осуществляется теми же средствами массовой информации с первых дней избирательной кампании (впрочем, скрытая агитация часто начинается до начала кампании, а иногда и задолго до начала).

Среди информационных материалов отдельное положение занимают сообщения о проведении предвыборных мероприятий, которые даются в информационных теле- и радиопрограммах<sup>71</sup> (а также в периодических печатных изданиях). Закон требует, чтобы такие сообщения давались «исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев». Кроме того, «в них не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности, объему печатной площади, отведенной для таких сообщений».

Как отметил Конституционный Суд в цитированном выше Постановлении от 30 октября 2003 г., данное положение «не может толковаться как запрещающее представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, высказывать собственное мнение, давать комментарий за пределами отдельного информационного блока, поскольку только в таком блоке не должно содержаться комментариев и не должно отдаваться предпочтение кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку по времени освещения предвыборной деятельности, объему печатной площади и соотношению ее предоставления бесплатно и за плату. Иное было бы неоправданным ограничением прав, гарантированных статьей 29 (часть 4) Конституции Российской Федерации».

Таким образом, за пределами информационного блока не действуют строгие нормы, которые позволяли бы с очевидностью доказывать пристрастность

<sup>71</sup> Согласно статье 3 Федерального закона «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» под информационными программами следует понимать ежедневные теле- и радиопрограммы новостей, за исключением авторских информационно-аналитических программ.

средства массовой информации. Тем не менее остается общее требование, согласно которому содержание информационных материалов должно быть объективным, достоверным, не нарушать равенства кандидатов и избирательных объединений. Другое дело, что доказать необъективность и нарушение равенства в аналитических, авторских и иных подобных программах и публикациях невероятно сложно. Еще сложнее доказать наличие у авторов этих программ и публикаций агитационного умысла, что необходимо для квалификации этих материалов в качестве незаконной агитации. Следует также отметить, что средства массовой информации в период избирательной кампании часто начинают более интенсивно освещать профессиональную деятельность определенных кандидатов, особенно тех, кто является депутатами или должностными лицами. Если при этом не указывается, что они являются кандидатами, то доказать связь таких информационных материалов с избирательной кампанией также почти невозможно.

В то же время мониторинг новостных теле- и радиопрограмм, а также новостных публикаций в газетах может быть весьма действенным. Конечно, это не самая большая часть медийного пространства, однако, по данным социологов, новостные программы привлекают к себе наибольшее внимание телезрителей и радиослушателей. И здесь можно делать точные замеры, вычисляя, сколько времени уделено той или иной партии, тому или иному кандидату.

Еще легче доказать пристрастность средства массовой информации при освещении однотипных событий. Так, на выборах депутатов Московской городской Думы 2005 г. Московская городская избирательная комиссия была вынуждена признать нарушение закона со стороны газеты «Метро», которая поместила подробное сообщение о регистрации списка «Единой России», но ничего не сообщила о регистрации других списков (в том числе тех, которые были зарегистрированы на том же заседании, что и список «Единой России»). Другие факты пристрастности этой газеты доказать не удалось.

В качестве примера квалифицированного и объективного анализа информационных материалов, представляемых средствами массовой информации, в приложениях 2 и 3 приведены два решения рабочей группы Центральной избирательной комиссии РФ, принятые в период избирательной кампании 2003 г. по выборам депутатов Государственной Думы и посвященные анализу сюжетов двух ведущих общероссийских телеканалов. К сожалению, Центральная избирательная комиссия фактически дезавуировала позицию своей рабочей группы, одобрив письмо руководителям телеканалов, в котором, вопреки указанным решениям, было сказано, что «нарушений законодательства не выявлено».

## 1.8. Списки избирателей и контроль за их ведением

### 1.8.1. Составление списков избирателей

Списки избирателей играют важнейшую роль в процессе выборов. С одной стороны, они являются главным инструментом реализации активного избирательного права. Именно включение гражданина в список избирателей на одном из избирательных участков является основанием для выдачи ему избирательного бюллетеня, т.е. для предоставления ему возможности проголосовать. С другой стороны, на основании данных из списка избирателей заполняется часть строк итогового протокола участковой избирательной комиссии, в том числе строк, от которых зависит признание выборов состоявшимися или несостоявшимися. Другие строки протокола, заполняемые на основании списка избирателей, играют важную роль с точки зрения контроля за соблюдением закона в ходе голосования и подсчета голосов.

Многолетний российский опыт показывает, что списки избирателей являются одной из самых серьезных проблем в деле обеспечения контроля за честностью проведения выборов. На то есть объективные причины, связанные с несовершенством системы учета избирателей. В то же время очевидно, что списки избирателей являются удобным инструментом возможных манипуляций, тем более что общественный контроль за их правильностью в существенной степени затруднен.

Список избирателей составляется избирательной комиссией, на которую эта обязанность возложена законом о конкретных выборах. Обычно для большинства избирательных участков такую функцию выполняет территориальная избирательная комиссия или избирательная комиссия муниципального образования. На особых участках (за рубежом, в труднодоступных и отдаленных местностях, в воинских частях, больницах, СИЗО, на судах, полярных станциях и т.п.) список составляется участковой избирательной комиссией. Сведения об избирателях, на основании которых составляется список, предоставляются для основной части населения главами местных администраций, об избирателях, проживающих или находящихся на территории воинской части, – командирами воинских частей, об избирателях, проживающих за рубежом или находящихся в длительных зарубежных командировках, – руководителем дипломатического представительства или консульского учреждения.

В соответствии с законом список, составленный вышестоящей комиссией, передается в участковую комиссию практически сразу после ее формирования (по последним федеральным законам – не позднее чем за 20 дней до дня голосования). На участковую комиссию возложена обязанность уточнения списка, в том числе и на основании заявлений избирателей. С этой целью комиссия не

позднее чем за 20 дней до дня голосования должна предоставить список для ознакомления избирателей. Опыт, однако, показывает, что избиратели в основной своей массе не участвуют в предварительной проверке списка и большая часть уточнений, связанных с заявлениями избирателей, происходит в день голосования.

При этом постоянно возникают одни и те же проблемы. Граждане, пришедшие на избирательный участок, сообщают членам участковой комиссии о том, что кто-то из их родственников или соседей умер или выбыл по иной причине. Тем не менее на следующих выборах эти люди вновь оказываются в списке, и история повторяется. Такие недоразумения вызывают у граждан обоснованное недоверие к избирательному процессу, а часто наносят и моральную травму.

Высказываются подозрения, что «мертвые души» в списках сохраняются сознательно, так как дают определенные возможности для манипуляций. В то же время следует отметить, что здесь играет роль и традиционная безалаберность, и несовершенство законодательства. Руководители местных администраций плохо исполняют свои обязанности по ведению учета избирателей. Закон предусматривает административную ответственность за предоставление недостоверных сведений об избирателях (статья 5.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях), но эта норма реально не работает.

Что касается информации о неточностях в списке избирателей, которая поступает в участковую комиссию, то, как это ни удивительно, она и не может быть учтена на следующих выборах. Списки избирателей, в которых делаются уточнения, после выборов хранятся в печатанном виде и не доступны для лиц, ведущих учет избирателей<sup>72</sup>. А участковую комиссию закон не обязывает доводить до этих лиц информацию о выявленных неточностях, и она этого не делает, так как у нее и без того хватает работы. Поэтому не стоит удивляться, что умершие граждане по многу лет продолжают оставаться в списках избирателей.

Было бы желательно, чтобы политически активные граждане более широко пользовались своим правом на ознакомление со списком избирателей. Правда, в законе четко не указано, имеет ли право избиратель ознакомиться с записями обо всех гражданах, включенных в список, или только с записью о себе самом. В то же время понятно, что, если участковая комиссия действительно заинтересована в уточнении списка, она должна позволить избирателю ознакомиться с записями по крайней мере о членах его семьи и знакомых ему соседях.

<sup>72</sup> В 2005 г. в «рамочный» закон был добавлен пункт, гласящий, что после официального опубликования результатов выборов информация об избирателях, содержащаяся в списках избирателей, может использоваться для уточнения сведений об избирателях в регистре избирателей. Тем не менее нет уверенности, что эта новелла изменит положение.

Более того, закон предоставляет избирателю право сообщать в комиссию не только о неточностях в сведениях о нем, но и об изменениях сведений о других избирателях, включенных в список. Правда, в случае заявления избирателя о неточностях в сведениях о нем (как и в случае заявления о включении его в список), закон обязывает комиссию проверить заявление и принять решение в течение 24 часов (а в день голосования – в течение двух часов, но не позднее окончания голосования); в случае же сообщения о других избирателях закон комиссию вообще ни к чему не обязывает.

Следует также иметь в виду требование закона (не всегда, к сожалению, выполняемое), согласно которому исключение гражданина из списка избирателей производится только на основании официальных документов. Это означает, в частности, что в случае сообщения о смерти гражданина, включенного в список, комиссия может исключить его из списка только при предъявлении свидетельства о смерти; если же свидетельство не предъявлено, участковая комиссия должна запросить (скорее всего, через вышестоящую комиссию) подтверждение из загса.

Тем не менее нередки случаи одностороннего «уточнения» списков избирателей непосредственно перед днем голосования, а иногда и в день голосования. С целью увеличения показателя явки участковые комиссии активно «выявляют» убывших избирателей и исключают их, иногда без достаточных на то оснований, одновременно проявляя недостаточную активность по выявлению вновь прибывших избирателей.

Избирательным штабам кандидатов и партий следует уделять серьезное внимание контролю за списком избирателей. Для этого недостаточно иметь наблюдателей, которые участвуют в контроле только в день голосования. Более эффективно контроль могут осуществить члены участковой комиссии с правом совещательного голоса, которых нужно назначить хотя бы за несколько дней до дня голосования. Обычно накануне дня голосования (в субботу) участковые комиссии проводят так называемую репетицию, и в этот день у членов комиссии с правом совещательного голоса будет гораздо больше возможностей, чем в день голосования, ознакомиться со списком и начать контролировать его использование.

### ***1.8.2. Форма списка избирателей***

Форма списка избирателей для каждого выборов утверждается избирательной комиссией, организующей выборы. Однако основные требования к списку указаны в законе, поэтому списки для разных выборов сильно не различаются. Если совмещаются выборы разных уровней, то обычно одна из избирательных комиссий принимает решение о составлении единых списков для всех видов голосования.

Список избирателей составляется для каждого избирательного участка. Председатель и секретарь избирательной комиссии, составившей список, подписывают его и заверяют печатью комиссии. Первый экземпляр списка передается в участковую избирательную комиссию, которая обычно делит его на несколько книг – для того, чтобы сразу несколько членов комиссии могли одновременно выдавать избирателям бюллетени. Каждая такая книга не позднее дня, предшествующего дню голосования, должна быть сброшюрована (прошита), что подтверждается печатью участковой комиссии и подписью ее председателя. Брошюровка необходима для предотвращения подмены листов в списке, поэтому члены комиссии с правом совещательного голоса или наблюдатели должны проконтролировать выполнение этой нормы закона, а в случае, если книги не сброшюрованы, – потребовать, чтобы это было сделано.

В «рамочном» законе не оговорено, что нумерация избирателей в списке должна быть единой по всем книгам. Такое требование есть в старом (действующем до 7 декабря 2006 г.) законе о выборах депутатов Государственной Думы и ряде региональных законов. Впрочем, это требование можно считать подразумеваемым, поскольку разделение списка на книги происходит после его составления. Единая нумерация облегчает контроль за правильностью ведения списка и подсчета данных их него. Избиратели, включаемые в список после его составления, помещаются в конец списка.

В законе сказано, что сведения об избирателях в списке «располагаются в алфавитном или ином порядке». Чаще всего они располагаются по адресам, что удобно и для участковой комиссии, и для контроля. В этом случае легче обнаружить пропуски, дублирование и другие ошибки или подтасовки<sup>73</sup>.

При составлении списка в нем указываются фамилия, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет – дополнительно день и месяц рождения) и адрес места жительства избирателя. Когда избиратель получает бюллетень, он должен вписать в предусмотренную для этого клетку серию и номер своего паспорта или заменяющего его документа<sup>74</sup> и расписаться отдельно за каждый выданный бюллетень<sup>75</sup>. Член комиссии, выдавший бюллетень (бюллетени), также расписывается в соответствующей клетке.

В списке избирателей также имеется колонка «Особые отметки», которая должна использоваться в следующих случаях:

<sup>73</sup> Например, если запись о каком-то избирателе оказалась не в надлежащем месте, следует проверить, нет ли дублирующей записи в положенном месте.

<sup>74</sup> Обычно это делает член комиссии, выдающий бюллетень, что разрешается законом «с согласия избирателя».

<sup>75</sup> Для этого в списке должны быть предусмотрены клетки в соответствии с количеством бюллетеней, по которым осуществляется голосование.

- исключение избирателя из списка (указываются дата и причина исключения, запись заверяется: в случае выдачи избирателю открепительного удостоверения – подписью члена комиссии, выдавшего удостоверение, в иных случаях – подписью председателя комиссии);
- досрочное голосование (делается отметка «Проголосовал досрочно»; четко не указано, когда делается эта отметка, но можно понять так, что она делается уже в день голосования, после опускания бюллетеней досрочно проголосовавших избирателей в ящик для голосования);
- голосование избирателя по открепительному удостоверению<sup>76</sup>;
- голосование избирателя вне помещения для голосования (делается отметка «Голосовал вне помещения для голосования» и ставятся подписи членов комиссии, проводивших голосование);
- выдача избирателю бюллетеня взамен испорченного;
- оказание избирателю помощи в заполнении бюллетеня (указываются фамилия, имя, отчество, серия и номер паспорта или документа, заменяющего паспорт, лица, оказывающего помощь избирателю).

### ***1.8.3. Контроль за ведением списка избирателей***

Таким образом, до начала голосования (лучше всего накануне дня голосования) желательно проверить:

- сброшюрованы ли книги списка избирателей, есть ли заверяющие подписи и печати;
- нет ли сбоев в нумерации избирателей, в порядке размещения сведений об избирателях, дублирующих записей;
- много ли избирателей внесено в список дополнительно, т.е. после его составления;
- много ли избирателей исключено из списка, сделано ли это на основании официальных документов, указаны ли причины исключения, есть ли соответствующие подписи;
- сколько избирателей получили открепительные удостоверения в вышестоящей комиссии (должно соответствовать числу записей в реестре выдачи открепительных удостоверений, который получен от вышестоящей комиссии);
- сколько избирателей получили открепительные удостоверения в участковой комиссии (впоследствии это число должно совпасть с соответствующей записью в протоколе комиссии);

---

<sup>76</sup> Этот момент не урегулирован подробно в «рамочном» законе, поэтому в разных специальных законах может быть разный порядок.



- нет ли росписей избирателей о получении бюллетеней<sup>77</sup>;
- нет ли каких-либо иных, не предусмотренных законом записей или знаков (галочек<sup>78</sup> и т.п.).

В день голосования контроль за списком избирателей затруднен. Все книги находятся на руках у членов комиссии, выдающих бюллетени, и попытки ознакомиться с ними могут восприниматься как стремление помешать работе комиссии (за что наблюдатель может быть удален, а член комиссии с правом совещательного голоса отстранен от участия в работе, т.е. тоже удален). Тем не менее в периоды затишья (которые обязательно бывают в день голосования), сочетая настойчивость и вежливость, можно добиться разрешения ознакомиться со списком.

Особенно важно в этот период ознакомиться с той книгой, куда дополнительно включаются «новые» избиратели – те, кто имеют право голосовать на данном участке, но кого не оказалось в списке (например, по ошибке, из-за того, что поселились в последний месяц перед голосованием, и т.п.), и те, кто голосуют по открепительным удостоверениям. У этих избирателей либо должен быть указан адрес в пределах данного избирательного участка, либо должна быть сделана отметка, что они голосовали по открепительному удостоверению.

В день голосования наблюдатели и члены комиссии с правом совещательного голоса должны также следить, чтобы списки избирателей не выносились из помещения. Необходимо обращать внимание и на внесение каких-либо записей в список в отсутствие избирателей, находящихся рядом с членом комиссии, который работает со списком. Такие действия возможны в редких случаях: внесение записей о досрочно проголосовавших избирателях (в самом начале работы – если есть досрочное голосование), внесение записей об избирателях, проголосовавших вне помещения (после возвращения членов комиссии с переносной урной), поступление официальных документов о выбытии избирателей (в этом случае запись вносится при участии председателя комиссии, который должен поставить свою подпись). В остальных случаях подобные действия должны вызывать подозрения в подтасовке.

Осуществляя контроль за списком избирателей, необходимо иметь в виду, что закон запрещает выдавать наблюдателям и членам избирательных комиссий копии списка. Это может толковаться и более широко, и наблюдателю могут не позволить даже делать какие-либо записи, когда он просматривает спи-

<sup>77</sup> Это лучше всего проверить перед самым началом голосования, но в этот момент проверка не всегда возможна, так как со списком сразу же начинается работа.

<sup>78</sup> Галочкой или подобным знаком могут быть помечены избиратели, про которых известно, что они не придут голосовать, – чтобы можно было вместо них вбросить бюллетень, а их пометить как проголосовавших.

сок. В этом случае необходимо мобилизовать свою память и запомнить подозрительные данные в списке, чтобы затем их записать.

## **1.9. Общественный контроль при проведении голосования и подсчете голосов**

### ***1.9.1. Методы контроля***

Голосование и подсчет голосов обычно проводят участковые избирательные комиссии. Исключение составляет досрочное голосование, которое может проводиться за 15–4 дня до дня основного голосования в вышестоящих избирательных комиссиях (обычно в избирательных комиссиях муниципальных образований). Досрочное голосование предусмотрено только при проведении муниципальных выборов.

К мерам контроля правильности подсчета голосов следует также отнести контроль за изготовлением, передачей и погашением избирательных бюллетеней и открепительных удостоверений, а также контроль за выдачей открепительных удостоверений избирателям. Заметим, что в настоящее время законом не предусмотрено возможностей организации эффективного контроля за изготовлением избирательных бюллетеней и открепительных удостоверений: практически невозможно проверить, совпадает ли их реальный тираж с тиражом, указанным в отчетных документах. Несмотря на то что избирательные бюллетени и открепительные удостоверения по закону являются «документами строгой отчетности», их изготовление не может быть эффективно проконтролировано, и в российской практике зафиксированы случаи изготовления массовых незаконных тиражей избирательных бюллетеней (например, на выборах президента Башкортостана в 2003 г.).

Еще хуже дело обстоит с открепительными удостоверениями. Если незаконное изготовление избирательных бюллетеней влечет за собой уголовную ответственность (ст. 142 Уголовного кодекса РФ), а сокрытие тиражей избирательных бюллетеней — ответственность административную (ст. 5.23 Кодекса РФ об административных правонарушениях), то за те же действия с открепительными удостоверениями юридическая ответственность не предусмотрена. Между тем каждое открепительное удостоверение может быть обменено на один избирательный бюллетень. Массовое использование незаконных тиражей открепительных удостоверений наблюдалось, по словам очевидцев, в восточных областях Украины на выборах президента Украины в конце 2004 г.

Следует также отметить, что общий контроль баланса избирательных бюллетеней и открепительных удостоверений невозможно осуществить по официально публикуемым данным об итогах голосования. Дело в том, что часть избира-

тельных бюллетеней и открепительных удостоверений «оседает» в «вышестоящих» (т.е. не в участковых) комиссиях, которые не отражают в своих протоколах количества погашенных ими избирательных бюллетеней и открепительных удостоверений. Это количество отражается лишь в актах о погашении, являющихся непубликуемыми документами избирательных комиссий, при этом данный «резерв» достаточно велик, и злоупотребление им может повлиять на итоги голосования. Например, на выборах депутатов Государственной Думы в 2003 г. доля «осевших» в вышестоящих комиссиях бюллетеней составила 6% от общего числа изготовленных в стране избирательных бюллетеней, а доля «осевших» в вышестоящих комиссиях открепительных удостоверений составила 17%.

Итак, методами контроля за голосованием и подсчетом голосов являются:

- наблюдение за изготовлением и передачей бюллетеней и открепительных удостоверений;
- наблюдение за погашением избирательных бюллетеней и открепительных удостоверений в «вышестоящих» комиссиях;
- на муниципальных выборах – наблюдение за досрочным голосованием, на региональных и федеральных – за выдачей открепительных удостоверений избирателям;
- наблюдение за голосованием в день голосования;
- наблюдение за подсчетом голосов и составлением протокола об итогах голосования в участковых избирательных комиссиях;
- наблюдение за приемом протоколов участковых избирательных комиссий и подведением итогов голосования в вышестоящей избирательной комиссии (обычно это территориальная комиссия или комиссия муниципального образования);
- сравнение копий протоколов, полученных «наблюдателями» в участковых комиссиях, с официальными данными вышестоящей комиссии;
- анализ данных официальных итогов голосования.

Что касается обработки итогов голосования в комиссиях «высшего» уровня (т.е. не являющихся непосредственно вышестоящими по отношению к участковым комиссиям – окружных, комиссиях субъектов РФ, Центральной избирательной комиссии РФ), то в них искажения итогов голосования уже не происходит, поскольку такие искажения были бы слишком очевидными. Эти комиссии играют важную роль в избирательной кампании до дня голосования, на этапе же подведения итогов их роль становится скорее ритуальной, поскольку они просто демонстративно и торжественно складывают небольшое количество цифр и производят нехитрую операцию установления результата выборов<sup>79</sup>. Тем не менее следует учитывать возможность оспаривания итогов

<sup>79</sup> Обычно они даже этого не делают, полностью доверяя расчетам, проводимым с помощью ГАС «Выборы».

голосования на этом этапе, поэтому полный контроль включает участие в работе и этих комиссий при подведении итогов голосования.

Заметим, что «высшие» комиссии, обладая обширной информацией по итогам голосования, не занимаются ее анализом. Между тем некоторые протоколы участковых избирательных комиссий, удовлетворяющие контрольным соотношениям, должны были бы вызывать подозрение у вышестоящих комиссий. Например, встречаются случаи, когда по протоколу участковой комиссии выходит, что из стационарного ящика для голосования извлекли бюллетеней больше, чем выдали в помещении для голосования<sup>80</sup>. Другим примером может служить неправдоподобно большое количество унесенных бюллетеней (10% и более). Богатую пищу для анализа представляет сравнение протоколов об итогах голосования одного и того же участка по двум видам бюллетеней<sup>81</sup>.

Из перечисленных выше методов контроля основными являются наблюдение за голосованием в помещениях для голосования и наблюдение за подсчетом голосов в участковых и территориальных избирательных комиссиях. Реализация этих методов довольно трудоемка: она требует привлечения большого количества хорошо мотивированных и квалифицированных наблюдателей, а также организации взаимодействия с наблюдателями, сбора информации и оперативного ее анализа.

Организация наблюдения в день голосования и при подсчете голосов имеет двойной эффект. С одной стороны, хорошо организованное наблюдение позволяет выявить фальсификацию итогов голосования, если таковая имеет место, с другой — само по себе присутствие наблюдателей предотвращает часть возможных фальсификаций. Отсутствие же общественного контроля провоцирует власть на попытки фальсификации итогов голосования.

### ***1.9.2. Общая схема организации наблюдения в день голосования и при подсчете голосов***

Кратко задачи общественного контроля в день голосования и при подсчете голосов формулируются следующим образом: фиксация нарушений избирательного законодательства, контроль правильности голосования и подсчета голосов, недопущение расхождений между итогами голосования, установленными на избирательном участке, и официальными итогами голосования по этому избирательному участку. Эти задачи реализуются в первую очередь непосред-

---

<sup>80</sup> Контрольные соотношения, требующие сравнения числа выданных бюллетеней с числом бюллетеней, извлеченных из ящиков для голосования, обычно не предусматриваются в законах о выборах; исключением является Избирательный кодекс города Москвы.

<sup>81</sup> См.: Бузин А. Бесконтрольные соотношения протоколов избирательных комиссий // Факты и комментарии по результатам мониторинга выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации IV созыва. М., 2004. С. 24–37.

ственным наблюдением в помещении для голосования, в помещении приема протоколов от участковых комиссий, оперативной координацией действий наблюдателей в комиссиях разного уровня и оперативным анализом информации.

Избирательное законодательство позволяет присутствовать при голосовании и при подсчете голосов в участковой избирательной комиссии следующим лицам, перечисленным в частях 1 и 3 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (помимо членов участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса):

- членам вышестоящих комиссий и работникам их аппаратов;
- кандидатам, зарегистрированным данной либо вышестоящей комиссией;
- доверенным лицам кандидатов;
- уполномоченным представителям или доверенным лицам избирательно-объединения, список кандидатов которого зарегистрирован данной либо вышестоящей комиссией, или кандидатам из указанного списка;
- представителям средств массовой информации;
- наблюдателям;
- международным наблюдателям.

Каждая из перечисленных категорий лиц обладает законодательно установленными полномочиями. С точки зрения возможностей контроля за ходом голосования и подсчетом голосов наиболее предпочтительными являются полномочия членов комиссии с правом совещательного голоса и наблюдателей, причем полномочия первых чуть шире, чем полномочия последних. Поэтому при организации контроля кандидатам и избирательным объединениям имеет смысл направлять в участковые избирательные комиссии в первую очередь членов с правом совещательного голоса.

Следует отметить, что очень часто все лица, направленные кандидатами и избирательными объединениями для наблюдения на избирательные участки, называются просто наблюдателями. Участковые избирательные комиссии (а также некоторые вышестоящие комиссии) зачастую не различают полномочий наблюдателя (в строгом смысле этого слова) и других представителей кандидатов, избирательных объединений. Говоря о методике общественного контроля за ходом голосования и подведением итогов, мы в целях экономии места иногда будем говорить о наблюдателях, имея в виду любых общественных контролеров, обладающих соответствующими полномочиями. Однако следует отметить, что полномочия наблюдателя, в отличие от полномочий члена комиссии с правом совещательного голоса, не подразумевают возможности участия в заседаниях комиссии и ознакомления со всеми документами избирательной комиссии (наблюдатель имеет право знакомиться с определенными, указанными в законе документами).

В последнее время избирательное законодательство значительно ограничило права общественных объединений по направлению наблюдателей. На федеральных выборах наблюдателей (как и членов комиссий с правом совещательного голоса) теперь могут направлять только кандидаты и избирательные объединения<sup>82</sup>. Поэтому полноценный контроль выборов можно осуществлять в настоящее время только силами непосредственных участников выборов. Что же касается общественных объединений, в том числе правозащитного характера, то они могут осуществлять контроль, лишь объединяя усилия с кандидатами и избирательными объединениями.

Организация контроля в день голосования и при подсчете голосов, естественно, зависит от имеющихся ресурсов и количества избирательных участков на подконтрольной территории. Условно можно разделить выборы на три группы: малые, средние и большие. Если речь идет о выборах на 20 или менее избирательных участках, то достаточно иметь двухуровневую систему контроля: штаб и наблюдатели. Если количество участков не превышает 200, можно говорить о «средних» выборах и реализовать трехуровневую систему контроля: штаб – мобильные группы – наблюдатели. Если же речь идет о «крупных» выборах, то необходима организация территориальных штабов, которые связаны со штабами более высокого уровня. Конечно, следует учитывать и территориальное расположение комиссий, расстояние между ними, характер местности и степень доступности избирательных комиссий.

Описывая ниже схему организации контроля в день голосования и при подсчете голосов, мы будем исходить из модели «средних» выборов, т.е. опишем трехуровневую систему организации контроля.

Организатором общественного контроля является *избирательный штаб* кандидата или избирательного объединения. Избирательный штаб должен решить следующие задачи:

- исходя из имеющихся ресурсов, выработать план наблюдения, сбора и анализа результатов;
- организовать набор *общественных контролеров* (наблюдателей и членов комиссии с правом совещательного голоса) на избирательные участки, определить составы мобильных групп, операторов штаба, групп наблюдения в комиссиях, принимающих протоколы от участковых комиссий;
- организовать обучение общественных контролеров;
- подготовить и раздать пакет документов для общественных контролеров;
- осуществить техническое обеспечение общественного контроля.

---

<sup>82</sup> Возможность направления наблюдателей от общественных объединений на региональных и муниципальных выборах может быть предусмотрена законом субъекта РФ. Пока такая возможность предусмотрена в большинстве региональных законов, но есть опасения, что в ближайшем будущем она будет из них исключена.

В день голосования избирательный штаб должен осуществлять сбор информации о нарушениях, поступающей от общественных контролеров на участках и от мобильных групп, а также при необходимости оказывать юридическую поддержку: осуществлять консультации по способам реагирования на нарушения, обращаться в вышестоящие комиссии или суд в случае удаления общественных контролеров с участков.

С этой целью в избирательном штабе в день голосования должны быть организованы прием и фиксация звонков от наблюдателей. Там также должны присутствовать несколько юристов, которые могут давать консультации и при необходимости оперативно оформить обращение в вышестоящую комиссию или в суд.

С нашей точки зрения, не нужно обязывать наблюдателей давать регулярную информацию в штаб. Наблюдатели должны обращаться к своим мобильным группам или в штаб только в случаях нарушений, которые они сами не в силах предотвратить или зафиксировать. Часто от наблюдателей требуют, чтобы они сообщали об открытии участков, о количестве проголосовавших на определенное время, другую информацию. Однако опыт показывает, что вся эта информация остается невостребованной. Более того, если общественные контролеры не оснащены мобильными телефонами, им приходится просить избирательную комиссию предоставить телефон, что не является обязанностью избирательной комиссии и может привести к дополнительным трениям.

*Мобильные группы* состоят из 1–2 человек, перемещающихся на автомобиле и имеющих оперативную связь со штабом и избирательными комиссиями.

За каждой мобильной группой закрепляется несколько участковых избирательных комиссий. Количество комиссий, закрепляемых за мобильной группой, может варьироваться от двадцати до пяти в зависимости от степени территориальной концентрации комиссий. Это количество рассчитывается из условия, что мобильная группа должна в день голосования два-три раза посетить подведомственные ей участковые комиссии, а также, возможно, после окончания наблюдения на участке забрать у общественных контролеров копии протоколов. В некоторых случаях на мобильные группы также возлагается обязанность по доставке наблюдателей домой.

Имеет смысл составлять мобильные группы из водителя и доверенного лица либо уполномоченного кандидата или избирательного объединения. Важно, чтобы член мобильной группы имел возможность присутствовать в помещении для голосования. Также очень важно, чтобы он обладал достаточной квалификацией, которая позволяла бы ему осуществлять эффективную поддержку наблюдателя на участке, грамотно составлять заявления о нарушениях и передавать их в соответствующие инстанции. При необходимости в качестве членов мобильных групп можно использовать членов вышестоящих комис-

сий с правом совещательного голоса или представителей средств массовой информации.

Мобильные группы в течение дня голосования осуществляют следующие функции:

- посещают подведомственные участковые избирательные комиссии, проверяют наличие «подопечных» общественных контролеров в этих комиссиях, соблюдение требований закона к оформлению участков;

- в течение дня голосования поддерживают связь с общественными контролерами на участках, оказывают им поддержку в трудных ситуациях, в случае удаления наблюдателя с участка, при выявлении фактов подкупа, незаконной доставки избирателей на участки;

- при необходимости осуществляют обращения в вышестоящие избирательные комиссии, в суд, другие правоохранительные органы.

Мобильной группе могут быть поставлены также задачи сбора копий протоколов сразу после подведения итогов голосования в участковых избирательных комиссиях, доставка домой наблюдателей, другие дополнительные задачи.

Доверенные лица и уполномоченные, входящие в состав мобильной группы, после окончания своей деятельности на участках могут быть задействованы в комиссиях, принимающих протоколы от участковых избирательных комиссий.

Непосредственно *в участковых избирательных комиссиях* общественный контроль осуществляют направленные кандидатами и избирательными объединениями *члены участковых комиссий с правом совещательного голоса и наблюдатели (общественные контролеры)*. Конечно, очень желательно, чтобы в каждой комиссии присутствовало по два общественных контролера: как член с совещательным голосом, так и наблюдатель. Однако это не всегда возможно в силу ресурсных ограничений. Иногда приходится ограничиваться только членом комиссии с правом совещательного голоса.

При ограниченных ресурсах может осуществляться выборочный контроль. В последнем случае для контроля следует выбирать наиболее крупные участки, равномерно распределенные по контролируемой территории.

Основные задачи общественных контролеров:

- фиксация, а в некоторых случаях предотвращение нарушений избирательного закона;

- сбор и передача информации, позволяющей проанализировать итоги голосования, в частности заверенных копий протоколов участковых избирательных комиссий об итогах голосования.

На члена участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса следует возложить обязанностей больше, чем на наблюдателя. Он должен появиться в участковой комиссии за один день до дня голосования, познакомиться с руководителями комиссии, получить некоторые сведения.



Важнейшим элементом общественного контроля является наблюдение и контроль в избирательных комиссиях, принимающих протоколы от участковых избирательных комиссий. Мы будем условно называть их территориальными избирательными комиссиями, хотя по своему статусу это могут быть также избирательные комиссии муниципальных образований или окружные избирательные комиссии. Наблюдение в этих комиссиях (если не считать наблюдения в период до дня голосования) осуществляется в основном после окончания голосования. Следует учитывать, что непосредственного участия в проведении голосования территориальная избирательная комиссия не принимает, поэтому присутствие общественного контролера в этой комиссии в течение всего дня не является необходимым. Тем не менее для оперативного реагирования и фиксации жалоб, поступающих в территориальную избирательную комиссию в течение голосования, в этот период там должен присутствовать один представитель, например в первую половину дня (до 12 часов дня) – член комиссии с правом совещательного голоса, во вторую – наблюдатель. Основная работа этих лиц придется как раз на ночь и утро следующего дня, поэтому следует обязательно предусмотреть, чтобы они могли отдохнуть в течение дня голосования.

В период подведения итогов голосования перед общественным контролером в территориальной избирательной комиссии стоят следующие задачи:

- не допустить искажения итогов голосования, установленных в участковых избирательных комиссиях;
- обжаловать итоги голосования на избирательных участках, где зафиксированы грубые нарушения избирательного законодательства.

Для выполнения этих задач необходимо осуществлять наблюдение за процедурой приема протоколов в территориальной избирательной комиссии, оперативно сравнивать данные из копий протоколов, полученных наблюдателями в участковых комиссиях, с данными сводной таблицы территориальной комиссии, анализировать поступающие в территориальную комиссию жалобы и копии жалоб, поступивших в участковые комиссии.

Полный контроль при подведении итогов в территориальной избирательной комиссии может осуществить лишь целая бригада общественных контролеров. Закон допускает присутствие сразу многих представителей от одного кандидата, избирательного объединения при приеме протоколов от нижестоящих комиссий: члена территориальной комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателя, доверенных лиц и уполномоченных. В идеале наблюдатели в территориальных комиссиях должны сразу заносить данные из поступающих протоколов участковых избирательных комиссий в портативный компьютер и анализировать их. Более подробно о технологии контроля в территориальных избирательных комиссиях мы поговорим в разделе 1.9.7.

Организуя общественный контроль подведения итогов голосования, следует решить важнейшую задачу оперативного анализа документов, поступивших от общественных контролеров (копий протоколов, копий поданных ими жалоб). Конечно, в идеале эта информация должна быть проанализирована непосредственно в территориальной комиссии перед ее итоговым заседанием, но обычно там нет условий для полноценного анализа. Поэтому стандартная схема заключается в том, что наблюдатели передают копии протоколов и жалоб в штаб, который подготавливает документы и сводку для члена территориальной избирательной комиссии. Последний обязан сравнить данные, полученные наблюдателями с участков, и официальные данные сводной таблицы территориальной комиссии, проверить наличие отметок о поданных жалобах в протоколах участковых комиссий, а также оспорить наиболее существенные нарушения на итоговом заседании территориальной комиссии.

Следующие разделы этой части главы посвящены конкретным мероприятиям и технологиям организации наблюдения при проведении голосования и подведении его итогов.

### ***1.9.3. Мотивация общественных контролеров***

В идеале общественные контролеры – это сторонники кандидата или избирательного объединения, которые «политически» заинтересованы в победе этого кандидата или избирательного объединения. «Политически мотивированные» наблюдатели выполняют свои функции более добросовестно по сравнению с наблюдателями, работающими за деньги. Однако практика российских выборов показывает, что общественные наблюдатели почти всегда рекрутируются на платной основе, при этом возникает проблема изыскания не только средств для оплаты наблюдателей, но и специальных форм стимулирования добросовестной работы общественных контролеров.

Впрочем, российская ситуация с мотивацией наблюдателей столь же естественна (или, наоборот, неестественна), сколь естественна и сама необходимость общественного контроля органов, организующих выборы.

Несомненно, что к общественному контролю должны быть максимально привлечены сторонники кандидата или избирательного объединения, например члены партии. В некоторых случаях имеется возможность привлечь к общественному контролю членов партии из ближайших регионов страны. Эту возможность следует использовать в полной мере, поскольку в наблюдении очень важен фактор опытности и заинтересованности наблюдателя. Кроме того, экстерриториальность наблюдателей играет важную психологическую роль: местные наблюдатели иногда обоснованно опасаются последствий своего участия в общественном контроле на выборах.

Основной формой отчетности наблюдателя является предоставление в штаб копий протоколов об итогах голосования участковой избирательной комиссии. Однако следует учесть, что незаверенная или неправильно заверенная копия протокола не только не может играть предназначенной ей роли, но зачастую просто вводит в заблуждение тех, кто анализирует итоги голосования. Поэтому следует дифференцировать оплату в зависимости от качества заверения сдаваемой наблюдателем копии протокола. Кроме того, важной характеристикой работы наблюдателя является его активность при выявлении и фиксации нарушений. Поскольку нарушения фиксируются в форме заявлений, постольку имеет смысл связать оплату работы наблюдателя с количеством и качеством поданных наблюдателем заявлений о нарушениях. При этом следует учитывать оформление заявления, поскольку не завизированные комиссией или свидетелями заявления не могут быть использованы в целях оспаривания нарушений. Кроме того, следует учитывать сроки поступления копий протоколов и заявлений в штаб (или представителям штаба) для анализа.

Надо учесть, что член участковой комиссии с правом совещательного голоса выполняет больше функций по сравнению с наблюдателем: он должен появиться в участковой комиссии не только в день голосования, но и до него. Кроме того, он обязан сдать заполненный рабочий лист (см. раздел 1.9.5). Естественно, что и оплата его труда должна быть выше, чем у наблюдателя. Впрочем, для упрощения расчетов можно возложить на наблюдателей те же функции, что и на членов комиссии с правом совещательного голоса.

Таким образом, наиболее эффективной формой оплаты работы наблюдателя в участковой комиссии является балльно-премиальная система, при которой учитываются представленные выше факторы.

#### ***1.9.4. Основные трудности набора и подготовки общественных контролеров***

Как уже было сказано, в качестве общественных контролеров в участковые избирательные комиссии каждый кандидат и избирательное объединение могут направить одного или двух человек. Эффективность контроля и наблюдения в случае направления двух контролеров существенно повышается, поскольку не всякий наблюдатель способен в одиночку противостоять тому психологическому давлению, с которым он может встретиться в комиссии. Однако понятно, что с увеличением количества общественных контролеров увеличиваются и затраты на наблюдение.

Закон не запрещает направлять в участковую избирательную комиссию нескольких наблюдателей от одного кандидата, но при этом они не могут находиться в помещении для голосования одновременно. Поэтому обычно направ-

ление нескольких наблюдателей, сменяющих друг друга, не практикуется.

Набор и обучение наблюдателей представляет собой довольно трудоемкую задачу. Мы уже говорили о том, что, прежде чем набирать общественных контролеров, надо решить, сколько их должно быть набрано и каким образом они будут стимулироваться.

Общественные контролеры должны быть психологически устойчивы, активны и обучаемы: не всякий гражданин может в полной мере справиться с обязанностями наблюдателя на участке. Существует категория людей, которые считают себя опытными наблюдателями, но в действительности весь их опыт сводится к пассивному присутствию на избирательном участке. Эти люди обычно заявляют, что они не хотят проходить обучение.

При распределении комиссий между контролерами зачастую приходится учитывать территориальные предпочтения наблюдателей, поэтому перед тем, как набирать общественных контролеров, надо составить список номеров избирательных участков с указанием примерной численности избирателей и список адресов мест голосования.

Работа общественного контролера в участковой избирательной комиссии довольно трудна как с психологической точки зрения, так и физически. Член участковой комиссии с правом совещательного голоса должен появиться в комиссии уже в день, предшествующий дню голосования, чтобы познакомиться с руководителями комиссии. В день голосования общественный контролер должен явиться на избирательный участок рано утром (к семи или полвосьмого утра), присутствовать при двенадцатичасовом голосовании, затем внимательно следить за производимыми подсчетами, которые могут продолжаться до глубокой ночи, после чего он должен убедиться в том, что протокол его комиссии сдан в вышестоящую комиссию. Его работа может закончиться поздно ночью или утром в понедельник, когда не работает общественный транспорт. Все эти трудности не следует скрывать от человека, которого вы приглашаете на роль общественного контролера.

Подготовка общественных контролеров для участковых избирательных комиссий состоит из двух компонентов:

- подготовка и выдача пакета документов для общественного контролера;
- обучение и психологическая подготовка общественных контролеров.

Как показывает опыт, даже неоднократно участвующие в выборах наблюдатели всегда требуют дополнительного обучения перед каждым новыми выборами. Это объясняется не только быстрой эволюцией избирательного закона, но и быстрой «забываемостью» навыков наблюдателя. Если наблюдатель действительно достаточно опытен, то лучше использовать его в качестве контролера в вышестоящей комиссии, а не просто освободить от обучающего занятия.

В то же время обучить наблюдателя «с нуля» за одно занятие практически невозможно. Поэтому, помимо обучающего занятия, общественный контролер должен получить письменные методические рекомендации с подробным изложением того, о чем ему рассказали на занятии.

Организацию обучения можно осуществлять в группах любого размера, но следует учитывать, что режим вопросов и ответов трудно реализовать в большой аудитории. При выборе размера аудитории следует исходить скорее из общего количества обучающихся и обучаемых, из технических возможностей, а не из обязательности режима вопросов и ответов. Вопросов по проведению наблюдения можно задать бесконечное множество, при этом все возможные ситуации все равно предусмотреть не удастся. В первую очередь следует уделить внимание качеству обучающей лекции, структурировать ее, акцентировать важнейшие моменты, учесть опыт реального наблюдения и сложную психологическую обстановку в избирательных комиссиях. Пробелы, допущенные на занятии, должны компенсироваться тщательной подготовкой текста методического пособия.

#### ***1.9.5. Пакет документов для общественного контролера в участковой избирательной комиссии***

Обучающее занятие общественных контролеров (членов участковых избирательных комиссий с правом совещательного голоса и наблюдателей в участковых комиссиях) удобно совместить с выдачей им пакета документов, который следует заранее подготовить. Выдачу пакета документов лучше проводить непосредственно после обучающего занятия. Очень важно составить список общественных контролеров с указанием их контактных телефонов и номеров участковых избирательных комиссий, в которые они направлены. Наличие упомянутого списка позволяет при необходимости привлекать их в качестве свидетелей при судебном обжаловании фальсификаций.

Пакет документов для общественного контролера в участковой избирательной комиссии в идеале должен содержать следующее:

- перечень документов, содержащихся в пакете;
- уведомление о назначении (членом участковой комиссии с правом совещательного голоса или наблюдателем) – 2 экз.;
- методические рекомендации по наблюдению;
- рабочий лист для внесения основных результатов наблюдения;
- памятку с контактными телефонами и кратким списком обязанностей;
- бланки заявлений о нарушениях избирательного закона – 6 экз.
- бланки протоколов участковой избирательной комиссии об итогах голосования – по одному на каждый вид голосования;

- нагрудный знак члена комиссии с правом совещательного голоса или наблюдателя;
- выдержки из законов (возможно, включенные в брошюру с методическими рекомендациями).

#### *Уведомление о назначении*

Важнейшим из этих документов, естественно, является уведомление о назначении, без которого общественного контролера просто не допустят к наблюдению. Избирательный штаб должен очень внимательно отнестись к форме и содержанию этого документа, поскольку участковые избирательные комиссии иногда предъявляют к нему самые фантастические требования<sup>83</sup>. Поскольку фантазия организаторов выборов неисчерпаема и предусмотреть все возможные претензии невозможно, надо быть уверенным в том, что уведомление составлено правильно.

Самый лучший способ обеспечить такую уверенность – узнать в вышестоящих избирательных комиссиях, не принимали ли они специальных рекомендаций по составлению таких уведомлений. Если рекомендации принимались, то следует составлять уведомления на их основе (если, конечно, они не противоречат закону). В противном случае надо внимательно ознакомиться с теми пунктами закона, которые регламентируют порядок назначения члена комиссии с правом совещательного голоса и наблюдателя.

К сожалению, содержание и оформление уведомления о назначении члена комиссии с правом совещательного голоса никак не регламентировано Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и скорее всего не регламентировано региональным законом. Порядок направления наблюдателя описан частью 7 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

При составлении уведомления о назначении члена комиссии с правом совещательного голоса или наблюдателя следует учесть, что в нем должны быть указаны реальные контактные телефоны, по которым при необходимости можно оперативно сообщить о составлении повторного протокола. Дело в том, что до 20% протоколов участковых комиссий тем или иным образом изменяются после их подписания. По закону подобные изменения возможны только путем составления так называемого повторного протокола, который

<sup>83</sup> Был, например, случай, когда председатель участковой комиссии отказывался допускать наблюдателя в помещение для голосования на основании того, что уведомление о назначении не имело заголовка «Направление». Иногда председатели комиссий требуют, чтобы в уведомление были внесены дополнительные данные, например сведения об опыте работы в избирательных комиссиях.

в свою очередь должен составляться в присутствии лиц, присутствовавших при составлении первичного протокола. Участковые избирательные комиссии, якобы составлявшие «повторный» протокол, всегда ссылаются на то, что они не смогли найти наблюдателя, чтобы пригласить его на составление этого протокола. Наличие реальных контактных телефонов в уведомлении о назначении позволит поставить под сомнение подобного рода утверждения.

При направлении общественного контролера от кандидата уведомление собственноручно подписывается кандидатом. Любые претензии комиссии, связанные с отсутствием заверения подписи кандидата, являются незаконными.

В случае если общественный контролер направлен избирательным объединением, уведомление должно быть заверено печатью этого избирательного объединения и подписью уполномоченного на то лица. Направление общественных контролеров от избирательных объединений может быть оформлено и как выписка из протокола заседания или как решение уполномоченного уставом этого избирательного объединения органа, и как направление, подписанное уполномоченным (в смысле избирательного законодательства) этого избирательного объединения. Упомянутый уполномоченный должен быть зарегистрирован в комиссии, организующей выборы, а его полномочия по направлению наблюдателей, назначению членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса должны быть удостоверены решением органа, его назначившего.

Уведомление о назначении выдается общественному контролеру в двух экземплярах. Один из них общественный контролер должен сдать в избирательную комиссию, другой – с отметкой о получении – оставить у себя. Хотя подобного рода процедура сдачи документов в избирательные комиссии является общепринятой, в данном случае второй экземпляр уведомления о направлении может дополнительно сыграть роль удостоверения о наличии соответствующих полномочий.

Образцы уведомлений о назначении члена участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателя приведены в приложении 4. В этих образцах ссылки даны на нормы Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 67-ФЗ от 12 июня 2002 г. (в редакции от 21 июля 2005 г.), но они могут быть дополнены ссылками на соответствующий региональный закон. С целью экономии времени кандидат, избирательное объединение может заготовить бланки уведомлений о направлении общественных контролеров с внесенными в них номерами участковых избирательных комиссий, оставив незаполненными реквизиты направляемого лица. Каждый общественный контролер должен внести свои реквизиты перед пе-

редачей уведомления в комиссию. Такие уведомления не должны вызывать возражений у комиссии, поскольку закон не устанавливает способ изготовления уведомлений.

*Методические рекомендации по наблюдению и выдержки из законов*

Грамотное наблюдение и контроль невозможно осуществить без достаточной теоретической подготовки. Наблюдатель, а тем более член комиссии с правом совещательного голоса, должен знать основные положения закона, касающиеся его прав, порядка проведения голосования и подсчета голосов. Он должен понимать свои задачи, заранее представлять обстановку в комиссии и трудности, с которыми он встретится. Основы этих знаний он должен получить на обучающем занятии.

Письменные методические рекомендации должны быть развернутым конспектом обучающего занятия (см. раздел 1.9.6). Методические рекомендации предназначены для применения в качестве обучающего и справочного материала.

В приложении 5 приведен текст «заготовки» для методических рекомендаций. Из этого текста можно почерпнуть сведения об основных методах контроля голосования и подведения итогов на избирательном участке. Организаторы общественного наблюдения должны адаптировать этот текст под конкретные выборы. Те места приведенного нами в приложении 5 текста, которые заключены в угловые скобки, должны быть заменены рекомендациями, связанными с конкретными выборами. Там, где даны ссылки на Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав, следует дополнить их ссылками на конкретный закон, по которому проводятся данные выборы.

Если при проведении голосования и подсчете голосов используются технические средства голосования (сканеры, сенсорные или кнопочные устройства голосования), рекомендации должны также отмечать специфику такого голосования (в первую очередь наблюдение за правильностью ввода данных, подсчитанных по спискам избирателей, порядок подключения к телефонной сети, порядок требования контрольного ручного пересчета). В настоящее время наиболее полно порядок голосования и подведения итогов с помощью комплексов обработки избирательных бюллетеней описан в инструкции «О порядке использования технических средств подсчета голосов – программно-технических комплексов обработки бюллетеней (КОИБ) при голосовании на выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований», утвержденной постановлением Центральной избирательной комиссии РФ.



Письменные методические рекомендации должны содержать довольно большой объем материала, поэтому их удобно издавать в виде брошюры. Некоторые организаторы общественного контроля полагают, что более эффективными являются другие формы методических рекомендаций: краткие инструкции или так называемые рабочие блокноты. Однако опыт показывает, что для отечественных наблюдателей более полезными являются хорошо структурированные и подробные методические рекомендации.

Эффективный контроль возможен только тогда, когда наблюдатель понимает суть происходящего. «Рабочие блокноты» стимулируют лишь механическую фиксацию процессов, происходящих в комиссии. Краткие рекомендации не позволяют пояснить суть действий комиссии и обратить внимание на детали, в которых, как известно, и «прячется дьявол». Если же наблюдатели получают как краткие рекомендации, так и полное методическое пособие, то это провоцирует их не обращаться к методическому пособию.

Очень полезным вспомогательным документом являются выдержки из законов. Не всегда имеется возможность обеспечить общественных контролеров текстами законов, да и нет в этом особой необходимости, поскольку законы регламентируют все этапы избирательного процесса и имеют большой объем, в котором не все наблюдатели могут достаточно быстро ориентироваться. Однако наличие у наблюдателя выдержек из закона позволяет ему быть более уверенным в своих действиях.

Чтобы наблюдателю было удобно ориентироваться в выдержках из законов, они должны быть структурированы по разделам, связанным с основными проблемами, возникающими на избирательном участке в день голосования и при подсчете голосов. В первую очередь выдержки должны содержать цитаты из конкретного закона, регламентирующего текущие выборы (с дополнительными ссылками на аналогичные нормы Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). В тех случаях, если избирательное действие регулируется только Федеральным законом об основных гарантиях избирательных прав, должны быть приведены выдержки из этого закона. Полезно также привести выдержки из Уголовного кодекса и Кодекса об административных правонарушениях.

Для удобства ключевые слова в выдержках из законов можно выделить жирным шрифтом.

Можно предложить следующую структуру документа, содержащего выдержки из законов для общественных контролеров в участковых избирательных комиссиях (ссылки даны на Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 67-ФЗ от 12 июня 2002 г. в редакции от 21 июля 2005 г.):

- 1) о брошюровке списков избирателей (п. 13 ст. 17);
- 2) о статусе и порядке работы избирательных комиссий (п. 5, 7 ст. 3; п. 4, 12 ст. 20; п. 1 ст. 28);
- 3) назначение члена УИК с правом совещательного голоса и наблюдателя (п. 20, 21.1 ст. 29; п. 4, 7 ст. 30);
- 4) права члена УИК с правом совещательного голоса и наблюдателя (п. 22, 23 ст. 29; п. 8, 9, 10 ст. 30);
- 5) кто может присутствовать на заседании комиссии и в помещении для голосования (п. 1, 3 ст. 30);
- 6) о нагрудных знаках (подп. «ж» п. 9 ст. 30);
- 7) помещение для голосования (п. 2, 3, 8, 9, 11 ст. 61);
- 8) документ, заменяющий паспорт гражданина (п. 16 ст. 2);
- 9) порядок голосования (п. 3–6, 8–10, 13 ст. 64);
- 10) порядок удаления наблюдателя, члена избирательной комиссии из помещения для голосования (п. 12 ст. 64);
- 11) порядок голосования вне помещения для голосования (п. 2–6, 8–12, 14–15, 17 ст. 66);
- 12) подсчет голосов (ст. 68, за исключением частей, не касающихся данных выборов);
- 13) рассмотрение жалоб (заявлений) (п. 4 ст. 20; п. 26, 30 ст. 68; п. 12 ст. 75);
- 14) заполнение протокола и выдача заверенной копии протокола (п. 26–29 ст. 68; п. 12 ст. 30);
- 15) передача протокола в вышестоящую комиссию (п. 30 ст. 68);
- 16) о составлении повторного протокола (п. 2, 8, 9 ст. 69);
- 17) об ответственности за нарушение избирательного законодательства (ст. 141, 142, 142.1 УК РФ; ст. 5.6, 5.10, 5.22–5.25 КоАП РФ).

#### *Рабочий лист для внесения основных результатов наблюдения*

Рабочий лист является одним из документов, которые член участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса должен сдать в избирательный штаб. Рабочий лист является усеченной формой «рабочего блокнота» и позволяет активизировать деятельность общественных контролеров. Он составлен таким образом, чтобы акцентировать внимание члена комиссии на получении нужной для анализа информации и на возможных процедурных нарушениях. Примерный образец рабочего листа приведен в приложении 6.

#### *Памятка с контактными телефонами и кратким списком обязанностей*

Общественные контролеры должны быть снабжены списком телефонов, по которым они могут получить консультацию, вызвать помощь, срочно сообщить о грубом нарушении. Такой список должен включать телефон мобиль-

ной группы, телефон штаба или его территориального подразделения, телефоны вышестоящих комиссий.

Кроме того, в памятке должно быть указано, когда, где и какие документы общественные контролеры должны передать в штаб (или представителю штаба). Наблюдатель должен понимать, что его вознаграждение зависит от количества сдаваемых документов и их оформления.

В памятке должны быть указаны, что правильно заверенная копия протокола должна содержать:

- оригинальную печать участковой комиссии;
- оригинальную подпись хотя бы одного из должностных лиц комиссии (председателя, секретаря, заместителя председателя) с указанием его должности и фамилии;
- запись «Верно» или аналогичную ей;
- дату и время заверения копии протокола.

Следует также отметить, что если копия протокола изготовлена на нескольких листах, то печать и подпись должны быть на каждом из этих листов.

Копии протокола, не удовлетворяющие первым двум требованиям, вообще не должны приниматься, не удовлетворяющие двум другим требованиям — должны приниматься с оговорками.

Кроме копии протокола (копий протоколов при проведении выборов по нескольким типам бюллетеней), общественный контролер должен сдать заполненный рабочий лист.

Копии жалоб принимаются в том случае, если они имеют заверяющую надпись о получении их комиссией или запись о том, что комиссия отказалась принимать жалобу с подписью и данными хотя бы одного свидетеля.

#### *Бланки заявлений о нарушениях избирательного закона*

Для облегчения и ускорения процесса подачи жалобы общественных контролеров следует снабдить бланками заявлений о нарушениях. Количество таких бланков зависит от возможностей избирательного штаба, но следует учитывать, что каждая жалоба составляется в двух экземплярах. Образец бланка заявления о нарушении приведен в приложении 7.

#### *Бланки протоколов участковой избирательной комиссии об итогах голосования*

Несмотря на то что новая редакция закона о гарантиях требует, чтобы комиссии сами выдавали копии протоколов об итогах голосования, они обычно этого не делают, поэтому общественным контролерам следует выдать бланки протоколов участковой избирательной комиссии об итогах голосования — по одному на каждый тип голосования. Поскольку бланки протоколов утвержда-

ются избирательной комиссией, организующей выборы, они должны быть своевременно доставлены в избирательный штаб членом этой комиссии с правом совещательного голоса.

#### *Нагрудный знак общественного контролера*

Нагрудные знаки должны быть изготовлены штабом и вручены общественному контролеру вместе с пакетом документов. Форма нагрудного знака может устанавливаться комиссией, организующей выборы.

#### **1.9.6. Основные задачи обучающего занятия**

Обучающее занятие должно преследовать две основные цели:

- психологически подготовить общественного контролера к процессу наблюдения;
- дать представление об основных задачах и методах общественного контроля при проведении голосования и подсчете голосов.

Очень часто наблюдатели не представляют себе всей сложности стоящей перед ними задачи. Сложившаяся к настоящему времени практика проведения выборов привела к тому, что наблюдателя, члена комиссии с правом совещательного голоса воспринимают в комиссии как «инородное тело», как не санкционированного властью контролера, мешающего проведению выборов в том порядке, к которому привыкли организаторы. Поэтому во многих комиссиях в отношениях между наблюдателями и руководством комиссии сразу возникает напряженность, которая усиливается, если наблюдатель пытается реализовать свои законные полномочия на получение информации.

Эти проблемы и способы их решения следует довести до общественного контролера на обучающем занятии. Следует дать понять наблюдателю, что он должен вести себя в комиссии, с одной стороны, очень корректно, а с другой – достаточно настойчиво и что основным его преимуществом является полное соответствие закону его требований. В то же время до общественного наблюдателя надо довести информацию, что в случае необходимости ему будет оказана помощь.

Важно, чтобы обучающее занятие не представляло собой лишь пересказ норм закона. Российская традиция допускает использование закона как необязательных рекомендаций, применяемых лишь в случае совпадения интересов с интересами исполнителя, и это в полной мере относится к проведению современных российских выборов. Обучаемые должны почувствовать, что обучение строится в первую очередь на основе предыдущего опыта общественного контроля. Поэтому обучающее занятие должно, во-первых, содержать практические примеры отклонений от закона, во-вторых, постоянно напоми-

нать обучаемым, что они не будут находиться в идеальной ситуации. Например, председатель комиссии вполне может отказать в приеме заявления, хотя законом это не предусмотрено.

Такой подход к обучению сильно отличает его от обучения, проводимого официальными лицами, представителями высших избирательных комиссий и организованными при них квазиобщественными организациями.

Обучающее занятие должно обратить внимание общественного контролера на задачи наблюдения, основные его этапы и наиболее часто встречающиеся методы фальсификации итогов голосования (в действительности – на методы влияния на итоги голосования). Не следует подробно описывать те требования закона, которые избирательные комиссии выполняют демонстративно, чуть ли не принуждая к соучастию наблюдателей. Впрочем, в разных регионах России характер таких ритуальных действий может различаться, но обычно, например, предъявление пустых урн перед их ритуальным опечатыванием осуществляется с большой помпой.

### *1.9.7. Контроль в вышестоящих комиссиях*

Важнейшим элементом общественного контроля является контроль подведения итогов голосования в комиссиях, в которые поступают протоколы участковых избирательных комиссий. Обычно это территориальные избирательные комиссии, хотя в некоторых случаях это могут быть комиссии муниципального образования или окружные. Для удобства мы будем называть комиссии, принимающие протоколы от участковых комиссий, территориальными.

По нашим данным, большинство доказанных случаев фальсификации происходили именно в период между составлением первоначальных протоколов участковых комиссий и подведением итогов голосования территориальной комиссией.

Бывают, правда, случаи, когда в участковой комиссии вообще не составляется протокол. В территориальную комиссию (или в административный кабинет) доставляют подписанный членами участковой комиссии незаполненный бланк протокола. Конечно, такое возможно только тогда, когда наблюдатели в участковой комиссии отсутствуют либо исполняют свои обязанности ненадлежащим образом. В этих случаях цифры в протокол вносятся прямо в территориальной комиссии на основании черновых записей, доставленных вместе с протоколом.

Фальсификацию итогов голосования в территориальных избирательных комиссиях можно осуществить, изменив данные, представленные в протоколах участковых избирательных комиссий. В российской практике неоднократно наблюдалась такая фальсификация. Например, в 2000 г. на дополни-

тельных выборах депутата Московской городской Думы территориальная комиссия района Марьино изменила данные двух десятков протоколов участковых избирательных комиссий с целью повышения показателя явки избирателей. На муниципальных выборах 2004 г. в Москве было зафиксировано несколько случаев фальсификации протоколов участковых избирательных комиссий (в территориальных комиссиях районов Строгино, Дмитровский, Хорошево-Мневники), изменившей не только итоги голосования, но и результат выборов. И если в 2000 г. председатель территориальной комиссии района Марьино был привлечен к уголовной ответственности, то в 2004 г. никто из фальсификаторов не понес наказания.

Прежде чем говорить об основном виде контроля – контроле за приемом протоколов от участковых комиссий, следует упомянуть о необходимости проверить баланс бюллетеней и открепительных удостоверений в территориальной комиссии. Член территориальной комиссии с правом совещательного голоса обязан заранее, до дня голосования, ознакомиться с актами передачи этих документов от вышестоящей комиссии в территориальную, с решениями территориальной комиссии о распределении этих документов по участковым комиссиям и путем вычитания определить, сколько избирательных бюллетеней и открепительных удостоверений должно быть погашено в территориальной комиссии. Погашение открепительных удостоверений осуществляется непосредственно перед началом голосования, а избирательных бюллетеней – непосредственно после его окончания. Член территориальной комиссии с правом совещательного голоса (или направленный в территориальную комиссию наблюдатель) обязан присутствовать при погашении и убедиться в том, что записанные в акты о погашении цифры (количества) соответствуют действительности. Несоответствие может свидетельствовать как о неаккуратности и неопытности руководства территориальной комиссии, так и о незаконном использовании бюллетеней или открепительных удостоверений.

Главной задачей общественного контроля в территориальной комиссии является недопущение (или фиксация) существенных расхождений между итогами голосования, полученными в участковых комиссиях (и занесенными в протоколы участковых комиссий и, соответственно, в копии протоколов, выданные наблюдателям в участковых комиссиях), и данными, которые вносятся в сводную таблицу территориальной комиссии (а также в ГАС «Выборы»).

Изменение протоколов участковых комиссий в территориальных комиссиях возможно в силу нормы закона, которая позволяет составлять так называемые повторные протоколы. Доставленный в территориальную комиссию протокол участковой комиссии, если он по какой-то причине не удовлетворяет организаторов выборов, может быть тут же переписан. Закон предусматривает, что «повторный» протокол должен составляться в участковой комиссии

в присутствии лиц, которые находились в помещении для голосования при составлении первичного протокола, однако это требование никогда в полной мере не соблюдается: даже если «повторный» протокол составляется в участковой комиссии, то наблюдатели никогда на его составление не приглашаются. Несмотря на строгую формулировку указанной нормы закона, суд всегда с легкостью принимает объяснение комиссии, что наблюдателю якобы не удалось дозвониться.

Законом предусмотрены меры, которые, в принципе, позволяют осуществить необходимый контроль. Пункт 2 статьи 69 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» гласит: «Прием протоколов нижестоящих комиссий, суммирование данных этих протоколов и составление протокола об итогах голосования на соответствующей территории осуществляются в одном помещении, при этом все действия членов комиссии по приему протоколов нижестоящих комиссий, суммированию данных этих протоколов и составлению протокола об итогах голосования должны находиться в поле зрения членов комиссии и наблюдателей, иных лиц, указанных в пункте 3 статьи 30 настоящего Федерального закона. В указанном помещении должна находиться увеличенная форма сводной таблицы по соответствующей территории, в которую немедленно после прибытия председателя, секретаря или иного члена нижестоящей комиссии с правом решающего голоса с первым экземпляром протокола об итогах голосования заносятся данные этого протокола с указанием времени их внесения».

Таким образом, прибывшие в территориальную избирательную комиссию со своим протоколом представители участковой избирательной комиссии обязаны немедленно после прибытия внести данные из протокола в увеличенную форму сводной таблицы, доступную для обозрения всем присутствующим. После того, как данные внесены, их изменение, порождающее разницу между итогами голосования, полученными в участковой комиссии, и внесенными в официальную сводную таблицу территориальной комиссии, становится явным и подлежащим оперативной проверке.

На практике, однако, очень часто организаторы выборов пытаются изменить порядок приема протоколов от участковых комиссий. Прибывшие участковые комиссии сначала направляются на так называемый предварительный контроль, который зачастую осуществляется в кабинетах администрации. Такой «предварительный контроль» объясняется тем, что «в протоколах могут быть очевидные описки, которые не следует заносить в увеличенную форму сводной таблицы, поскольку там нет места для исправлений». Закон действительно содержит упоминание о «предварительной проверке правильности составления протоколов», хотя и не расширяет это требование, не указы-

вает, когда – до или после занесения в увеличенную форму сводной таблицы – такая «предварительная» проверка должна проводиться. В процессе «предварительной проверки» данные протокола могут быть изменены.

Основными элементами контроля в территориальной комиссии при подведении итогов голосования являются:

- недопущение «предварительной проверки» перед занесением данных в увеличенную форму сводной таблицы территориальной комиссии;
- отслеживание фактов отказа в приеме протоколов и правильности предоставления «повторных» протоколов;
- оперативная сверка данных увеличенной и официальной форм сводной таблицы территориальной комиссии;
- по возможности сверка данных копий протоколов, полученных наблюдателями, с данными официальной сводной таблицы, а также проверка наличия отметок о заявлениях, поданных в участковые комиссии, в протоколах участковых комиссий.

Можно утверждать, что контроль при подведении итогов в территориальной комиссии обеспечивается в первую очередь предварительной подготовкой – планированием действий территориальной комиссии и действий наблюдателей в территориальной комиссии. Вопросы организации приема протоколов должны быть обязательно заранее оговорены на заседании территориальной (или другой соответствующей) комиссии. Руководство комиссии должно четко заявить о том, что прием и проверка протоколов будут производиться в едином достаточно большом помещении (и предъявить это помещение), что участковые комиссии немедленно после прибытия будут заносить данные из протоколов в увеличенную форму сводной таблицы, находящуюся в этом помещении.

Напомним, что в период подведения итогов в территориальной избирательной комиссии могут находиться достаточно много общественных контролеров, представляющих одного кандидата или одно избирательное объединение: член комиссии с правом совещательного голоса, наблюдатель, доверенные и уполномоченные лица, кандидаты. Поэтому можно предложить следующую идеальную схему контроля при подведении итогов в территориальной избирательной комиссии:

- один или два человека наблюдают за тем, чтобы прибывающие руководители участковых комиссий немедленно после прибытия заносили данные из протоколов в увеличенную форму сводной таблицы;

- два человека оперативно переносят данные из увеличенной формы сводной таблицы в свою таблицу, проводя предварительный анализ правильности составления протокола (в частности, выполнения контрольных соотношений); это действие удобно осуществлять, используя ноутбук и заранее заготовленную в нем электронную таблицу;



– один человек осуществляет контроль за окончательным приемом протоколов, сообщает данные об окончательном приеме или отказе в приеме протокола координатору наблюдения;

– координатор наблюдения (желательно, чтобы это был член территориальной комиссии с правом совещательного голоса) проводит оперативный анализ всех поступающих сведений, уточняет у руководства территориальной комиссии вопросы, связанные с расхождением данных, поступивших от наблюдателей и участковых избирательных комиссий непосредственно.

Заключительным этапом работы общественных контролеров в территориальной избирательной комиссии является участие в итоговом заседании территориальной комиссии. К этому заседанию следует тщательно подготовиться, выявив все расхождения, имеющиеся между копиями протоколов, полученными наблюдателями в участковых комиссиях, данными из увеличенной формы сводной таблицы и данными официальной сводной таблицы территориальной комиссии. Также следует проанализировать все имеющиеся в наличии правильно оформленные обращения о нарушениях избирательного законодательства при проведении голосования и подсчете голосов.

### ***1.9.8. Сбор и анализ копий протоколов и жалоб***

Очень желательно, чтобы копии протоколов, поступившие от наблюдателей в участковых избирательных комиссиях, были сличены с официальной сводной таблицей территориальной избирательной комиссии до ее утверждения на итоговом заседании. Не всегда такое возможно на практике. Копии протоколов и копии жалоб, поданных наблюдателями в участковые комиссии, в принципе, могут быть собраны и проанализированы достаточно быстро, но для этого необходима очень хорошая организация всего процесса. Кроме того, не всегда удается получить проект сводной таблицы территориальной комиссии.

Завершающим этапом общественного наблюдения является сбор и анализ копий протоколов и жалоб от наблюдателей в участковых избирательных комиссиях. Эти действия следует проводить как можно более оперативно, желательно не позднее чем на следующий день после дня голосования.

В случае, если расхождения между копиями протоколов и данными сводной таблицы территориальной комиссии обнаружались позже ее утверждения, а также в случае, если на основании поданных жалоб можно утверждать, что нарушения не позволяют выявить действительное волеизъявление избирателей, итоги голосования могут быть оспорены в судебном порядке. Если есть возможность обратиться в суд в течение десяти дней после официальной публикации результатов выборов (когда формально участковые комиссии сохра-

няют свои полномочия), то можно обжаловать решение и протокол участковой избирательной комиссии, в противном случае следует обжаловать итоги голосования, привлекая в качестве ответчика территориальную и вышестоящие избирательные комиссии.