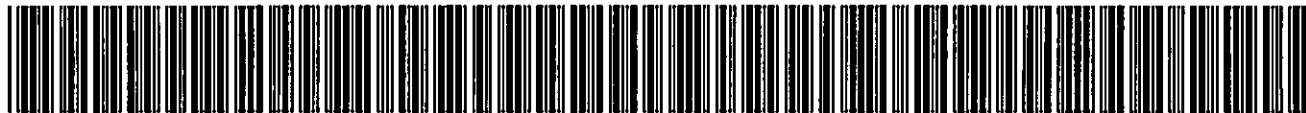


Date Printed: 11/03/2008

---

JTS Box Number: IFES\_11  
Tab Number: 30  
Document Title: The Election of the President of the  
Russian Federation - Technical Assessment  
Document Date: 1996  
Document Country: Russia  
IFES ID: R01875

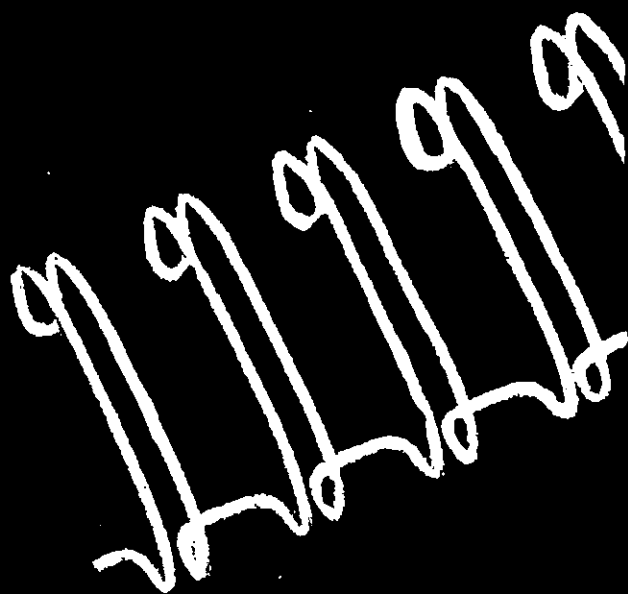


\* 1 6 5 A 4 B 3 8 - F 4 7 8 - 4 0 9 9 - A 7 B B - E 0 9 C 8 2 C 3 E 0 0 5 \*



117049, Москва, ул. Крымский Вал, 8, подъезд 6.  
тел. : (095) 238-2990, 238-2342, 238-3040 факс  
(метро Октябрьская)

*офисная переплетная техника  
техника для тампонной печати  
шелкотрафаретная печать  
прессы для тиснения фольгой  
офисные резаки для бумаги  
листовые и ролевые ламинаторы  
расходные материалы  
оперативная полиграфия  
рекламно-сувенирная продукция*



**50** листов  
(25 пар)

**A4**

**210 x 297 мм**

---

# **ВЫБОРЫ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Основные выборы: 15 июня 1996*

*Повторное голосование: 3 июля 1996*

**ТЕХНИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ  
С РЕКОМЕНДАЦИЯМИ ПО ПРОВЕДЕНИЮ  
ПРАВОВОЙ И ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ**

*F. Clifton White Resource Center  
International Foundation  
for Election Systems  
1101 15th Street, NW  
Washington, DC 20005*

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ФОНД ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ

***DO NOT REMOVE FROM  
IFES RESOURCE CENTER!***

---

# **ВЫБОРЫ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Основные выборы: 15 июня 1996*

*Повторное голосование: 3 июля 1996*

## **ТЕХНИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ С РЕКОМЕНДАЦИЯМИ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ПРАВОВОЙ И ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ**

**Подготовлен:**

**Линдой Эджворт**

*консультантом по вопросам выборов, МФИС, Россия*

**Катрин Барнес**

*директором проекта, МФИС, Россия*

**Бобом Дахлом**

*консультантом по правовым вопросам, МФИС, Россия*

**Лианн Макдональд**

*ответственным сотрудником, МФИС, Европа и Азия*

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ФОНД ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ**



# СОДЕРЖАНИЕ

	стр.
1. Введение .....	1
2. Краткое изложение рекомендаций .....	3
3. Конституционные основы избирательной системы .....	37
4. Федеральные законы, определяющие порядок проведения выборов Президента Российской Федерации .....	39
Закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" ..	39
Федеральное законодательство о выборах Президента Российской Федерации ...	41
Право избирать и быть избранным .....	42
Назначение выборов Президента Российской Федерации .....	42
5. Административная структура .....	45
Правовая основа: Федеральный Закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" .....	45
Право кандидатов иметь своих представителей в составе избирательных комиссий .....	46
Предложения .....	47
Полномочия Центральной избирательной комиссии .....	48
Предложения .....	49
Нижестоящие избирательные комиссии .....	50
Предложения .....	52
6. Механизмы обеспечения гласности .....	53
Положения о гласности в Законе "О выборах Президента Российской Федерации" .....	54
Инструкции и резолюции Центральной избирательной комиссии о наблюдателях .....	55
Попытки усилить общественный контроль за избирательным процессом .....	57
Введение статуса "наблюдателей из числа граждан" .....	58
Расширение прав наблюдателей .....	59
Об автоматическом повторном подсчете голосов .....	60
Доступ к автоматизированной информационной системе .....	61
Оценка системы выборов .....	62
Наблюдатели .....	62
Члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса .....	64
Предложения .....	65

<b>7. Выдвижение и регистрация кандидатов .....</b>	<b>71</b>
Предварительные требования к объединениям, блокам и группам, выдвигающим кандидатов .....	72
Предложения .....	72
Сбор подписей в поддержку кандидата .....	73
Предложения .....	74
Регистрация кандидатов .....	75
Предложения .....	76
Общие комментарии .....	77
<b>8. Предвыборная агитация и средства массовой информации .....</b>	<b>79</b>
Избирательное законодательство о предвыборной агитации .....	80
Положения о предвыборной агитации в Законе “О выборах Президента Российской Федерации” .....	81
Предложения .....	84
Субъективно интерпретируемые и выборочно применяемые положения законов о выборах .....	91
Предложения .....	92
Общие вопросы предвыборной агитации на президентских выборах .....	93
Неравный доступ к средствам массовой информации .....	94
Влияние государственных органов .....	96
Нарушения со стороны средств массовой информации .....	98
Сомнительная деятельность избирательных организаций .....	100
Противоречия между федеральными и местными правилами проведения предвыборных агитационных мероприятий .....	101
Рассмотрение информационных споров в Судебной палате .....	102
Разнообразие задач Судебной палаты .....	102
Независимое вмешательство со стороны Судебной палаты .....	104
Низкий уровень внедрения правовых норм .....	105
Предложения .....	106
<b>9. Финансирование избирательной кампании .....</b>	<b>109</b>
Обзор положений законодательства .....	109
Положения о финансировании предвыборной кампании в Законе “Об основ- ных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации” .....	109
Положения Закона “О выборах Президента Российской Федерации” об избирательной кампании .....	111
Постановления ЦИК об избирательных фондах .....	113
Функционирование избирательной системы .....	115
Деятельность до регистрации .....	117
Дополнительные расходы на товары и услуги .....	117
Уклонение от очевидных политических целей .....	117
Преимущества пребывания в должности .....	118

Предложения .....	119
<b>10. Избирательный бюллетень .....</b>	<b>127</b>
Предложения .....	128
<b>11. Проведение голосования .....</b>	<b>131</b>
До начала голосования .....	131
Предложения .....	131
Действия избирателей при голосовании .....	134
Предложения .....	134
Специальные услуги для избирателей .....	136
Голосование в отдаленных и труднодоступных районах и досрочное голосование .....	136
Предложения .....	138
Избиратели, нуждающиеся в помощи при голосовании .....	140
Голосование вне избирательного участка .....	140
Предложения .....	141
<b>12. Подсчет голосов избирателей и отчеты о результатах выборов .....</b>	<b>145</b>
Действия до начала подсчета голосов .....	145
Предложения .....	146
Подсчет голосов, отданных вне помещения избирательного участка .....	147
Предложения .....	149
Недействительные бюллетени .....	149
Предложения .....	150
Процедура подсчета голосов на практике .....	151
Предложения .....	153
Образец инструкции №1: метод учетного листа .....	154
Образец инструкции №2: метод индивидуального подсчета .....	155
Составление протокола .....	156
Предложения .....	158
Форма протокола .....	160
Предложения .....	160
Причины неадекватной отчетности по расходу бюллетеней .....	161
Проверка системы электронной обработки избирательных бюллетеней на отдельных избирательных участках .....	165
Предложения .....	166
Суммирование результатов выборов .....	166
Государственная автоматизированная информационная система (ГАИС) .....	166
Предложения .....	168
Подведение итогов голосования на уровне территориальной избирательной комиссии .....	169

Предложения .....	171
Присутствие наблюдателей при подсчете и суммировании голосов избирателей .	172
Предложения .....	173
Распределение заверенных экземпляров протоколов .....	173
Предложения .....	174
<b>13. Рассмотрение жалоб .....</b>	<b>177</b>
Обзор действующих законоположений .....	178
Правовой обзор жалоб по выборам .....	179
Правовой обзор жалоб по вопросу регистрации кандидатов в Президенты Российской Федерации .....	180
Судебные дела по вопросам нарушения правил предвыборной агитации .....	182
Иски по вопросам о подделке итогов голосования .....	184
Рассмотрение жалоб Центральной избирательной комиссией .....	185
Рассмотрение жалоб в соответствии с действующим законодательством .....	186
Предложения .....	187
<b>14. Определение победителя и повторное голосование .....</b>	<b>191</b>
Голосование в середине недели .....	192
<b>15. Общие вопросы .....</b>	<b>195</b>
Влияние местных администраций.....	195
Одновременное проведение федеральных и местных выборов.....	198
Предложения .....	200
Вопросы гражданств в свете участия в выборах .....	201
Предложения .....	201
Общие комментарии к закону " Об основных гарантиях..." .....	202
Предложения по совершенствованию порядка принятия разъяснений и нормативных актов Центральной избирательной комиссией Российской Федерации .....	202
<b>16. Приложение:</b>	
Процедура подготовки инструкций, опыт Запада .....	205

# 1

## ВВЕДЕНИЕ

В настоящем докладе отражены не только суммарные данные, собранные и обследованные группой наблюдателей МФИС в России в связи с президентской кампанией и выборами 1996 года. Доклад также является результатом более долгосрочных наблюдений за изменениями в избирательной системе и текущих консультаций с последующими избирательными органами в Советском Союзе и Российской Федерации начиная с 1989 года. Доклад задуман как справочный материал для тех, кто занимается проблемами правовой, институциональной и процедурной реформы избирательного процесса. Авторы сделали все возможное, чтобы изложить факты аккуратно и объективно. При этом, когда это было возможно, они пользовались несколькими источниками для перепроверки информации.

Доклад чрезвычайно глубок по содержанию и содержит много предложений по совершенствованию избирательного процесса. Следует признать, что президентские выборы 16 июня и повторные выборы 3 июля способствовали дальнейшей демократизации и профессионализации избирательной системы в России. В этой связи члены избирательных комиссий, участники кампании и русский народ заслуживают поздравлений. Таким образом, уровень технических рекомендаций, представленных в настоящем докладе, весьма высок и сложен. Чтобы облегчить пользование докладом и помочь тем, кто может интересоваться конкретными вопросами, группа МФИС разместила технические рекомендации в рамках индексационной сетки с указанием номера, страницы и затрагиваемой статьи закона (см. главу 2).

Список людей, заслуживающих благодарности и признательности за свой вклад в составление и оформление доклада, весьма широк. В частности, группа МФИС хотела бы поблагодарить председателя ЦИК Николая Рябова и его заместителя Александра Иванченко за оказанную ей помощь в установлении контактов с членами комиссии и обслуживающим персоналом, за сотрудничество, информацию и квалифицированный анализ. Члены группы также выражают большую признательность руководителю Судебной палаты по информационным спорам Анатолию Венгерову и его сотрудникам, а также члену Верховного Суда Александру Федину.

Мы также признательны представителям законодательной и исполнительной власти, организациям кандидатов и политическим партиям, средствам массовой информации и избирательным комиссиям, причастным к нашей работе и отвечавшим на наши письма и запросы. Их мнения и позиции оказали нам безмерную помощь. Группа также выражает признательность доверенным лицам и членам избирательных групп с совещательным голосом Ельцина, Зюганова и Явлинского, информировавших нас об относительных успехах в работе механизмов гласности и разрешения спорных вопросов.

Группа МФИС вне всяких сомнений глубоко признательна Александру Постникову из Института законодательства и сравнительного права за те разъяснения, которые он столь часто нам давал по поводу сложностей в русском законодательстве и практике в области избирательной системы, за мнения, которые он высказывал в отношении приемлемости тех или иных предложений по реформе, а также за содействие в редактировании настоящего доклада.

Осуществление проекта технической помощи в России группой МФИС оказалось возможным благодаря гранту, предоставленному Американским агентством по международному развитию.

## 2

### ***КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ***

Представляемые в настоящем докладе рекомендации предназначены для законодателей и руководителей избирательных органов на предмет их учета при оценке результатов президентских выборов 1996 года и дальнейшей работы над правовыми и процедурными реформами. Далее следует изложение предложений группы МФИС в индексной форме. Они могут послужить трамплином для дальнейших дискуссий и дебатов. В индекс включено краткое описание поднятых проблем. В тех случаях, когда рекомендуются поправки законодательного характера, указываются соответствующие статьи. По каждому рассматриваемому пункту дается ссылочный номер на главу, в которой затрагивается общая тема. В правой колонке содержатся номера страниц, на которых в полном объеме обсуждаются вопросы или практика, побудившие авторов доклада выдвинуть соответствующие рекомендации.

## Краткий обзор соображений по поводу возможных правовых и процедурных реформ

<p><b>Статья закона "О выборах пре- зидента Россий- ской Федерации"</b></p>	<p><b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ</b></p>	<p><b>Ссылка: страница в анализе группы МФИС</b></p>
---	---------------------------	--

### Глава 5 "Административная структура" (стр 45 -52.)

<p>Статьи 11, 12, 13 и 14 (см. также статью 13 Закона "Об основных гарантиях избиратель- ных прав граждан Рос- сийской Федерации")</p>	<p>5.1 В этих статьях указывается, что каждый зарегистрирован- ный кандидат на должность Президента Российской Фе- дерации вправе назначить одного члена с правом сове- щательного голоса в избирательные комиссии. Они не со- ответствуют Закону "Об основных гарантиях избиратель- ных прав граждан Российской Федерации", предусматри- вающему назначение членов с правом совещательного голоса кандидатом, <u>либо</u> избирательным объединением или блоком.</p>	<p>47</p>
<p>Статья 19 (см. также статью 13 Закона "Об основных гарантиях избиратель- ных прав граждан Рос- сийской Федерации")</p>	<p>5.2 Члены с решающим голосом вправе присутствовать на "всех" сессиях соответствующей комиссии. Однако слово "все" отсутствует в формулировках, когда речь идет о членах с правом совещательного голоса. Таким образом, намерения остаются неясными. Согласно статье 19, чле- ны с совещательным голосом должны "быть уведомлены о заседаниях", однако ничего определенного не говорится об их праве присутствовать. Также, если между словами "заседания" и "сессии" имеется какое-то различие, то За- кон должен это различие определить.</p>	<p>47</p>
<p>Статья 19 (см. также статью 13 Закона "Об основных гарантиях избиратель- ных прав граждан Рос- сийской Федерации")</p>	<p>5.3 В соответствии с Законом "О выборах Президента Рос- сийской Федерации", члены избирательной комиссии с правом совещательного голоса имеют право на "получение заверенных копий" документов и материалов соответствующей и нижестоящей комиссий. В статье 13 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав гра- ждан Российской Федерации" нет подтверждения того, что эти члены могут действительно получать копии. Это право является неотъемлемым компонентом открытости и должно быть добавлено к статье 13 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Феде- рации".</p>	<p>48</p>
<p>статья 51</p>	<p>5.4 Ни в одном из Законов не определена роль членов изби- рательных комиссий с правом совещательного голоса в день выборов на избирательных участках. Следует пояс- нить обязанности, входящие и не входящие в компетен- цию членов избирательной комиссии, находящихся на из- бирательном участке в день голосования (См. 11.6).</p>	<p>48, 134</p>

<p><b>Статья закона "О выборах пре- зидента Россий- ской Федерации"</b></p>	<p><b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ</b></p>	<p><b>Ссылка: страница в анализе группы МОИС</b></p>
---	---------------------------	--

<p>Статья 19 (см. также статью 13 Закона "Об основных гарантиях избиратель- ных прав граждан Рос- сийской Федерации")</p>	<p>5.5 В Законах необходимо уточнить круг ведения членов из- бирательных комиссий с правом совещательного голоса и их статус во время повторного голосования в том случае, если кандидат, которого они представляют, не прошел во второй тур. Ни в одном из Законов не определен статус кандидатов, потерпевших поражение, и тот момент во времени, когда они теряют свою "регистрацию". Только "зарегистрированные" кандидаты вправе иметь членов избирательной комиссии с правом совещательного голо- са.</p>	<p>48</p>
<p>Статья 15 (см. также статью 12 Закона "Об основных гарантиях избиратель- ных прав граждан Рос- сийской Федерации")</p>	<p>5.6 Оба Закона предусматривают, что ЦИК действует на "постоянной" основе. Однако сроки полномочий члена не указаны, хотя основания для его освобождения от обя- занностей "досрочно" определены. Рекомендуется уста- навливать такие сроки полномочий членов ЦИК, чтобы только половина из них могла заменяться на каждом дан- ном этапе времени. Органы, назначающие своих сотруд- ников членами комиссии, должны заменять только часть из них, в то время как остальные должны оставаться до следующего срока смены членов комиссии.</p>	<p>49</p>
<p>Не применяется (см. статью 11 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации")</p>	<p>5.7 В статье 11 Закона "Об основных гарантиях избиратель- ных прав граждан Российской Федерации" говорится, что полномочия и обязанности избирательных комиссий по проведению различных выборов устанавливаются в соот- ветствии с конкретными федеральными законами, либо законодательными актами, утверждаемыми выборными органами субъекта Российской Федерации и органами са- моуправления. Законом не рассматривается вопрос о ро- ли ЦИК при организации выборов на уровне субъекта Рос- сийской Федерации или местном уровне. Будь роль ЦИК консультативной, либо наблюдательной, параметры его полномочий при организации такого рода выборов долж- ны быть определены законом.</p>	<p>50 и 200-203</p>
<p>Статьи 12, 13 и 14 (см. также статью 13 Закона "Об основных гарантиях избиратель- ных прав граждан Рос- сийской Федерации")</p>	<p>5.8 Эти Законы предусматривают, что при определении кан- дидатур в состав избирательных комиссий субъектов Рос- сийской Федерации, территориальных и участковых изби- рательных комиссий учитываются предложения обществен- ных объединений, выборных органов местного само- управления и определенных групп избирателей. Законами не устанавливается обязательность выбора из таких предложений. Ими также не устанавливается каких-либо ограничений, касающихся количества назначаемых кан- дидатур той или иной предлагающей группой. Для того чтобы обеспечить баланс, в Законе должны предусматри- ваться руководящие принципы для такого рода назначе- ний.</p>	<p>16-17</p>



Статья закона "О выборах пре- зидента Россий- ской Федерации"	<b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ</b>	Ссылка: страница в анализе группы МОИС
--	--------------------	--

Статьи 12, 13 и 14 (см. также статью 13 Закона "Об основных гарантиях избиратель- ных прав граждан Рос- сийской Федерации")	5.9 Законами дается гарантия того, что избирательные ко- миссии в рамках своей компетенции независимы от госу- дарственных органов и органов местного самоуправления при подготовке и проведении выборов. Однако ответст- венность за обеспечение ресурсами, материальными, кадровыми и финансовыми средствами лежит на местной администрации. Местные исполнительные органы также оказывают влияние на определение кандидатур в состав комиссии. Для того чтобы ослабить возможное влияние местных исполнительных органов на избирательные ко- миссии, в Законе необходимо предусмотреть ограничения числа мест в любой из комиссий для должностных лиц и сотрудников местных органов управления, либо лиц, предлагаемых этими органами для включения в состав комиссий, цифрами не более 1/3 от состава комиссии. В Законе также должны быть предусмотрены меры, не по- зволяющие таким кандидатам занимать место председа- теля комиссии. (См. Глава 15 "Общие вопросы: Влияние местных администраций").	50 и 197-200
Статьи 12, 13 и 14 (см. также статью 13 Закона "Об основных гарантиях избиратель- ных прав граждан Рос- сийской Федерации")	5.10 Законами не предусматривается вопрос о досрочном ос- вобождении от своих обязанностей членов комиссий субъектов Российской Федерации, территориальных и участковых комиссий. Следует конкретизировать обстоя- тельства, либо основания, по которым тот или иной член комиссии может быть отстранен от работы, либо освобо- жден по уважительной причине. Следует также разрабо- тать законодательную процедуру замены членов комис- сии.	

<b>Глава 6 "Механизмы власти" (стр. 53 - 70)</b>		
Статьи 20, 53 и 54 (см. также статью 14 Закона "Об основных гарантиях избиратель- ных прав граждан Рос- сийской Федерации")	6.1 В Закон должна быть внесена поправка, гарантирующая право всех категорий наблюдателей присутствовать на заседаниях территориальной комиссии и комиссии субъ- екта Российской Федерации во время подсчета голосов, а также право на получение заверенных копий протоколов по просьбе наблюдателей. В статьях 53 и 54 необходимо указать, что третья копия протокола и суммарные табли- цы должны открыто вывешиваться в местах заседаний комиссии в целях облегчения "знакомства с ними".	54, 65 и 173 - 175
Статья 20 (см. также статью 14 Закона "Об основных гарантиях избиратель- ных прав граждан Рос- сийской Федерации")	6.2 Сотрудники, либо должностные лица местных органов управления не должны выступать в роли наблюдателей на избирательных участках. Во время президентских вы- боров их присутствие от имени одного из кандидатов бы- ло часто излишне навязчиво, поскольку они пытались на- правлять работу избирательных комиссий и играли весь- ма подозрительную роль с точки зрения нарушения прин- ципов независимости работы участковых избирательных комиссий. (См. главу 5 "Административная структура, 5.9; глава 15 "Общие вопросы: Влияние местных администра- ций").	50, 66 и 197 - 200

Статья закона "О выборах пре- зидента Россий- ской Федерации"	<b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ</b>	Ссылка: страница в анализе группы МФИС
--	--------------------	--

Статьи 51, 52, 53 и 54	6.5 Рекомендуется внести дополнение в Закон, требующее чтобы обозреватели и члены избирательной комиссии с правом совещательного голоса, находящиеся в день голосования в помещениях избирательного участка, территориальной комиссии, либо комиссии субъектов Российской Федерации, носили бы значки, либо планки с указанием их статуса. Это обеспечило бы им свободу передвижения по указанным помещениям. Одновременно их роль была бы ясна избирателям, друг другу и всем другим присутствующим лицам.	66
Статьи 20 и 53 (см. также статью 14 Закона "Об основных гарантиях избиратель- ных прав граждан Рос- сийской Федерации")	6.6 В Законах должно быть четко обозначено, что заверенные копии протоколов должны выдаваться отдельным лицам по их просьбе. Отказ в их выдаче не должен мотивироваться необходимостью их предварительного рассмотрения вышестоящей комиссией. Законами также должна быть предусмотрена процедура уведомления получателей об ошибках, которые могут иметь место в первоначальных протоколах и которые подлежат исправлению. (См. Глава 12 "Подсчет голосов избирателей" и отчеты о результатах выборов" 12.24, 12.32 и 12.33.)	66, 67, 171 и 173-175
Статья 18	6.9 Официальный срок действия территориальных комиссий должен быть продлен до 10 дней после публикации официальных результатов. На протяжении этого времени территориальные избирательные комиссии должны продолжать отвечать на запросы и просьбы избирателей, средств массовой информации и участников выборов. Во время президентских выборов территориальные избирательные комиссии закрыли свои двери сразу же после окончания подсчета голосов, хотя срок их действия не закончился. Был закрыт доступ общественности к копиям документов и таблиц учета.	67
Статьи 52, 53 и 54 (см. также статью 32 Закона "Об основных гарантиях избиратель- ных прав граждан Рос- сийской Федерации")	6.10 Следует также рассмотреть вопрос о том, чтобы члены избирательной комиссии с правом совещательного голоса и наблюдатели, кандидатов также подписывали протоколы, либо присовокупляли свое мнение к ним в стадии подготовки этих документов. Такая практика могла бы снять некоторые претензии к результатам и снизить потенциал последующих ничем не обоснованных, либо необъяснимых изменений в протоколах, вносимых в отсутствие наблюдателей.	67-68
	6.12 Внесение значительных изменений в федеральные законы в отношении открытости и подотчетности, как было предложено (но не принято) в "Федеральном Законе об общественном контроле за выборами, гласности и открытости результатов голосования", должно осуществляться в ходе законодательной сессии в процессе дебатов по поводу изменения федерального законодательства о выборах, а не посередине процесса подготовки к выборам. Таким образом, преобладание политических интересов над положительными техническими и административными аспектами окажется менее вероятным.	68, 57-61

<p><b>Статья закона "О выборах пре- зидента Россий- ской Федерации"</b></p>	<p><b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ</b></p>	<p><b>Ссылка: страница в анализе группы МОИС</b></p>
---	---------------------------	--

<p><b>Глава 7 "Выдвижение и регистрация кандидатов" (стр 71 - 78)</b></p>		
<p>Статья 28</p>	<p>7.1 Срок, к которому избирательное объединение должно зарегистрироваться, следует увязывать с датой президентских выборов, оговоренной в статье 4, а не с "объявлением дня выборов". День, в который может быть сделано такое "объявление" не является определенной датой, поэтому срок регистрации оказывается неясным и подверженным колебаниям. В то же время, первое воскресенье после истечения конституционного срока можно с полной определенностью вычислить.</p>	<p>72</p>
<p>Статья 35</p>	<p>7.2 В Законе не содержится каких-либо руководящих указаний по поводу того, когда избирательные объединения, либо другие выдвигающие кандидатов организации могут созвать свою первую конференцию на предмет избрания своих уполномоченных представителей и выдвижения своих кандидатов. Официальное начало периода выдвижения кандидатов не определено.</p>	<p>72</p>
<p>Статья 29</p>	<p>7.3 Рекомендуются внести дополнение в Закон, позволяющее более четко определить правовой статус избирательного блока. В Законе отсутствует окончательный срок создания блока, не устанавливаются правила его наименования, либо определения, не указывается статус блока, если в процессе сбора подписей, либо после того как кандидат зарегистрирован, из блока выходит одно из членских объединений. Законодателям следует рассмотреть и четко определить статус блоков как юридических лиц.</p>	<p>71-73</p>
<p>Статьи 30 и 34</p>	<p>7.4 В настоящее время приемлемость избирательного объединения, блока или инициативной группы избирателей зависит от решения ЦИК зарегистрировать их уполномоченных представителей. В соответствии с Законом, эти группы назначают своих представителей независимо. В этой связи неясно, на каком основании им будет отказано в регистрации. Было бы более целесообразным построить Закон таким образом, чтобы ЦИК рассматривала регистрационный статус и поданные на выдвижение документы и, в свою очередь, удостоверяло бы организацию, выдвигающую кандидатов, а не назначенных лиц, которые их представляют. Это не обязательно должно исключать выдачу удостоверений уполномоченным представителям. Если будет применяться нынешняя система, то Закон должен конкретизировать основания, по которым уполномоченный представитель может быть отвергнут, и воздействие подобного отказа на приемлемость организации с точки зрения ее участия в выборах.</p>	<p>73</p>

Статья закона "О выборах пре- зидента Россий- ской Федерации"	<b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ</b>	Ссылка: страница в анализе группы МОИС
--	--------------------	--

Статья 34	7.5 Закон позволяет сбор подписей в местах службы и рабо- ты, где имеются случаи заметного давления на служащих с целью заставить их поставить свою подпись на подпис- ных листах. Для того чтобы свести к минимуму подобные злоупотребления, необходимо законодательно ограничить сбор подписей в дни выплаты зарплаты, а также в местах, где эта зарплата выплачивается. Подобные ограничения следует также ввести в местах, либо в приемные часы в учреждениях, куда граждане обращаются за получением льгот, пенсий, услуг и другой помощи.	73-74
Статья 34	7.6 Закон не уточняет статус сборщиков подписей, равно как и условий их участия в этом процессе. Следует законода- тельно регламентировать, должны ли они или нет полу- чать вознаграждение за свои услуги, и если да, то каковы источники таких вознаграждений и требования отчетности по ним. Следует также определить минимальный квали- фикационный уровень сборщика подписей на тот случай, если ЦИК будет, в конечном итоге, уполномочена прини- мать или отвергать подписи, основывающиеся на квали- фикации сборщиков.	
Статья 34	7.7 Закон требует, чтобы каждая страница подписного листа была "подтверждена" лицом, которое собрало эти подпи- си, а также уполномоченным представителем. Неясно, необходима ли подпись этих лиц в качестве подтвержде- ния.	74, 181-182
Статья 35	7.8 Закон должен ясно определить процедуры оценки под- писных листов и конкретные обстоятельства, на основа- нии которых они могут быть отвергнуты. Без конкретных правовых руководящих принципов предпринимаемые ад- министративные шаги при оценке подписных листов могут оказаться потенциально субъективными с использовани- ем "выборочных" или иных подобных подходов. При обосновании оценки подписных листов следует различать между техническими дефектами, которые могут быть ис- правлены, и дефектами, которые автоматически ведут к отказу в регистрации. Следует рассмотреть вопрос о соз- дании двойного порога: 1) что подписной лист должен со- держать, по меньшей мере, 1 млн. "полноценных" подпи- сей и 2) что если количество ошибок, либо неполноцен- ных подписей в подписном листе превышает законода- тельно установленный порог, то подобный подписной лист будет рассматриваться как недействительный.	74

Статья закона "О выборах пре- зидента Россий- ской Федерации"	<b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ</b>	Ссылка: страница в анализе группы МФИС
--	--------------------	--

Статья 35	7.9 По-видимому, целесообразно оценивать подписные листы на уровне субъекта Российской Федерации, пользуясь критериями и процедурами, установленными Законом, поскольку подписи собираются субъектом Российской Федерации. После их оценки соответствующий протокол может быть передан в ЦИК, которая принимает окончательное решение по поводу регистрации, основанной на кумулятивных данных, полученных от различных субъектов Российской Федерации. Необходимо законодательно разработать детализированные положения, касающиеся координации вопросов представления подписных листов и связанной с ними документации, а также изменения сроков подобных представлений. ЦИК должна сохранить за собой право перепроверять подписные листы и отменять рекомендации, либо иные решения комиссии субъекта Российской Федерации.	76
Статья 34	7.10 В настоящее время ограничения по количеству инициативных групп избирателей, которые могут выдвигать одну и ту же кандидатуру, отсутствует. Каждая группа работает отдельно от других и должна собрать 1 млн. подписей независимо от других групп. В результате кандидат может получить в свою поддержку много миллионов подписей, однако ему будет отказано в регистрации, поскольку каждая отдельная группа не смогла собрать минимума в 1 млн. подписей. В этой связи следует рассмотреть вопрос о возможности объединения подписных листов групп избирателей под "одной шапкой".	76
Статья 35	7.11 Кандидат, которому отказано в регистрации, может обратиться в Верховный Суд, решение которого по этому вопросу будет окончательным. Закон должен предусмотреть включение в уведомление об отказе в регистрации полного изложения обоснований, содержащихся в консультативной записке кандидату. Должен быть рассмотрен правовой вопрос, касающийся возможности выдвижения новых обоснований, направления протеста в Верховный Суд и решения по нему последнего.	76 -77

Статья закона "О выборах президента Российской Федерации"	<b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ</b>	Ссылка: страница в анализе группы МФИС
---	--------------------	--

Статьи 28, 29, 32, 34 (см. также статьи 18 и 20 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации")	<p>7.12 Рекомендуется принять совершенно отдельный закон о политических партиях. Такой закон о политических партиях, непосредственно не связанный с Законом "Об общественных объединениях" мог бы более эффективно способствовать разрешению проблем, относящихся к уникальному статусу, присущему политическим партиям. В частности, подобный закон мог бы определить альтернативный подход к вопросам, связанным с доступом к баллотированию. В существующем Законе избирательный ценз и процедура сбора подписей в отношении кандидатов, выдвинутых зарегистрированными избирательными объединениями, мало отличается от соответствующих процедур, касающихся независимых кандидатов. И те, и другие должны набрать 1 млн. подписей. Особое внимание в рамках закона о партиях должно быть уделено установлению существенных критериев, посредством которых та или иная группа могла бы оцениваться как политическая партия. Эти критерии могли бы включать и процесс сбора подписей. Преодолев этот ценз, кандидаты, выдвигаемые партией, не будут стоять перед необходимостью представлять подписной лист, поскольку партия уже продемонстрировала то, что она пользуется определенной поддержкой граждан. Процесс сбора подписных листов можно сохранить в отношении независимых кандидатов. Можно было бы законодательно предусмотреть, что партия сохраняет свой статус как организация, выдвигающая кандидатов, до тех пор, пока ее кандидат получает минимальный пороговый процент голосов, отданных в ходе выборов. Если кандидату не удастся собрать необходимое количество голосов, то партия теряет свой статус. Для того чтобы вновь приобрести статус политической партии, соответствующая группа должна начать новую кампанию по сбору подписей (см. также глава 9 "Финансирование избирательной кампании", рекомендация 9.3).</p>	77-78 120-121
---	---	------------------

Статья закона "О выборах президента Российской Федерации"	<b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ</b>	Ссылка: страница в анализе группы МОИС
---	--------------------	--

**Глава 8 "Избирательная кампания и средств массовой информации" (стр. 79 - 100.)**

Статьи 38, 39 и 40 (см. также статьи 23 и 24 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации")	8.1 Необходимо уделить внимание обеспечению единообразного применения определений ключевых терминов, относящихся к избирательным кампаниям. Среди них следует особо пояснить следующие: "равные условия"; "государственное радио и телевидение"; "период предвыборной кампании" и "проведение избирательной кампании". Необходимо также разделить понятия проведение предвыборной кампании кандидатами и поддерживающими их организациями в период сбора подписей и предвыборной кампанией, проводимой кандидатом после регистрации.	84 - 85
Статья 24 (см. также статью 40 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации")	8.2 Статью 24 в Законе "О выборах Президента Российской Федерации" и статью 40 в Законе "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" необходимо привести в соответствие в отношении доступа различных участников выборов к бесплатным и платным услугам средств массовой информации.	85 - 87
Статьи 37 и 50 (см. также статью 20 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации")	8.3 В Закон следует внести поправку, предусматривающую включение конкретного срока для отзыва кандидатом своей кандидатуры без применения к нему штрафных санкций, исключая чрезвычайные обстоятельства, предусмотренные Законом. Этот срок должен быть осуществлен в пределах времени, исключающего использование кандидатом бесплатного эфирного времени в целях оказания поддержки другим кандидатам. (См. также главу 10 "Избирательный бюллетень", рекомендация 10.4.)	89, 130
Статьи 24, 39 и 40 (см. также статью 23 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации")	8.4 В Законе не рассматриваются вопросы, относящиеся к любым обязательствам (или отказу от них) независимых средств массовой информации в обеспечении равных условий для проведения предвыборных кампаний. В нем также нет указаний на ответственность ЦИК и комиссий субъектов Российской Федерации за "осуществление контроля над соблюдением установленного порядка проведения предвыборных кампаний" независимыми средствами массовой информации.	89

Статья закона "О выборах президента Российской Федерации"	<b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ</b>	Ссылка, страница в анализе группы МОИС
---	--------------------	--

Статья 40 (см. также статью 24 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации")	8.5 Необходимо законодательно установить срок, к которому ЦИК должна разработать регламент предоставления эфирного времени. Срок принятия и публикации регламента должен в значительной степени предшествовать сроку регистрации кандидатов.	89, 127-128
	8.7 Законодатели должны использовать регламент ЦИК по процедуре предоставления эфира на каналах государственного телевидения и радио кандидатам на пост Президента Российской Федерации и публикации материалов предвыборной кампании в газетах и периодических изданиях на предмет определения недостатков законов с точки зрения охвата ими важных проблем и вопросов, а также для определения того, какие положения регламента должны будут затем утверждены законодательно	90
(См. статью 152 Административного кодекса)	8.8 Рекомендуется принять меры по снятию с избирательных комиссий ведущей роли в деле контроля и вмешательства в определенных случаях, затрагивающих нарушения правил ведения избирательной кампании. В частности, речь идет о случаях, касающихся "оскорбления чести и достоинства, либо профессиональной репутации того или иного лица". Обжалование в судах должно быть делом самих участников, вовлеченных в конфликт. Для этого должны использоваться обычные каналы, оговоренные в статье 152 Административного кодекса, предусматривающего достаточные меры наказания по такого рода обжалованиям. Процедура вмешательства избирательных комиссий в лучшем случае должна опираться на субъективную оценку, результатом окажется "выборочность". Важно, чтобы избирательные комиссии не совершали поступков и действий, которые по своему существу могут быть оценены как предвзятые, либо недопустимые с точки зрения принятия единообразных и последовательных решений.	92 -93 191 - 192



<p>Статья 39 (см. также статью 26 Закона "Об основных гарантиях избиратель- ных прав граждан Рос- сийской Федерации")</p>	<p>8.9 Закон должен предусмотреть альтернативные пути обжа- лования участниками предвыборной кампании действий средств массовой информации и иные споры, связанные с проведением предвыборной кампании. В частности, За- кон должен предусмотреть рассмотрение этих жалоб Су- дебной палатой по информационным спорам, либо суда- ми. У Палаты есть специальный опыт по рассмотрению таких споров. Такого рода подход также избавит членов избирательных комиссий от необходимости принимать решения, которые могут дать преимущество одному из кандидатов над другими. Кроме того, комиссии могут ока- заться причастными к такого рода случаям, особенно в связи с их ролью в установлении регламента, выделении финансовых фондов кандидатам на проведение предвы- борной кампании, публикацией биографической инфор- мации и т.д. (См. также главу 9 "Финисирование избира- тельной кампании", 9.10; главу 13 "Урегулирование споров", рекомендация 13.1.)</p>	<p>106-107 124 - 125 и 191 - 192</p>
	<p>8.10 Что касается так называемых нарушений в контексте про- ведения предвыборной кампании и участия в ней средств массовой информации, то следует рассмотреть вопрос о том, чтобы Судебная палата (либо избирательные комис- сии, если их нынешняя роль будет сохранена) воздержи- валась от рассмотрения споров, непричастных к офици- ально поданным жалобам тем или иным кандидатом или участником выборов. Едва ли реалистично, что подобного рода вмешательство в условиях быстро меняющейся об- становки и стихийно возникающих отношений конфликт- ности будет носить универсальный характер. Поскольку не все случаи, о которых Судебная палата (либо избира- тельные комиссии) может быть осведомлена, могут быть соответствующим образом рассмотрены, независимое вмешательство на спорадической основе может привести к нарушению равных условий при рассмотрении того или иного вопроса.</p>	<p>107</p>
<p>Статья 30 (см. также статью 26 Закона "Об основных гарантиях избиратель- ных прав граждан Рос- сийской Федерации")</p>	<p>8.11 Вместо лишения кандидата его прав регистрации следует разработать шкалу альтернативных штрафных санкций. (См. также главу 9 "Финисирование избирательной кампа- нии", 9.10).</p>	<p>106 -107 124 -125</p>

Статья закона "О выборах пре- зидента Россий- ской Федерации"	<b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ</b>	Ссылка: страница в анализе группы ИОИС
--	--------------------	--

	8.12 Следует пересмотреть весь набор решений Судебной палаты по информационным спорам и ЦИК, особенно решений, касающихся ведения предвыборных кампаний и использования средств массовой информации, на предмет определения наметившихся тенденций. И хотя прецедентное право еще не окончательно укоренилось в юридической системе при анализе этих явлений, обзор предшествующих решений поможет определить необходимость в правовых реформах ( См.также главу 13 "Урегулирование споров", рекомендация 13.8.).	107, 193
	8.13 Целесообразно, чтобы данные статьи были дополнены с тем, чтобы четко установить, какая информация о лице или группе, ответственных за агитационные материалы, должна указываться. В частности, необходимо рассмотреть вопрос об обязательном указании имени ответственного лица. Если ответственным лицом является организация, то следует кроме ее названия указывать соответствующие имена и контактные телефоны. Кроме того, возможно будет полезным закрепить требование о том, чтобы обязательная сопроводительная информация содержала номера счетов, с которых были сделаны платежи за выпуск материалов, а также банковские реквизиты. Такая мера поможет снизить возможности обхода законов и создаст базу вещественных доказательств при разборе заявлений и жалоб.	
	8.14. В интересах обеспечения обнародования решений и действий Центральной избирательной комиссии различные статьи законов о выборах требуют опубликования соответствующих материалов в средствах массовой информации. Это же относится и к "важным решениям" Судебной палаты по информационным спорам. Должностные лица часто сталкиваются с фактом, когда печатные средства массовой информации не желают сотрудничать. Отказ в публикации официальных документов объясняется ограниченным количеством печатной площади, отсутствием интереса читателей к такого рода информации, возможной потерей читательской аудитории в условиях острой конкурентной борьбы, а также, и это наиболее примечательно, предположениями, что данный материал будет публиковаться бесплатно. Для того, чтобы облегчить бремя для обеих сторон, целесообразно закрепить в законе новое определение информации, подлежащей опубликованию, а также положение, разрешающее комиссиям и издательствам публиковать краткое изложение основных решений и инструкций, а не полный их текст. Такое официальное сообщение также должно содержать информацию для заинтересованных лиц о том, где можно найти весь документ.	

<p><b>Статья закона "О выборах пре- зидента Россий- ской Федерации"</b></p>	<p><b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ</b></p>	<p><b>Ссылка: страница в анализе группы МОИС</b></p>
---	---------------------------	--

	<p>8.15 Несмотря на успех, достигнутый в работе по вовлечению молодежи в избирательный процесс, вызывают беспокойство некоторые проблемы, на которые необходимо обратить особое внимание в будущем. Некоторые наблюдатели выступали с критическими замечаниями по поводу общей тематики рекламных объявлений. Также критика звучала по поводу того, что молодежные фестивали, организованные в рамках программы просвещения избирателей, были приурочены к мероприятиям предвыборной кампании в поддержку действующего Президента. По мере развития плюрализма и многопартийности в демократическом избирательном процессе, должностные лица, ответственные за подготовку и проведение выборов, должны будут с особым вниманием подходить к вопросам обеспечения полного нейтралитета как по форме, так и по сути любых проводимых ими официальных мероприятий и программ. Даже отдаленное подозрение на то, что должностные лица на любом уровне выступают на чьей-либо стороне, может подорвать доверие общественности к избирательному процессу в целом.</p>	
--	---	--

<p><b>Глава 9 "Финансирование избирательной кампании" (стр 109 - 126)</b></p>		
<p>Статьи 45 и 46</p>	<p>9.1 Данные статьи, равно как и соответствующие положения законов, регулирующие другие виды выборов, должны быть расширены и дополнены на предмет более ясной характеристики масштабов регулирующей юрисдикции в отношении финансирования избирательной кампании. В частности, необходим пересмотр законов с тем, чтобы четко и ясно определить характер и тип политических расходов, подвергающихся финансовым ограничениям и требованиям отчетности. Необходимо определить условия, связанные с проведением предвыборной деятельности, и определенные параметры расходов, включая расходования средств лицами, либо группами лиц помимо кандидатов. Определение должно носить предположительный характер с точки зрения целей воздействия на выборы и поэтому должно подлежать охвату правилами финансирования избирательной кампании. Необходимо пересмотреть правовые нормы, построив их на объективных и разумных критериях.</p>	<p>120</p>

Статья закона "О выборах пре- зидента Россий- ской Федерации"	<b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ</b>	Ссылка: страница в анализе группы МФИС
--	--------------------	--

Статьи 40, 41, 45, 46 и 47	9.2 По существующим законам только кандидаты признаются официальными лицами ведущими избирательную кампанию и подчиняющимися правилам финансирования выборов, расходным ограничениям и отчетности. Законы не охватывают избирательную деятельность, осуществляемую избирательными объединениями и другими организациями политической ориентации как в период до регистрации кандидатов, так и на протяжении проведения всей избирательной кампании. Отсутствие в Законе руководящих принципов деятельности указанных организаций создает лазейку для несоблюдения правил, поскольку такая избирательная деятельность и расходы предпринимаются скорее от имени кандидатов, нежели за счет использования личных избирательных фондов кандидатов.	116, 120
	9.3 Принятие отдельного закона о политических партиях могло бы в значительной мере способствовать более эффективному регламентированию используемых на избирательные цели финансовых средств. Всеобъемлющий федеральный закон мог бы включать в себя положения, касающиеся публичного освещения финансовой деятельности политических партий не только во время предвыборной кампании, но и в период между выборами. Такого рода законы, относящиеся к финансированию избирательной кампании и отчетности, осуществляемых политическими партиями и организациями, выдвигающими кандидатов, создали бы основу для проведения разграничительной линии между избирательной деятельностью, проводимой конкретными кандидатами, и деятельностью организаций, не контролируемых кандидатом. (См. также главу 7 "Выдвижение и регистрация кандидатов" 7.12)	120 - 121 77 - 78
Статьи 38 и 45 (см. также статью 23 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации")	9.4 В Законах должны затрагиваться вопросы политической этики в отношении ограничений на использование официальных ресурсов лицами, занимающими посты в органах исполнительной и законодательной власти, в политических целях. В то время как в Законах содержатся общие положения, ограничивающие участие в избирательных кампаниях и избирательных комиссиях правительственных органов и других официальных лиц и запрещающие им вносить вклады в избирательные фонды кандидатов, конкретные указания в отношении раздельного использования общественных фондов и официальных ресурсов отсутствуют. Необходимы более определенные законодательные запреты на использование правительственных фондов, материальных средств, оборудованная и персонала на цели оказания влияния, либо воздействия на исход выборов. Законы должны распространяться на должностных лиц и сотрудников как исполнительной, так и законодательной власти и возлагать на них персональную ответственность за подобные нарушения.	117 - 119 121 197 - 200

<p><b>Статья закона "О выборах пре- зидента Россий- ской Федерации"</b></p>	<p><b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ</b></p>	<p><b>Ссылка: страница в анализе группы МФИС</b></p>
---	---------------------------	--

<p>Статья 45</p>	<p>9.5 Закон не рассматривает вопрос о денежных, либо "натуральных" взносах в поддержку политических кампаний кандидатов. В данной статье запрещается использование иных денежных средств за исключением средств, поступивших в избирательные фонды кандидатов. В статье не содержится каких-либо указаний по поводу взносов в такой форме как печатные издания, иные товары и услуги на нужды избирательной кампании, предоставленные бесплатно, либо в обмен на неденежные вознаграждения или бартер. Такого рода опущения создают широкие возможности для несоблюдения финансовых ограничений и требований отчетности. Необходимы также законодательные положения, запрещающие получение или расходование средств в виде наличных или "натуральных" пожертвований, документально не оформленных, либо не подлежащих аудиту.</p>	<p>121</p>
<p>Статья 45</p>	<p>9.6 Желательно установление более жестких ограничений на политические пожертвования и расходы. Ныне существующие ограничения настолько незначительны, что создают благоприятные условия для обхода Закона. Было бы более эффективным разрешить повышение уровня расходов в рамках системы, позволяющей обеспечить полную отчетность об их производстве.</p>	<p>111, 122</p>
<p>Статья 46 (см. также статью 28 Закона "Об основных гарантиях избиратель- ных прав граждан Рос- сийской Федерации")</p>	<p>9.7 Следует использовать более рутинную схему финансовой отчетности в предвыборной кампании. Схема банковской отчетности должна зиждиться на конкретных условиях обычной процедуры, а не на схеме "трехдневной ротации" пожертвований после их получения. Закон "О выборах Президента Российской Федерации" и Закон "О выборах депутатов в Государственную Думу" должны быть приведены в соответствие с Законом "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" с точки зрения необходимости регулярных отчетов кандидатов или избирательных объединений как до дня выборов, так и после выборов. Закон должен быть построен таким образом, чтобы полностью устранять расхождения и несоответствия в отчетности по прошедшей избирательной кампании. Должны быть предусмотрены серьезные санкции в отношении лиц, допустивших небрежность и грубые искажения в отчетности.</p>	<p>122</p>

Статья закона "О выборах пре- зидента Росси- ской Федерации"	<b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ</b>	Ссылка: страница в анализе группы МОИС
---	--------------------	--

	9.8 Избирательные комиссии должны передать полномочия по финансированию избирательных кампаний специализированному и независимому агентству, либо подразделению ЦИК, не связанному с отделом, несущим ответственность за финансовые вопросы, связанные с административным контролем за проведением выборов (в идеале также наряду с передачей полномочий по контролю на постоянной основе над финансовой отчетностью политических партий в рамках закона о политических партиях). Вновь образованному агентству по финансированию избирательной кампании потребуются кадровые и иные ресурсы, равно как право на проведение следствия и юридические полномочия на возбуждение судебного дела в случае несоблюдения тех или иных норм, когда это окажется необходимым.	123
Статьи 38 и 46	9.9 Хотя Законами предусматривается выделение кандидатам помощников, необходимы также законодательные меры, предусматривающие назначение кандидатами и избирательными объединениями и блоками "финансовых менеджеров", ответственных за формирование и содержание избирательного фонда, составление по нему отчетности и соблюдение требований отчетности. Для этих финансовых менеджеров должна быть организована необходимая специальная подготовка. От кандидатов, либо от председателей избирательных объединений или блоков необходимо требовать, в пределах их осведомленности и убежденности, персонального подтверждения точности и полноты окончательных финансовых отчетов.	123
Статья 45	9.10 Необходимо создать структуру санкций, штрафов и наказаний за нарушения. Она должна быть четко и ясно сформулирована, разбита на соответствующие категории, пропорциональна и обязательна к исполнению. В целях совершенствования отчетности и соответствующих требований необходимо установить персональную ответственность кандидатов и официальных лиц политических организаций. Например, обычные штрафные санкции должны применяться в связи с мелкими нарушениями, либо задержками в отчетности. Более суровые наказания должны быть соразмеримы с нарушениями более серьезного или преднамеренного характера. Санкции не должны подрывать статуса кандидата. Отмена регистрации кандидата бесцельна, если данные о нарушениях невозможно подтвердить или представить в суд до окончания выборов. (См. также главу 8 "Предвыборная агитация и средства массовой информации").	106, 124-125
Статья 45 (см. также статью 28 Закона "Об основных гарантиях избиратель- ных прав граждан Рос- сийской Федерации")	9.13 Ассигнования из федерального бюджета на нужды избирательных комиссий и участников выборов должны переводиться своевременно и надежным способом. Необходимо, чтобы срок перевода бюджетных ассигнований в избирательные фонды кандидата не превышал 48 часов после регистрации кандидата.	125

Статья закона "О выборах пре- зидента Россий- ской Федерации"	<b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ</b>	Ссылка: страница в анализе группы МФИС
--	--------------------	--

<b>Глава 10 "Избирательный бюллетень" (стр 127 - 129)</b>		
Статья 50	10.1 В Законе недостаточно трактуется вопрос о сохранности избирательных бюллетеней во время их перевозки и хранения, начиная с момента их напечатания, распределения и получения участковыми избирательными комиссиями вплоть до дня выборов. Необходимо законодательно предусмотреть аудит избирательных бюллетеней на каждом этапе их транспортировки, проверки их количества и квитанций получения, подписанных доставщиками и получателями. Необходимо также предусмотреть меры по хранению избирательных бюллетеней в закрытых и безопасных помещениях.	128
Статья 50 (см. также статью 30 Закона "Об основных гарантиях избиратель- ных прав граждан Рос- сийской Федерации")	10.2 Существующие законы требуют, чтобы избирательные бюллетени были "заверены" участковой избирательной комиссией, однако указаний на то, когда это "заверение" должно иметь место, в законах не содержится. Как мера безопасности, посредством которой можно отличить официально изданные бюллетени от фальшивых, подобная процедура неэффективна, если не определен срок заверения избирательных бюллетеней. В Законе следует со всей ясностью предусмотреть постановку заверяющих бюллетень печатей и подписей в день выборов и только на то количество бюллетеней, которое нуждается в заверении. Если это сделать заранее, либо если заверить не выданные на руки бюллетени, предпринимаемые меры безопасности будут иметь нулевой эффект.	127 - 128
Статья 37	10.4 В Законе также необходимо предусмотреть срок отзыва кандидатом своей кандидатуры с тем, чтобы внести необходимые коррективы в текст окончательного бюллетеня (См. также 8.3).	89, 130

Содержание: сведения в анализе справки МОНС	<b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ</b>	Статья закона "О выборах пре- зидента Росси- ской Федерации"
---	--------------------	---

131 - 132	<p>11.1 Законом предусмотрено, что прежде чем первый избира- тель проголосует, избирательные ящики должны быть осмотрены всеми присутствующими уполномоченными лицами и опечатаны у них на глазах. В законе необходи- мо пояснить, что к осмотру должны быть предъявлены все избирательные ящики, включая переносные, которые будут в дальнейшем использованы, и что все избиратель- ные ящики должны оставаться на виду у членов комиссии и наблюдателей за исключением тех случаев, когда пере- носные избирательные ящики будут использоваться вне помещения для голосования в процессе обслуживания соответствующих избирателей.</p>	Статья 51
132, 146 - 147	<p>11.2 Показ и опечатка избирательных ящиков - это единствен- ное, что требуется по Закону перед тем, как приступить к процессу голосования. Желательно также, чтобы Законом предусматривались расчеты некоторых базовых данных для внесения их в протокол как часть подготовительной работы в день выборов, представляющей голосование. Сюда относятся данные по проверке количества бюлле- тней, полученных избирательным участком, количество избирателей, включенных в главный лист голосования, и количество избирателей, обратившихся за определитель- ным удостоверением. По ныне существующим законам включение этих данных в протокол происходит после окончания голосования. Однако эти данные должны быть включены в документацию до начала голосования. В день выбо- ров в них не происходит никаких изменений. Будучи вклю- ченными в документацию до начала голосования, они становятся базовыми выкладками, служащими основой для оценки событий дня и отчетности по избирательным бюллетеням. Соответствующая информация должна быть доведена до сведения членов комиссии и наблюдате- лей. (См. также 12.1 и 12.2).</p>	Статьи 51 и 52
133	<p>11.4 Списки членов избирательной комиссии с правом совеща- тельного голоса и наблюдателей, которые представляют теперь должны быть приложены ко вторым копиям прото- колов, также должны составляться до начала голосова- ния, будучи документами, в которых регистрируются лица, присутствующие при подготовке избирательного участка к открытию для голосования.</p>	Статьи 52, 53 и 54

Глава 11 "Голосование" (стр. 131 - 147)



<p>Статья закона "О выборах пре- зидента Россий- ской Федерации"</p>	<p><b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ</b></p>	<p>Ссылка: страница в анализе группы МОИС</p>
--	---------------------------	---

<p>(См. статью 30 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации")</p>	<p>11.5 Следует пересмотреть вопрос о внесении поправки в Закон "О выборах Президента Российской Федерации" в целях приведения его в соответствие с Законом "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", в котором предусматривается досрочное голосование для всех избирателей, отсутствующих на избирательном участке в день выборов, а не только для тех, кто в это время находится в отдаленных краях (см. рекомендации 11.7 и 11.14).</p>	<p>133 - 134, 139</p>
<p>Статья 51</p>	<p>11.6 В Законе необходимо со всей ясностью определить роль членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса в день выборов. В статье 51 указывается, что с согласия избирателя или по его просьбе серия и номер предъявляемого им паспорта или заменяющего его удостоверения личности могут быть внесены в список избирателей членом участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса, подразумевая при этом, что другие задачи могут выполняться членами избирательных комиссий с правом совещательного голоса. Задачи, которые последние могут или не могут выполнять, должны быть разъяснены в Законе.</p>	<p>134</p>
<p>Статья 51</p>	<p>11.7 В Законе недостаточно подробно изложены положения, относящиеся к использованию открепительного удостоверения и учету избирателей, которым оно выдается. Например, нет указания на обязательность подписи таким избирателем избирательного списка, к которому добавлена его фамилия. Неясно также, что происходит с открепительным удостоверением. Если оно остается на руках у избирателя, то существует возможность того, что он может проголосовать еще один раз. Если существующая практика будет продолжена, то в Законе следует предусмотреть открепительного удостоверения участковой избирательной комиссии в качестве документа, удостоверяющего включение дополнительных избирателей в список для голосования и выдачу им бюллетеней для голосования.</p>	<p>134</p>
<p>Статья 51</p>	<p>11.8 Закон требует от избирателей предъявления паспорта или заменяющего его удостоверения личности. Необходимо предусмотреть другие виды приемлемых документов опознания личности и определить информацию, которая может содержаться в альтернативных документах, удостоверяющих личность предъявителя. (См. также главу 15 "Общие вопросы: Вопросы гражданства в свете участия в выборах" 15.3)</p>	<p>135, 203</p>
	<p>11.9 В законе нет ссылки на "приглашения к голосованию", которые участковые избирательные комиссии обычно посылают избирателям. Следует самым строжайшим образом законодательно запретить рассматривать подобные приглашения как удостоверения личности избирателей.</p>	<p>135</p>

Статья закона "О выборах пре- зидента Россий- ской Федерации"	<b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ</b>	Ссылка страница в анализе группы МОИС
--	--------------------	---

Статья 14	11.10 Законом разрешается создание избирательных участков для обслуживания избирателей, служащих на военных и гражданских торговых судах, находящихся в отдаленных краях или иностранных государствах. В Законе не указано, что избирательные участки в вышеозначенных районах руководствуются в своей работе теми же процедурами, что и избирательные участки на родине. Законом также не оговариваются альтернативные процедуры и условия учета, которые могут быть приняты при определенных обстоятельствах. В Законе необходимо определить обязательность соблюдения определенных правил, по крайней мере соблюдения права тайного голосования и норм отчетности.	135 -1238
Статья 51	11.12 Законом предусмотрено право избирательных комиссий субъектов Российской Федерации разрешать проводить голосование досрочно на судах, находящихся в плавании, в воинских частях и в отдаленных и труднодоступных районах. При этом, однако, какие-либо указания по поводу процедуры голосования и подсчета голосов при таком голосовании отсутствуют. Неясно, кто, как и когда будет подсчитывать результаты голосования, и как эти результаты будут включены в общую сводку.	136 - 139
Статья 14	11.13 В Законе также необходимо предусмотреть голосование за рубежом в иных помещениях, нежели посольства. В каждом месте проживания, расселения или нахождения в иностранном государстве следует создавать собственный избирательный участок, выполняющий все присущие ему обязанности, даже если он отчитывается о результатах своей работы в посольство. В таких случаях посольство будет выступать как бы в роли территориальной избирательной комиссии в вопросах оказания технической помощи, сбора отдельных протоколов и отчетности по общим результатам выборов всех поселений в стране, где находится это посольство.	136 - 139
См. статью 30 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации")	11.14 Необходимо привести в соответствие положения Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" в отношении досрочного голосования и Законом "О выборах Президента Российской Федерации", в котором досрочное голосование не допускается.	139 - 140
См Закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации")	11.15 Закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" не обеспечивает четкого разграничения между основными правами, соблюдение которых должно обеспечиваться последовательно на всех выборах, и положениями, которые могут быть отменены действием других федеральных законов.	140

<p>Статья 51 (см. также статью 30 Закона "Об основных гарантиях избиратель- ных прав граждан Рос- сийской Федерации")</p>	<p>11.16 В Законе должны быть предусмотрены четкие ограничения обстоятельств предоставления права кому-либо голосовать вне помещений для голосования. Каких-либо ограничений по поводу переносных избирательных ящиков и бюллетеней нет. Приносятся ли эти бюллетени только к местам жительства избирателей или и в другие места из ныне действующего Закона неясно.</p>	<p>142</p>
<p>Статья 51 (см. также статью 30 Закона "Об основных гарантиях избиратель- ных прав граждан Рос- сийской Федерации")</p>	<p>11.17 Следует рассмотреть вопрос об установлении срока приема заявлений о голосовании за пределами избира- тельного участка, даже если этот срок будет сводиться к определенному часу в день выборов. Это позволит долж- ностным лицам сделать необходимые пометки в списке избирателей и уведомить наблюдателей и членов избира- тельной комиссии о числе проголосовавших до того, как переносные ящики для голосования и избирательные бюллетени начнут покидать избирательный участок.</p>	<p>143</p>
<p>Статья 51 (см. также статью 30 Закона "Об основных гарантиях избиратель- ных прав граждан Рос- сийской Федерации")</p>	<p>11.18 Законом определено, что количество избирательных бюллетеней, вынесенных с участка с переносными изби- рательными ящиками, должно равняться количеству за- явлений о голосовании за пределами избирательного уча- стка. На практике сотрудники, вывозящие избирательные бюллетени с избирательного участка, берут с собой не- сколько бюллетеней в запас на случай, если тот или иной избиратель испортит свой бюллетень. Если такая практи- ка будет позволена и далее, ее необходимо законода- тельно предусмотреть и установить количество бюллете- ней, которое может быть вывезено с избирательного уча- стка. В Законе также следует оговорить, что только те за- явления, которые были получены до установленного сро- ка, могут быть вывезены вместе с переносными изби- рательными ящиками. Следует также предусмотреть, чтобы заявления, сделанные по телефону, либо членом семьи, явившимся на избирательный участок от имени того или иного избирателя, были соответствующим образом оформлены на официальном бланке заявления (на прак- тике члены избирательной комиссии делают соответст- вующие пометки на листках бумаги). Записи на бланках таких заявлений должны содержать данные об избирате- ле, а также о лице, которое обращается с соответствую- щей просьбой от имени избирателя, подпись официаль- ного лица, принимающего такое заявление, а также дату и время поступления заявления.</p>	<p>142 - 143</p>
<p>Статья 51 (см. также статью 30 Закона "Об основных гарантиях избиратель- ных прав граждан Рос- сийской Федерации")</p>	<p>11.19 Законом должно предусматриваться, что официальные лица, оформляющие заявления о голосовании за преде- лами избирательного участка, должны работать в паре, и что официальные лица и любой наблюдатель, их сопро- вождающий, должны поставить свои подписи под заявле- ниями, признавая тем самым факт выдачи избирательно- го бюллетеня.</p>	<p>143</p>

Статья закона "О выборах пре- зидента Россий- ской Федерации"	<b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ</b>	Ссылка страница в анализе группы МФИС
--	--------------------	---

Статья 51 (см. также статью 30 Закона "Об основных гарантиях избиратель- ных прав граждан Рос- сийской Федерации")	11.20 Целесообразно также включать в акт, в котором офици- альные лица свидетельствуют о количестве избиратель- ных бюллетеней, вывезенных с переносными избира- тельными ящиками, количество возвращенных неисполь- зованных бюллетеней и количество бюллетеней, посту- пивших в обработку, фамилии наблюдателей, имена кан- дидатов и названия организаций, их направивших, в том случае, когда эти наблюдатели сопровождают перенос- ные избирательные ящики во время их передвижения по маршруту.	143
---	--	-----

<i>Глава 12 "Подсчет голосов избирателей и установление итогов голосования" (стр 145 - 178.)</i>		
Статья 52 (см. также статью 8 Закона "Об основных гарантиях избиратель- ных прав граждан Рос- сийской Федерации")	12.1 Также как и ранее, когда мы рекомендовали предпринять ряд дополнительных шагов до начала голосования, мы рекомендуем отразить в Законе необходимость дополни- тельных мер, прежде чем будут вскрыты избирательные ящики, и начнется подсчет голосов. Эти меры должны включать производство некоторых подсчетов и включение в протокол дополнительных сведений, таких как количест- во неиспользованных погашенных бюллетеней, количест- во бюллетеней, испорченных избирателями, количество избирателей, дополнительно внесенных в список, и коли- чество избирателей, поставивших свою подпись под из- бирательными списками. Эти данные никоим образом не отразятся на фактическом подсчете голосов. Таким обра- зом, их внесение в протокол до начала подсчета голосов лишь позволит подвести черту под базовыми данными, необходимыми для целей отчетности.	146 -147
Статья 52	12.2 В Законе необходимо предусмотреть, что как только эта работа будет завершена, базовые данные, включенные в протокол, должны быть доведены до сведения всех упол- номоченных наблюдателей, присутствующих при вскры- тии избирательных ящиков. Эта информация придаст им уверенность в том, что все обстоит благополучно, и помо- жет им понять отчетность по бюллетеням и фактическое распределение голосов по отдельным кандидатам.	146 - 148
Статья 52	12.3 Закон требует, вначале подсчета бюллетеней, извлечен- ных из переносных избирательных ящиков. При этом, од- нако, неясно, является ли целью подсчета наличествую- щее количество бюллетеней, или число опущенных бюл- летеней. Также нуждаются в пояснении другие важные процедурные детали, касающиеся обращения с этими бюллетенями.	149 - 151

Статья 52	12.4	Законом также должно быть определено, что при сопоставлении числа заявлений с фактическим количеством бюллетеней в переносных избирательных ящиках, бюллетени, находящиеся в каждом из ящиков, должны подсчитываться раздельно. В документах должна быть отражена информация, касающаяся каждого отдельного ящика, такая как номер ящика, официальные лица, отвечающие за данный ящик, а также количество бюллетеней и заявления, относящихся к данному ящику.	149 - 151
Статья 52	12.5	При подсчете голосов рекомендуется подсчитывать бюллетени, находящиеся в переносных избирательных ящиках, раздельно от бюллетеней, находящихся в стационарных избирательных ящиках. По завершении первоначального сравнения избирательных бюллетеней и заявления избирательные бюллетени из всех переносных избирательных ящиков, отвечающие необходимым требованиям, могут быть сложены вместе на предмет подсчета голосов, полученных в результате проведения голосования вне помещения для голосования. Смешивание бюллетеней из всех переносных избирательных ящиков будет способствовать сохранению тайны голосования.	149 - 151
Статья 52	12.6	Фактические голоса, поданные за кандидатов на основании данных содержания переносных избирательных ящиков, должны быть отражены в протоколе отдельной графой. Соответствующие бюллетени также должны улаживаться отдельно от других. В случае возникновения каких-либо проблем в отношении результатов голосования вне пределов помещения для голосования раздельное хранение указанных бюллетеней позволит предотвратить влияние результатов подсчета голосов на результаты голосования избирателей, которые лично явились на избирательные участки.	149 - 150
Статья 52	12.7	Поскольку такая процедура потребует большого времени, целесообразно вначале производить вскрытие стационарных избирательных ящиков и производить подсчет голосов по бюллетеням, находящимся в них.	149
(См. статью 30 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации")	12.8	Хотя Закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" требует "заверения" избирательных бюллетеней печатью избирательного участка, либо двумя подписями членов избирательной комиссии, "незаверенный" таким образом бюллетень не является основанием для объявления его недействительным.	150

Статья закона "О выборах президента России" "Свой федерации"	<b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ</b>	Ссылка: страница в анализе группы МОИС
--	--------------------	--

Статья закона "О выборах президента Российской Федерации"	<b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ</b>	Ссылка: страница в анализе группы МОИС
---	--------------------	--

Статьи 49 и 52	12.9 Положения, в которых излагаются основания для неприятия бюллетеня, не содержат каких-либо иных потенциальных дисквалифицирующих признаков, подразумеваемых в других положениях Закона. В статье 49 содержится намек на то, что "использование карандаша для этих целей непозволительно". Если использование карандаша для пометок на бюллетене непозволительно, то это положение должно быть включено в перечень оснований для признания бюллетеня неприемлемым и его отклонения.	150 - 151
Статья 15 (15)	12.11 В соответствии с этим положением, ЦИК обязана "установить единообразную процедуру по обработке результатов голосования". Эта директива должна также обязать ЦИК установить единообразную процедуру осуществления самого процесса подсчета голосов. При существующем регламенте ЦИК предоставил право избирательным участкам определять процедуру фактического подсчета голосов по собственному усмотрению. Закон должен требовать, чтобы процедура подсчета голосов на всех избирательных участках была единообразной и последовательной.	152 - 153
Статья 52	12.12 Во время президентских выборов некоторые избирательные участки при подсчете голосов пользовались методом разложения бюллетеней на кучки и затем их подсчета, другие же избирательные участки пользовались иным методом, а именно в процессе подсчета голосов каждый голос отмечался на листке бумаги галочкой. Представляется целесообразным рекомендовать данный метод в качестве обязательного. С его помощью результаты голосования, отражаемые в протоколе, физически документируются. Он обеспечивает большую открытость и гласность для наблюдателей, которые могут слышать и воочию видеть распределение голосов по кандидатам. Использование этого метода во время президентских выборов не потребовало дополнительного времени.	152 - 155
Статья 52	12.14 Законом требуется включение определенной информации в протокол. Прежде всего это число избирателей, первоначально включенных в избирательный список, плюс те из них, которые были добавлены в список в день выборов. При определении характера этой информации отсутствуют указания о вычислении из этого количества тех избирателей, которые запросили и получили открепительное удостоверение.	159 - 162

Статья 52	12.15 Как указано, формулировка третьего пункта, вносимого в протокол, неудачна. В настоящее время в нем предлагается избирательным комиссиям доложить о "количестве избирательных бюллетеней, выданных избирателям на избирательном участке в день выборов". В соответствии с такой формулировкой, официальные лица могут вычислить результаты математически, используя такие слагаемые как число полученных бюллетеней за минусом оставшихся неиспользованными, бюллетеней, выданных для голосования вне помещения для голосования, либо бюллетеней, испорченных избирателями во время голосования. Подобные математические расчеты могут быть вполне правильными, однако они не позволяют установить разумного баланса между количеством избирательных бюллетеней и количеством избирателей, участвовавших в выборах. В этой связи формулировку следует изменить следующим образом: "комиссии необходимо отчитаться о количестве подписей в списке избирателей, подтверждающем, что избиратель получил избирательный бюллетень на избирательном участке".	159 - 162
Статья 52 (См. также статью 51)	12.16 В перечне данных, включаемых в протокол, не фигурирует перечисление испорченных и замененных избирательных бюллетеней.	159 - 162
Статья 52	12.17 9-й пункт информации, включаемой в протокол, - это количество недействительных бюллетеней с отдельной колонкой для бюллетеней, на которых нет никаких пометок. При существующей формулировке неясно, что представляют из себя первоначальные данные: недействительные бюллетени или только те бюллетени, на которых отсутствуют какие-либо пометы.	159 - 162
Статья 52	12.18 В Законе не упоминается внесение каких-либо данных в протокол, касающихся избирательных бюллетеней, извлеченных из переносных избирательных ящиков, объявленных недействительными в связи с тем, что их количество превышает количество заявлений.	159 - 162

<p><b>Статья закона "О выборах пре- зидента Росси- ской Федерации"</b></p>	<p><b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ</b></p>	<p><b>Ссылка: страница в анализе группы МОИС</b></p>
--	---------------------------	--

<p>Статьи 51 и 52 (См. статью 31 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации")</p>	<p>12.19 Недостатки законоположений, касающиеся внесения информации в протокол, также отмечаются в статье 31 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации". Кроме того, в статье 31 предусматривается внесение в протокол информации о досрочно опущенных бюллетенях. Во время прошедших президентских выборов избирателям в России не разрешалось досрочное голосование. Исключение было сделано в отношении избирателей, находившихся в отдаленных краях. Однако в статье 52 никакого упоминания о внесении в протокол количества досрочно опущенных бюллетеней не содержится. В статье 31 содержится ссылка на количество бюллетеней, опущенных по месту жительства, в то время как в статье 51 речь идет о голосовании за пределами помещения для голосования. В статье 31 не содержится требования о раздельном указании на число опущенных бюллетеней без пометок, либо на исключение количества бюллетеней, заполненных не по правилам, из общего числа бюллетеней, извлекаемых из избирательных ящиков. В статье 31 нет положения, требующего раздельного указания на число бюллетеней, опущенных в переносные избирательные ящики.</p>	<p>159 - 162</p>
<p>Статьи 52, 53 и 54</p>	<p>12.25 По Закону подсчет голосов на избирательном участке должен продолжаться без перерыва до получения окончательных результатов. Такое же положение должно быть распространено на весь процесс подведения итогов, особенно на территориальном уровне.</p>	<p>171</p>
<p>Статьи 20, 53 и 54 (см. также статью 14 Закона "Об основных гарантиях избиратель- ных прав граждан Рос- сийской Федерации")</p>	<p>12.28 Ни в одном из Законов не содержится гарантий прав наблюдателей присутствовать на заседаниях территориальных комиссий и комиссий субъекта Федерации во время подведения итогов голосования. Их присутствие на заседании комиссий указанных уровней является решающим условием обеспечения гласности и открытости выборов.</p>	<p>173</p>
<p>Статьи 52, 53 и 54 (см. также статьи 31 и 32 Закона "Об основных гарантиях избиратель- ных прав граждан Рос- сийской Федерации")</p>	<p>12.29 Что касается положения о праве наблюдателей на получение по их просьбе заверенных копий соответствующих протоколов избирательных комиссий, то его формулировка в Законе "О выборах Президента Российской Федерации" менее удачна и эффективна, нежели в Законе "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации". Это несоответствие является серьезным упущением и должно быть исправлено с тем, чтобы обеспечить гласность и открытость всего избирательного процесса. (См. также главу 6 " Механизмы обеспечения гласности; 6.9)</p>	<p>66 - 67, 173 - 174</p>



<b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ</b>		<b>Статья закона "О выборах пре- зидента Росси- ской Федерации"</b>
<b>Ссылка: страница в анализе аргументы МОНС</b>		
189 - 191	<p>13.1 Вопрос о рассмотрении жалоб с использованием сложного механизма избирательных комиссий и судов следует пересмотреть. В рамках существующих законов лица, либо организация, считающие свои интересы нарушенными, вправе обратиться с обжалованием к избирательной комиссии или в суд. В законе также указано, что обращение с жалобой в то или иное структурное подразделение избирательной комиссии не является предпосылкой для соответствующего обжалования в суде. При существующей системе урегулирования спорных вопросов этот процесс затруднен проблемами юридиче-ских и иными задержками, которые иногда приводят к не-своевременным и неэффективным решениям в силу от-ражения, связанных с краткостью избирательной кампа-нии. Необходимо исследовать альтернативные подходы к выяснению вопросов юрисдикции и нахождение более эффективных путей обжалования. В качестве одной из альтернатив может быть внесение поправки в закон с уча-нием исходных принципов обращения с обжалованием к соответствующим органам в зависимости от характера жалобы.</p>	<p>и 45 Статьи 23, 27, 34, 35, 39 (См. также статью 16 Закона "Об основных гарантиях избиратель- ных прав граждан Рос- сийской Федерации")</p>
189 - 191	<p>13.2 В частности, в случае обжалования действий и решений избирательных комиссий, включая допущенные ошибки, опущения, либо нарушения, в законе следует определить необходимость обращения к избирательным комиссиям более высокого уровня. За исключением чрезвычайных обстоятельств, особо оговоренных в законе, жалобы не вправе обжаловаться непосредственно в суд по вопро-сам, связанным с проведением избирательной кампании, либо решениями избирательных комиссий, прежде чем они не "исчерпали" весь арсенал административных мер.</p>	<p>и 45 Статьи 23, 27, 34, 35, 39 (См. также статью 16 Закона "Об основных гарантиях избиратель- ных прав граждан Рос- сийской Федерации")</p>

**Глава 13 "Рассмотрение и урегулирование спорных вопросов" (ст 179 - 192)**

<b>Ссылка: страница в анализе аргументы МОИС</b>	<b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ</b>	<b>Статья закона "О выборах пре- зидента России" своей Федерации"</b>
--	--------------------	---

191 - 192	<p>13.4 В Законе должны быть даны разъяснения круга полномо- чий и ответственности судов при рассмотрении дел, свя- занных с действиями избирательных комиссий. По прохо- ждении жалоб через всю иерархическую систему избира- тельных комиссий рассмотрение их в Верховном Суде Российской Федерации должно преимущественно органи- зовываться вопросами толкования и применения Закона. В рамках общих законов и гражданских процедур роль Судов в борьбе с коррупцией и подтверждении фактов должна ограничи- ваться чрезвычайными ситуациями, особо оговоренными в законе о выборах. При необходимости Суд может на- правлять материалы дела обратно в избирательные ко- миссии, либо судья нижней инстанции для дальнейшей работы по нахождению фактов.</p>	191
191	<p>13.5 В законах о выборах и административных кодексах необ- ходимо конкретизировать комплекс ограничений жалоб, связанных с избирательными действиями, либо обжа- лований действий избирательных комиссий.</p>	191
191	<p>13.6 Необходимо уточнить роль прокурорских работников в рассмотрении и рассмотрении дел, касающихся избира- тельной деятельности. Следует расширить полномочия и возможности ЦИК в области проведения расследований. Необходимо ясно сформулировать случаи, когда жалобы могут передаваться непосредственно прокурору, и огово- рить временные сроки, в рамках которых судья и ЦИК мо- гут направлять дела прокурору для расследования. Цен- тральной избирательной комиссией необходимо предоста- вить более широкие полномочия и ресурсы для рассле- дования жалоб, включая право на вызов в суд.</p>	191
185 - 186, 192	<p>13.7 Следует пересмотреть законы о выборах с точки включе- ния в них обязательств вышестоящих избирательных ко- миссий расследовать заявления о фальсификации под- счета голосов, либо манипуляции результатами выборов со стороны нижестоящих избирательных комиссий.</p>	192

<p>198 - 202</p>	<p>15.1 Следует рассмотреть вопрос об одновременном проведении федеральных выборов и выборов в субъектах Российской Федерации, либо местных выборов в свете того факта, что законы о федеральных и местных выборах, по существу, противоречат друг другу по процедурным вопросам, касающимся работы с избирателями в день выборов. Приемлемой альтернативой запрещению одно-временного проведения федеральных и местных выборов могло бы быть законодательное положение, касающееся правил голосования в день выборов, о том, что федеральные выборы проводятся местным выборам, когда те и другие проводятся в один и тот же день. Такое положение обогрнет задачу участковых избирательных комиссии по выполнению своих обязанностей, а также позволит избежать путаницы среди избирателей, которым в противном случае придется руководствоваться двумя различными наборами правил.</p>	
<p>Глава 15 "Общие вопросы" (ст. 197 - 203)</p>		

<p>Ссылка: страница в анализе группы МОНС</p>	<p><b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ</b></p>	<p>Статья закона "О выборах пре- зидента Росси- ской Федерации"</p>
---	---------------------------	---

**Процедурные и административные рекомендации**

Ссылка: страница в анализе группы МОИС

**Глава 6 "Гласность и открытость" (стр 53 - 70)**

6.3	Для того чтобы облегчить работу наблюдателей в день выборов, участковые избирательные комиссии должны иметь в своем распоряжении "дружеские" тексты для печати на предмет распространения их среди наблюдателей.	66
6.4	Следует уделять больше внимания подготовке членов избирательных комиссий, обслуживающих специальные избирательные участки, открываемые при больницах, тюрьмах, консульских учреждениях и военных объектах, по вопросам юридических прав участвующих в работе комиссии наблюдателей.	66
6.6	Необходим дополнительный инструктаж и обучение на предмет приведения в соответствие деятельности всех участковых избирательных комиссий с буквой и духом избирательных законов и постановлений Центральной избирательной комиссии по вопросам, касающимся права наблюдателей на получение заверенных копий протоколов по их просьбе. В частности, члены комиссий должны быть в курсе дела, что задержки в выдаче таких копий на том основании, что они, якобы, должны быть предварительно рассмотрены вышестоящими комиссиями, недопустимы. (См. также главу 12 "Подсчет голосов избирателей и отчеты о результатах выборов", 12.32 и 12.33.)	66 - 67, 173 - 175
6.7	Участковые избирательные комиссии должны быть уведомлены о том, что заверенные копии протоколов могут быть использованы в качестве улик на суде. Поэтому крайне важно, чтобы члены комиссии тщательно готовили и просматривали копии протоколов для наблюдателей с точки зрения точности и правильности их содержания до того, как они будут их заверять. (См. также главу 12 "Подсчет голосов избирателей и отчеты о результатах выборов", 12.31 и 12.34.)	67, 173 - 175
6.11	Было бы полезным предоставлять в распоряжение избирательных объединений, блоков и кандидатов более обстоятельную информацию, касающуюся прав членов комиссии с правом совещательного голоса и отличия их статуса от статуса наблюдателя. Прошедшие президентские выборы показывают, что участники выборов не всегда в полной мере использовали своих членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса. В большинстве случаев такие члены выступали просто в качестве наблюдателей и не использовали в полной мере своих прав доступа к заседаниям комиссий, информации и документам в ходе избирательной кампании.	68

**Глава 9 "Финансирование избирательной кампании" (стр 109 -126)**

9.11	Необходимо разработать механизмы научного доступа к официальной информации о финансировании избирательной кампании, равно как и отчетности по предвыборной и послевыборной деятельности. Требуется разработка программного обеспечения и баз данных об отчетной информации и доступ к этим данным с помощью компьютера.	125
9.12	Должны быть предприняты незамедлительные усилия по развитию гражданской культуры, предполагающей открытость и контроль в области информации о финансировании избирательной кампании. Необходимо убеждать политических деятелей, средства массовой информации и общество в целом в том, что контроль над информацией о финансировании избирательных кампаний и понимание потенциального влияния пожертвований, производимых в ходе избирательной кампании, на государственную политику играют важную роль. Следует поощрять усилия политологов, направленные на долгосрочные исследования в этой области, на изучение опыта проведения избирательных кампаний.	125

**Глава 10 "Избирательный бюллетень" (стр.127 -130)**

10.3	В будущем необходимо совершенствовать процесс печатания бюллетеней для обеспечения их большей безопасности. К бюллетеням следует относиться также как к валюте. Процесс совершенствования качества бюллетеней должен постепенно включать в себя следующие компоненты: использование защищенной бумаги, последующая нумерация бюллетеней в рамках субъектов Российской Федерации, использование единообразных методов набивки и упаковки, а также введение перфорированных корешков отрыва бюллетеней. Корешки будут сохраняться для отчетности.	129 -130
------	---	----------

**Глава 12 "Подсчет голосов и определение результатов выборов" (стр.145 - 176 )**

12.13	Инструкции Центральной избирательной комиссии по подсчету голосов должны подробно, шаг за шагом объяснять, каким образом следует обращаться с бюллетенями и работать с ними во время подсчета голосов. В инструкциях необходимо предусмотреть механизмы проверки точности подсчета в ходе осуществления этого процесса. Необходимо также разработать процедуры, позволяющие наблюдателям слышать зачитывание бюллетеня и видеть, как осуществляется его подсчет. Недопустимо разрешать участковым избирательным комиссиям принимать решения по процедуре обработки бюллетеней по собственному усмотрению. Необходимо разработать процедуры, обязательные для единообразного применения на всей территории Российской Федерации.	152 - 155
12.20	Необходимо изменить форму протокола таким образом, чтобы там оставалось место и содержались необходимые данные, позволяющие членам комиссии производить расчеты прямо на лицевой стороне протокола, избегая путаницы, которую обычно испытывают члены комиссии при заполнении граф, связанных с отчетностью.	147 - 149
12.21	Следует рассмотреть вопрос об использовании сканирующих устройств, с успехом примененных на экспериментальной основе во время президентских выборов на территориальном уровне на предмет сканирования протоколов, представляемых участковыми избирательными комиссиями.	166
12.22	Если в конечном итоге сканирующие устройства займут постоянное место в процедуре подсчета голосов, то важно не только провести проверочные работы по размещению программы в системе, но и желательно также инкорпорировать стандартную политику выбора наугад ручного тестирования подсчета результатов с тем, чтобы обеспечить целостность программирования как части обычной деятельности после закрытия избирательных участков.	166
12.23	По мере эволюции этой системы дополнительные данные становятся обычной частью программирования проведения выборов. Эти запрограммированные данные должны включать данные о количестве избирателей, списках голосования в период, предшествующий открытию избирательных участков, и количестве избирательных бюллетеней, выданных каждому избирательному участку. Внешение этих данных открывает дополнительные возможности для программирования более значимых проверок и балансов. Такая процедура позволит также ЦИК аккумулировать статистические данные, включая проектировки возможного числа избирателей, которые явятся на избирательный участок в день выборов.	168

**Процедурные и административные рекомендации**

Ссылка: страница в анализе группы МФИС

<p>12.24 Членам комиссий следует рассмотреть вопрос о том, каким образом данные этой системы могут быть размещены в рамках удобных форматов для передачи информации, касающейся выборов, кандидатам, избирательным объединениям и другим организациям, выдвигающим кандидатов, а также средства массовой информации во время проведения предвыборной кампании. Информация об избирательных участках, списках избирателей и т.д. может оказаться чрезвычайно полезной для планирования проведения предвыборной кампании и отражения ее в средствах массовой информации.</p>	<p>168</p>
<p>12.26 Процедурными правилами предусматривается присутствие председателей участковых избирательных комиссий в помещении территориальной комиссии на предмет контроля за введением данных их протоколов в систему. Распечатки по избирательным участкам подписываются инженером, вводящим эти данные, и председателем соответствующей комиссии. Заверенные копии распечаток по избирательным участкам должны предоставляться по просьбе наблюдателей в их распоряжение.</p>	<p>168 - 172</p>
<p>12.27 В настоящее время инструкциями по завершению работы над протоколами и системным программированием требуется абсолютный баланс данных, относящихся к отчетной части протокола. Подобное требование нереалистично, поскольку оно не оставляет место для свойственных человеку неумышленных ошибок, что, в свою очередь, ведет к искусственным попыткам подгонки данных. Протоколы должны быть точным отражением того, что фактически имело место, даже если в них закрадываются небольшие погрешности. В системе должен быть заложен фактор допустимости небольших погрешностей, которые будут документировано отражены в постоянном протоколе. При неточной отчетности невозможен надежный аудит.</p>	<p>172, 161 - 163</p>
<p>12.30 В своем документе, озаглавленном "Унифицированная процедура табулирования результатов голосования и составления протоколов", ЦИК опирается на статью 40 (13) Административного кодекса, предусматривающего штрафы и санкции в отношении лиц, воспрепятствующих производству третьих копий протоколов в ознакомительных целях. Подобные санкции должны распространяться и на лиц, отказывающихся выдавать заверенные копии протоколов по просьбе. Без принудительных мер по применению данных санкций они останутся пустым звуком.</p>	<p>174 - 175</p>
<p>12.32 Было бы полезным, если бы члены избирательных комиссий вели учет наблюдателей, обращавшихся к ним с просьбой и получивших заверенные копии протоколов, с тем, чтобы они могли уведомить получателей протоколов о возможных последующих исправлениях в этих документах. Копии исправленных протоколов также должны беспрепятственно выдаваться по просьбе лиц, обратившихся за их получением.</p>	<p>172, 175</p>

**Глава 13 "Урегулирование спорных вопросов" (стр. 177 - 190)**

13.3	Следует разработать механизмы улучшения деятельности избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по обращению с жалобами и обжалованиями путем организации обучения, выделения дополнительных ресурсов и осуществления контроля со стороны ЦИК.	189
13.8	Информация об урегулировании спорных вопросов, удовлетворении жалоб и иной деятельности по работе с официальными заявлениями в рамках соответствующих законов должна собираться, обрабатываться, регулярно публиковаться и быть доступной политическим участникам, избирательным комиссиям и судам. Эта информация будет способствовать выполнению требований закона. Она поможет участникам быть в курсе дела того, что они могут ожидать от системы урегулирования спорных вопросов и обжалований. Она поможет законодателям определить необходимость в тех или иных правовых реформах. Те же требования по сбору и публикации информации должны распространяться на решения Судебной палаты по информационным спорам. (См. также рекомендацию 8.12.)	190
13.9	На каждой стадии работы члены комиссии, не согласные с решением комиссии, либо с информацией, содержащейся в протоколах, имеют право прилагать собственное мнение к соответствующим документам. К протоколам также прилагаются жалобы избирателей, кандидатов, наблюдателей и других участников выборов и акт о том, каким образом жалоба или спор были разрешены. Территориальные избирательные комиссии должны готовить суммарный отчет о возникших разногласиях во мнениях и письменных жалобах в адрес избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. В свою очередь, территориальная комиссия субъекта Российской Федерации должна готовить подобный суммарный отчет о своей деятельности в этой области на предмет предоставления этого отчета в ЦИК. Эти суммарные отчеты окажут большую помощь вышестоящим комиссиям в определении тенденций и необходимости совершенствования стратегии подготовки, либо осуществления правовых и процедурных реформ.	190

**Глава 15 "Общие вопросы" (стр. 195 - 203)**

15.2	Следует разработать административные руководящие принципы по оказанию помощи членам избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в разрешении процедурных конфликтов, могущих возникнуть при одновременном проведении федеральных и местных выборов. Указанными принципами должна быть предусмотрена подготовка перечня расхождений процедурного характера между местными и федеральными законами. В них также следует включить вопрос о возможностях ЦИК по техническому консультированию, либо оказанию помощи в разработке решений.	198-202
------	---	---------

# 3

## **КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ**

В демократических общественно-политических системах правовой фундамент часто строится на иерархии прав. Российская политическая система опирается на основные права граждан, гарантированные Конституцией Российской Федерации, принятой российскими избирателями 12 декабря 1993 года. В Конституции Российской Федерации зафиксированы следующие фундаментальные гарантии, влияющие на избирательные права:

*Статья 2: "Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства".*

*Статья 13, часть 3: "В Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность".*

*Статья 17, часть 2: "Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения".*

*Статья 29, часть 1: "Каждому гарантируется свобода мысли и слова".*

*Статья 29, часть 4: "Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается".*

*Статья 30, часть 1: "Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов... Свобода деятельности общественных объединений гарантируется".*

*Статья 31: "Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования".*

*Статья 32, часть 1: "Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей".*

*Статья 32, часть 2: "Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме".*

*Статья 32, часть 3: "Не имеют права избираться и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда".*

Другие права и юридические процедуры содержатся в Федеральном Законе "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" и специальных Законах "О выборах депутатов Государственной Думы", "О выборах Президента Российской Федерации", а также в законах о выборах должностных лиц субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.





# 4

## **ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЗАКОНЫ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Порядок проведения выборов Президента Российской Федерации в принципе определен двумя Федеральными Законами, которые действуют с 1994 года: Законом "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" и Законом "О выборах Президента Российской Федерации". Помимо этого отдельные компоненты избирательного процесса находятся в сфере действия и ряда других федеральных законов. К таким законам относится, например, Закон "О средствах массовой информации", который непосредственным образом регулирует некоторые вопросы освещения предвыборной борьбы и доступа кандидатов к средствам массовой информации. Положения Уголовного кодекса Российской Федерации предусматривают санкции по ряду нарушений избирательного процесса. Кодекс об административных правонарушениях предусматривает санкции и наказания в отношении должностных лиц, ответственных за обеспечение различных аспектов избирательного процесса.

### **Закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации"**

20 декабря 1993 года российский Президент Борис Ельцин издал указ №2227 "Об учреждении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в качестве постоянно действующего государственного органа, уполномоченного разрабатывать федеральное законодательство по организации и проведению выборов". После проведения консультаций с законодателями и политиками, а также с ведущими учеными, члены Центральной избирательной комиссии пришли к общему мнению, что в качестве первого шага необходимо принять усилия по созданию основополагающего закона, в котором были бы изложены основные принципы демократического общества и перечислены права граждан. Как только такой закон будет принят, полагали члены Центральной избирательной комиссии, он станет как бы рамочным документом для разработки всех последующих законов о выборах, проводимых на всех уровнях государственной власти. При разработке проекта такого основополагающего закона по выборам, члены специально созданной Рабочей группы Центральной избирательной комиссии обратились за рекомендациями и соображениями к региональным избирательным инстанциям, парламентариям и представителям исполнительной власти. Свои подробные соображения и пожелания по проекту закона высказали около 25 региональных избирательных комиссий. Политические партии также имели возможность высказать свои рекомендации по этому вопросу. Федеральный Закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" был утвержден Государственной Думой 26 октября 1994 года, одобрен Советом Федерации 15 ноября 1994 года и подписан Президентом Российской Федерации 6 декабря 1994 года. Как и задумывалось, данный Закон, являющийся уникальным для государства, которое недавно было известно как Советский Союз, действительно создал базу для конкретизации полномочий, прав, обязанностей и процедур, определенных в последующих законах о выборах в исполнительные и законодательные органы на федеральном, региональном и местном уровнях.

Закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" содержит основополагающие принципы, на которых построены все другие законы, определяющие порядок проведения различных выборов. В частности, данный Закон гарантирует следующие основные права граждан при проведении выборов.

- Народ Российской Федерации имеет право на самоуправление, и законность власти зависит от свободного волеизъявления голосующих граждан.
- Положения данного Закона относятся ко всем выборам на всех уровнях государственной власти на всей территории Российской Федерации (хотя представительные органы субъектов Российской Федерации вправе издавать свои законы, предусматривающие дополнительные избирательные права).
- Избирательные объединения (политические партии) и избирательные блоки (коалиции политических партий) признаются в качестве полноправных элементов общественно-политической системы Российской Федерации.
- Граждане имеют право на участие во всеобщих, прямых и равных выборах при тайном голосовании.
- Граждане имеют право избирать и быть избранными независимо от половой и расовой принадлежности, национальности, происхождения, языка, вероисповедания, принадлежности к общественному объединению, места жительства, имущественному и должностному положению.
- Независимые избирательные комиссии создаются и наделяются полномочиями для исполнения федерального законодательства на федеральном, региональном, окружном, территориальном и участковом уровне. Согласно положениям Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", соответствующие избирательные комиссии (Центральная избирательная комиссия, избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, окружная, территориальная и участковая избирательные комиссии) призваны выполнять свои функции в атмосфере открытости и гласности.
- В соответствии с действующим избирательным законодательством, кандидатам гарантируются равные условия для проведения предвыборной агитации, равноправный доступ к средствам массовой информации и общественным местам для проведения агитационных мероприятий.

Помимо этих основных гарантий, Закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" также содержит ключевые процедурные положения, на которых базируются все последующие законы о выборах.

- Закон определяет порядок составления избирательных списков и предписывает местным властям участвовать в подготовке и обновлении этих документов. Закон также защищает право избирателя быть внесенным в список избирателей и право обжаловать решения, ошибки и упущения, которые ущемляют его избирательное право.
- Местные власти уполномочены создавать избирательные округа с учетом того, что по количеству избирателей расхождение не превышало 10%. (Для отдаленных районов допускается расхождение в пределах 15%.)
- Местные власти также наделены полномочиями формировать избирательные участки, которые вправе обслуживать не более 3 000 избирателей. Предусмотрены специальные положения для обеспечения голосования на военных объектах, в санаториях, домах отдыха и в отдаленных и труднодоступных районах.

- Закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" определяет требования к членам Центральной избирательной комиссии, фиксирует их полномочия и предоставляет право предписывать процедуры регистрации избирателей, заполнения протоколов, а также порядок административно-технического обеспечения избирательных комиссий и отчетности по финансовой поддержке предвыборной агитации.
- Закон содержит ключевые положения о порядке голосования и работе избирательных комиссий. В частности, статьи Закона дают подробное описание процедуры голосования, порядка подсчета голосов избирателей и протоколирования итогов голосования, запрета голосовать от имени других лиц, правил, гарантирующих тайну голосования, а также мер по защите избирателя от незаконного влияния или вмешательства при голосовании.
- Положения Закона фиксируют права граждан и участников выборов обжаловать решения, действия (бездействия) избирательных комиссий, а также предписывают процедуру оформления такого рода жалоб и заявлений.
- В общих чертах определен порядок выдвижения и регистрации кандидатов избирательными объединениями и блоками, включая требование для избирательных объединений и блоков выдвигать своих кандидатов тайным голосованием, а также процедуру прямого выдвижения, если кандидат выдвигается непосредственно избирателями.
- Закон в общих чертах определяет нормы и правила финансового обеспечения предвыборной агитации, которое включает использование средств из федерального бюджета и частных пожертвований.
- Определены основные права кандидатов, избирательных и общественных объединений, международных наблюдателей по наблюдению за голосованием, подсчетом голосов и протоколированием итогов голосования.
- Закон требует опубликования результатов выборов в течение трех месяцев после дня выборов и сохранения избирательных материалов по крайней мере в течение одного года. Закон также гарантирует гражданам и участникам выборов возможность ознакомления с результатами выборов и избирательными документами.

## **Федеральное законодательство о выборах Президента Российской Федерации**

Первоначальный проект Федерального Закона "О выборах Президента Российской Федерации" был принят Государственной Думой 12 апреля 1995 года. Отклонив проект закона один раз, Совет Федерации все же утвердил его 4 мая 1995 года, а 13 дней спустя Президент Ельцин подписал этот Закон. Основной вопрос спора между законодателями и Президентом состоял в количестве подписей избирателей, которые необходимо собрать для того, чтобы быть выдвинутым в качестве кандидата на должность Президента Российской Федерации. Администрация Президента настаивала на более высоком пороге в 2 млн. подписей, в то время как некоторые фракции в Государственной Думе предлагали установить потолок на уровне 500 тыс. подписей. Компромиссное решение было найдено Согласительной комиссией, установившей предел на уровне 1 млн. подписей избирателей. Действующий Закон трудно сравнивать с соответствующим Законом 1991 года, так как на предыдущих выборах в России, когда Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика была частью Советского Союза, выбирался не глава единого государства, а глава республики. Более того, в новом Законе "О выборах Президента Российской Федерации" в значительно большей степени детализированы порядок и правила подготовки и проведения голосования. В то время как в предшествующем Законе было всего лишь 17 статей, новый Закон содержит 62 статьи.

В данном отчете самым внимательным образом будут рассмотрены конкретные положения Закона "О выборах Президента Российской Федерации". Начнем мы с обсуждения общих вопросов, определяющих принципиальные условия проведения президентских выборов.

### ***Право избирать и быть избранным***

Первая статья Закона "О выборах Президента Российской Федерации" гласит, что Президент избирается гражданами Российской Федерации на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Граждане в данном случае, согласно статьям 3 и 24 Закона, должны быть гражданами Российской Федерации, достигшими на день выборов 18 лет. Граждане, признанные по решению суда недееспособными или отбывающими срок наказания в местах лишения свободы, не участвуют в выборах. Граждане, находящиеся в местах предварительного заключения и ожидающие решения суда, имеют право голоса. Предусмотрены специальные условия голосования для военнослужащих и членов их семей, находящихся в труднодоступных и удаленных районах, избирателей, находящихся вне пределов Российской Федерации, а также для избирателей в домах отдыха, санаториях, госпиталях или больницах.

Президентом Российской Федерации может быть избран любой гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. Не имеют право быть избранным Президентом Российской Федерации граждане Российской Федерации, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. В предыдущем Законе содержалось верхнее возрастное ограничение для кандидатов в Президенты. Граждане старше 65 лет были не вправе выдвигаться кандидатами на должность Президента Республики. Несмотря на настойчивые попытки сохранить это ограничение в новом Законе, оно было снято. В соответствии с новой российской Конституцией, Закон "О выборах Президента Российской Федерации" требует, чтобы кандидат в Президенты на момент выдвижения проживал в Российской Федерации не менее 10 лет.

Выборы Президента Российской Федерации проводятся по единому федеральному избирательному округу, включающему в себя всю территорию Российской Федерации. Согласно Конституции Российской Федерации и Закону "О выборах Президента Российской Федерации", Президент избирается сроком на 4 года.

### ***Назначение выборов Президента Российской Федерации***

Статья 4 Закона "О выборах Президента Российской Федерации" гласит, что выборы Президента Российской Федерации назначает Совет Федерации. Закон 1991 года не предписывал порядка передачи власти. Новый Закон "О выборах Президента Российской Федерации" в этом отношении содержит недостаточные положения. В соответствии со статьей 92 Конституции Российской Федерации, победивший на выборах Президент вступает в должность с момента принятия присяги и пребывает в должности до истечения срока, то есть до момента принятия присяги вновь избранным Президентом. Статья 4 Закона "О выборах Президента Российской Федерации" не совсем ясна и, пожалуй, некоторым образом расходится с соответствующим конституционным положением, так как днем выборов она определяет первое воскресенье "после истечения конституционного срока", на который был избран Президент Российской Федерации. Несмотря на такую нечеткую формулировку, Закон "О выборах Президента Российской Федерации" однозначно предписывает, что срок со дня назначения выборов до дня выборов должен быть не менее четырех месяцев. Выборы 1996 года были назначены на 16 июня.

При прекращении Президентом Российской Федерации исполнения своих полномочий до истечения конституционного срока Совет Федерации назначает досрочные выборы Президента Российской Федерации на последнее воскресенье перед истечением трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения своих полномочий Президентом Российской Федерации. В этом случае все установленные Законом избирательные сроки сокращаются на одну чет-

верть. При прекращении Президентом исполнения своих полномочий вследствие добровольной отставки, по болезни или по причине отрешения от должности статья 92 Конституции Российской Федерации гласит, что в этих случаях обязанности Президента Российской Федерации временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации, а выборы назначаются на последнее воскресенье перед истечением трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения своих полномочий Президентом Российской Федерации. Если Совет Федерации, приняв решение об отрешении Президента Российской Федерации от должности, не назначит выборы Президента Российской Федерации, дату выборов объявляет Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

Некоторые аналитики отмечают, что положения о досрочном прекращении исполнения своих полномочий Президентом Российской Федерации содержат серьезную правовую недоработку. В частности, вызывает опасение то обстоятельство, что Конституция не содержит никаких критериев физической неспособности Президента исполнять свои полномочия. Нет и положения, которое бы предписывало конкретной инстанции принимать окончательное решение, а также того, в какой форме это решение должно быть объявлено. В статье 92 не оговаривается и тот срок, в течение которого Председатель Правительства Российской Федерации вправе исполнять обязанности Президента до назначения новых выборов.

В дальнейших разделах данного отчета будут конкретным образом проанализированы положения Закона "О выборах Президента Российской Федерации". В отчете также будут предложены рекомендации, адресованные законодателям и должностным лицам, участвующим в работе по развитию правовой реформы и совершенствованию процедурных положений избирательного законодательства в России.



# 5

## **АДМИНИСТРАТИВНАЯ СТРУКТУРА**

Административная структура, обеспечивающая избирательный процесс, довольно четко описана в законодательстве. Административная иерархия возглавляется Центральной избирательной комиссией, которой подчинены избирательные комиссии 89 субъектов Российской Федерации. Избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации подчиняются примерно 2 700 территориальных избирательных комиссий, обслуживающих районы, города и другие административные единицы субъектов Российской Федерации. Территориальным избирательным комиссиям подчинены участковые избирательные комиссии, обеспечивающие работу избирательных участков. Для проведения выборов в Государственную Думу создается еще один административный уровень в виде окружных избирательных комиссий, отвечающих за подготовку и проведение выборов в 225 округах.

### **Правовая основа: Федеральный Закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации"**

Существующая структура избирательных комиссий представляет собой серьезный шаг в направлении создания более независимой и многоярусной административной иерархии, отражающей всю палитру общественных интересов. Согласно старой конституционной системе, Центральная избирательная комиссия назначалась Верховным Советом и состояла из 29 членов (согласно положениям Федерального Закона "О выборах в Верховный Совет Российской Федерации", принятого в 1989 году).. В связи с досрочным роспуском Верховного Совета осенью 1993 года Центральная избирательная комиссия также прекратила свое существование. В разгар политического кризиса Борис Ельцин издал указ о создании новой Центральной избирательной комиссии в составе 21 члена, назначаемых Президентом. Эта Центральная избирательная комиссия отвечала за подготовку и проведение выборов в Государственную Думу в декабре 1993 года и Референдума по новой Конституции Российской Федерации. В декабре 1993 года вышел еще один президентский указ, в соответствии с которым Центральная избирательная комиссия становилась постоянно действующим органом, уполномоченным проводить выборы в федеральные органы власти, референдумы и выборы в представительные органы государственной власти регионального и местного уровня. В связи с тем, что членов Центральной избирательной комиссии назначал только Президент, а также с тем, что Центральная избирательная комиссия находилась в зависимости от Администрации Президента и принимаемых ею решений, возникали серьезные вопросы о том, насколько Центральная избирательная комиссия независима в своих действиях.

С выходом Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" 12 декабря 1994 года статус Центральной избирательной комиссии как постоянно действующего органа был подтвержден. В соответствии со статьей 11 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" на всех уровнях государственной власти создаются избирательные комиссии, которые являются юридическими лицами. Определяя правовую основу деятельности избирательных комиссий, Закон гласит, что "при подготовке и проведении выборов в пределах своей компетенции избирательные комиссии независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления". Закон также предписы-



вает требования и членам Центральной избирательной комиссии, которые должны иметь высшее юридическое образование и ученую степень в области права.

Пожалуй, наиболее важным положением Закона является статья, согласно которой назначения в состав избирательной комиссии могут производиться на более справедливой основе, отражать политическое разнообразие общества и не зависеть от какой-либо одной партии. Положения данного Закона требуют сбалансированного состава избирательных комиссий, где были бы представлены как законодательные, так и исполнительные ветви власти. Согласно этому Закону 1/3 из 15 членов Центральной избирательной комиссии назначается Государственной Думой из числа лиц, представленных политическими партиями и фракциями Государственной Думы. 5 членов Центральной избирательной комиссии назначаются Советом Федерации Федерального Собрания из числа лиц, предложенных органами законодательной и исполнительной власти на уровне субъектов Российской Федерации. И еще 5 членов назначаются непосредственно Президентом Российской Федерации. Руководители Центральной избирательной комиссии избираются членами комиссии тайным голосованием.

Действующая Центральная избирательная комиссия была сформирована в соответствии с требованиями данного Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" в марте 1995 года. В новую Центральную избирательную комиссию вошли несколько членов предыдущей комиссии, включая Николая Рябова, назначенного Президентом Российской Федерации, и Александра Иванченко, назначенного Государственной Думой. Оба были переизбраны на руководящие должности председателя и заместителя председателя, соответственно. В состав Центральной избирательной комиссии также были назначены представители от следующих фракций Государственной Думы: "Новая региональная политика", "Выбор России", Либерально-демократическая партия России и Аграрная партия. Последствия новой процедуры формирования незамедлительно выразились в более независимой политике по избирательной реформе. В ряде случаев члены Центральной избирательной комиссии открыто подвергали критике предложения Президента Российской Федерации по развитию избирательного законодательства.

В соответствии с Законом "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", за подготовку и проведение выборов отвечают четыре уровня избирательных комиссий, которым посвящены статьи 10-18 данного Закона. На двух уровнях избирательные комиссии создаются в качестве постоянных органов. К ним относятся Центральная избирательная комиссия и избирательные комиссии 89 субъектов Российской Федерации. На других, нижестоящих, уровнях избирательные комиссии создаются непосредственно перед выборами. Территориальные избирательные комиссии создаются не позже 60 дней до дня выборов, а участковые избирательные комиссии формируются не позднее чем за 44 дня до дня выборов. В соответствии с Законом о выборах Президента 1991 года, избирательные комиссии создавались только на трех уровнях: участковые, территориальные и Центральная избирательные комиссии. Тогда полномочия и обязанности избирательных комиссий не были подробно расписаны.

### ***Право кандидатов иметь своих представителей в составе избирательных комиссий***

Другим важным моментом Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" является положение, в соответствии с которым кандидаты или выдвинувшие их организации имеют право включать своих представителей в состав избирательных комиссий. Закон "О выборах Президента Российской Федерации" гласит, что каждый кандидат имеет право назначать одного члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса на всех уровнях. Эти члены избирательных комиссий с правом совещательного участвуют в обсуждении вопросов, возникающих при подготовке и проведении выборов. Однако они не участвуют в принятии решений избирательных комиссий. Представители кандидатов в избирательных комиссиях обеспечивают гласность и открытость в работе комиссий. Как предписано Зако-

ном, интересы кандидатов могут быть представлены на всех уровнях избирательной административной структуры. Их участие в работе комиссий гарантирует, что кандидаты получают доступ ко всей информации, касающейся взглядов, решений и действий членов избирательных комиссий при подготовке и проведении выборов.

Согласно статье 13 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", полномочия членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса прекращаются через 30 дней после опубликования результатов выборов, кроме членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, представляющих кандидатов, победивших на выборах. В этом случае их полномочия сохраняются до прекращения регистрации победившего кандидата на следующих выборах в тот же орган государственной власти. С учетом того, что повторное голосование назначается на срок не позднее чем через 15 дней после подведения итогов первого раунда голосования, это положение фактически означает, что члены избирательных комиссий всех уровней сохраняют свои полномочия на первом и втором раундах. По итогам последних президентских выборов лишь представитель Президента Ельцина сохранил свои полномочия до окончания регистрации Президента Ельцина на следующих президентских выборах.

В период действия своих полномочий члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса имеют доступ к материалам и документам соответствующих избирательных комиссий и уведомляются о всех заседаниях избирательных комиссий. Они также вправе выступать по обсуждаемым вопросам на любом заседании соответствующих избирательных комиссий. Например, согласно положению Закона "О выборах Президента Российской Федерации", члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса уведомляются о заседаниях избирательных комиссий "заблаговременно". В Законе также усилено право иметь доступ к материалам и документам нижестоящих избирательных комиссий. Помимо этого, весьма содержательный текст Закона "О выборах Президента Российской Федерации" гласит, что члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса также имеют право получать заверенные копии материалов и документов избирательных комиссий.

### **Предложения**

- 5.1 В соответствии с Законом "О выборах Президента Российской Федерации", только зарегистрированные кандидаты вправе назначать своих членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса. Однако, как гласит статья 13 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", право назначать своих членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса после регистрации кандидата (списка кандидатов) имеют "сами кандидаты или выдвинувшие их избирательные объединения". Если смысл формулировки Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" состоит в том, что на тех выборах, где регистрируются "списки кандидатов", избирательные объединения уполномочены назначать своих представителей в качестве членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, в то время как на выборах по одномандатным округам только кандидаты уполномочены делать такие назначения, то эта мысль выражена недостаточно ясно. Это положение требует уточнения и согласования формулировок обоих Законов. Очевидно, что Закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" является основополагающим Законом, определяющим принципы, которые должны найти свое отражение во всех избирательных законах. Когда имеет место расхождение в двух законах, бывает трудно разобраться в том, какой закон в том или ином случае что предлагает. Учитывая такого рода обстоятельства, в Закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" должны быть внесены уточнения, которые бы конкретно указывали, какие именно статьи данного Закона и в каких случаях вытесняются соответствующими статьями других федеральных или местных законов.

- 5.2 Существует, по всей вероятности, тонкое различие между зафиксированными в Законе полномочиями членов избирательных комиссий с правом решающего голоса и правом совещательного голоса. Как гласит статья 19 Закона "О выборах Президента Российской Федерации", члены комиссии с правом решающего голоса уполномочены присутствовать на "всех" заседаниях избирательной комиссии, однако слово "всех" не упоминается в соответствующей формулировке с более широким контекстом, где также речь идет о членах комиссии с правом решающего голоса и совещательного голоса. В положении об общих правах этих членов комиссии Закон говорит об их праве "уведомляться о заседаниях" избирательной комиссии. Согласно этому положению, они также вправе выступать на "собраниях", задавать вопросы и получать ответы по существу от других участников "заседаний" избирательных комиссий. Дело в том, что слово "всех", упомянутое в отношении членов комиссии с правом решающего голоса, отсутствует в формулировке применительно к членам комиссии с правом совещательного голоса. В связи с этим возникает вопрос, не идет ли речь о таких заседаниях избирательных комиссий, которые члены комиссий с правом совещательного голоса не могут посещать? Более того, если действительно есть разница между терминами "собрания" и "заседания" в данном контексте, она должна быть четко определена в тексте Закона.
- 5.3 Полномочия членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса получать заверенные экземпляры материалов и документов, а также иметь равноправный доступ к документам нижестоящих избирательных комиссий должны быть также записаны в Законе "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации". Эти привилегии имеют исключительно важное значение для обеспечения открытости и гласности избирательного процесса, и они должны быть едиными для всех видов выборов.
- 5.4 Законы очень скупо описывают функциональные обязанности членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, особенно в день выборов. Для того, чтобы в дальнейшем избежать тех нестыковок и неувязок, которые имели место при проведении выборов Президента, следует внести в Законы четкие формулировки, которые определяли бы обязанности и полномочия членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса в день выборов. (Этот вопрос также затрагивается в главе 11 "Проведение голосования" и главе 12 "Подсчет голосов избирателей и отчеты о результатах выборов".)
- 5.5 Статья 19 должна быть расширена за счет включения положения, уточняющего сроки действия полномочий членов комиссий с правом совещательного голоса, которые представляют кандидатов, не прошедших во второй тур голосования. В настоящем виде Закон предполагает, что все члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса независимо от успеха или неуспеха своих кандидатов на выборах сохраняют свои полномочия и во втором раунде голосования. Однако существует техническая зацепка, позволяющая трактовать Закон в широком контексте, поскольку текст гласит, что только "зарегистрированные кандидаты" уполномочены назначать своих членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса. Существует и вопрос относительно того, сохраняют ли статус "зарегистрированных кандидатов" кандидаты, не прошедшие во второй тур голосования. В интересах Закона дать более четкое определение статуса членам избирательных комиссий с правом совещательного голоса, особенно тех, чьи кандидаты не будут включены в бюллетени для повторного голосования.

## ***Полномочия Центральной избирательной комиссии***

Центральная избирательная комиссия организует подготовку к проведению выборов, руководит деятельностью нижестоящих избирательных комиссий, издает руководящие документы и обеспечивает единообразное применение избирательного законодательства. В пределах своей компетенции Центральная избирательная комиссия также принимает решения, обязательные для нижестоящих избирательных комиссий, государственных органов, органов местного само-

управления, общественных объединений, государственных предприятий, учреждений и организаций Российской Федерации. В соответствии с законом Центральная избирательная комиссия вправе издавать распоряжения и нормативные акты по вопросам применения избирательного законодательства. Помимо этого, Центральная избирательная комиссия осуществляет регистрацию кандидатов на должность Президента Российской Федерации при проведении президентских выборов. Хотя избирательные объединения (политические партии) и регистрируются Министерством юстиции, коалиции избирательных объединений или неполитических объединений, называемые избирательными блоком, также регистрируются Центральной избирательной комиссией. По согласованию с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия организует единую федеральную систему регистрации избирателей.

Центральная избирательная комиссия несет основную нагрузку по административно-техническому обеспечению выборов, включая распределение и использование средств, выделяемых из федерального бюджета для проведения выборов, выделение для нижестоящих избирательных комиссий помещений, транспорта, средств связи и других предметов материально-технического снабжения. Центральная избирательная комиссия также выделяет средства зарегистрированным кандидатам для проведения предвыборной агитации и издает распоряжения о порядке выделения эфирного времени в средствах массовой информации кандидатам как на платной, так и на бесплатной основе. Хотя непосредственное изготовление бюллетеней осуществляется нижестоящими избирательными комиссиями, форма и содержание избирательных бюллетеней, протоколов и других отчетных документов определяется Центральной избирательной комиссией.

Центральная избирательная комиссия уполномочена рассматривать жалобы и заявления по вопросам, относящимся к решениям или действиям (бездействиям) избирательных комиссий. Согласно Закону, Центральная избирательная комиссия самостоятельно принимает решения по рассмотренным жалобам и заявлениям. И, наконец, Центральная избирательная комиссия имеет право отменять решения нижестоящих избирательных комиссий.

Согласно действующему законодательству, только Центральная избирательная комиссия уполномочена устанавливать единый порядок обработки итогов голосования. Центральная избирательная комиссия объявляет результаты выборов в средствах массовой информации, а также предписывает процедуру передачи отчетных избирательных документов в архивы. В случае необходимости Центральная избирательная комиссия организует и проводит повторное голосование.

В соответствии со статьей 12 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", член Центральной избирательной комиссии может быть освобожден от исполнения своих обязанностей решением того органа, который назначил его на эту должность, или при следующих обстоятельствах:

- сложение полномочий на основании личного заявления в письменной форме;
- утрата гражданства Российской Федерации;
- вступление в силу обвинительного приговора суда;
- признание решением суда недееспособности или ограниченной дееспособности члена Центральной избирательной комиссии;
- смерть члена Центральной избирательной комиссии.

### **Предложения**

- 5.6 Статья 12 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" и статья 15 Закона "О выборах Президента Российской Федерации" имеют единые формулировки, согласно которым Центральная избирательная комиссия работает на

постоянной основе. Однако Законы ничего не говорят о сроках полномочий членов Центральной избирательной комиссии. Согласно статье 12 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", какой-то срок полномочий все же предполагается в тексте, содержащем описание оснований, которые могут быть достаточными для освобождения члена Центральной избирательной комиссии от исполнения своих обязанностей "до истечения срока". Это упущение необходимо исправить.

При определении срока полномочий для членов Центральной избирательной комиссии необходимо предусмотреть стыковку сроков таким образом, чтобы одновременно лишь не более половины членов Центральной избирательной комиссии покидали свои должности. Помимо этого такое же правило следует применить и к тем группам из пяти лиц, назначаемым соответствующими ветвями власти для работы в Центральной избирательной комиссии.

Такой порядок смены членов Центральной избирательной комиссии способствовал бы решению следующих двух задач. Во-первых, избирательный процесс только бы выиграл от сохранения преемственности и традиций проведения выборов. При таком подходе в составе Центральной избирательной комиссии всегда были бы члены комиссии с большим опытом организации и проведения выборов. Во-вторых, это усилило бы независимую роль Центральной избирательной комиссии. При системе с установленным сроком полномочий только определенная часть членов комиссии будет назначаться одним составом Государственной Думы, Совета Федерации или одним Президентом. Все остальные члены будут сохранять свои полномочия до следующих выборов до истечения их срока, после чего вновь избранным органом будут назначены новые члены.

- 5.7 Согласно статье 11 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", конкретные полномочия и процедуры Центральной избирательной комиссии и подчиненных избирательных комиссий, создаваемых для проведения выборов в федеральные органы власти, определяются в соответствии с федеральными законами. Эта статья также предписывает, что избирательные комиссии, формируемые для проведения выборов в органы государственной власти на уровне субъектов Российской Федерации или в представительные органы местного самоуправления, учреждаются законами или постановлениями соответствующих представительных органов.

Закон ничего не говорит о полномочиях Центральной избирательной комиссии в отношении выборов, проводимых на местном уровне и уровне субъектов Российской Федерации. Это упущение, безусловно, вызывает дополнительные споры в условиях, когда субъекты охотно пользуются своими полномочиями и издаю свои законы о выборах. Вопрос юрисдикции в этой сфере станет еще более острым в республиках и автономных областях. Независимо от того, будет ли роль Центральной избирательной комиссии при проведении региональных и местных выборов контрольной или чисто консультативной, она должна быть четко зафиксирована в законе.

## ***Нижестоящие избирательные комиссии***

При проведении президентских выборов в Российской Федерации руководство избирательным процессом осуществляют избирательные комиссии трех нижестоящих уровней: избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, территориальные избирательные комиссии и участковые избирательные комиссии.

- Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации создаются в каждом из 89 субъектов Российской Федерации. В состав избирательной комиссии входит от 10 до 14 членов, назначаемых органами представительной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Согласно статье 13 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", представительные и исполнительные органы

субъектов Российской Федерации должны принимать во внимание предложения общественных организаций, выборных органов местного самоуправления и групп избирателей, созданных по месту работы, службы, учебы или места жительства. Не менее половины членов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации назначаются представительными органами соответствующих субъектов Российской Федерации. В порядке общего правила председатель, его заместитель и секретарь избирательной комиссии должны иметь высшее юридическое образование. Члены избирательной комиссии субъекта Российской Федерации исполняют свои обязанности в течение 4 лет.

Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации обеспечивает взаимодействие с Центральной избирательной комиссией, с органами государственной власти субъекта Российской Федерации и координирует деятельность подчиненных избирательных комиссий в пределах соответствующего субъекта Российской Федерации. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации уполномочена рассматривать жалобы и заявления по вопросам, относящимся к решениям и действиям (бездействиям) нижестоящих избирательных комиссий и отменять эти решения, когда для этого есть основания. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации принимает решение об изготовлении и рассылке избирательных бюллетеней по форме, утвержденной Центральной избирательной комиссией. Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации создают избирательные участки в пределах своей юрисдикции и несут ответственность за подведение итогов голосования в пределах соответствующих субъектов Российской Федерации.

- Территориальные избирательные комиссии создаются в пределах территориальных административных единиц субъектов Российской Федерации. В состав территориальных избирательных комиссий входит от 5 до 9 членов, назначаемых выборными органами города, района или других административных единиц в пределах данных территорий. При назначении членов территориальной избирательной комиссии выборные органы обязаны принимать во внимание предложения общественных организаций, собраний избирателей по месту работы, службы, учебы и жительства. По согласованию с Центральной избирательной комиссией, избирательная комиссия субъекта Российской Федерации вправе создавать более чем одну территориальную избирательную комиссию в пределах административной единицы, если в данном районе зарегистрировано исключительно большое количество избирателей.

Территориальные избирательные комиссии информируют избирателей о местонахождении избирательных участков, организуют доставку на избирательные участки избирательных бюллетеней и необходимых материалов, а также контролируют деятельность участковых избирательных комиссий в пределах соответствующих территорий. Территориальные избирательные комиссии играют ключевую роль в создании кандидатам равных правовых условий для проведения предвыборной агитации на территориальном уровне. Эту работу они проводят в тесном контакте с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации. Помимо этого территориальные избирательные комиссии уполномочены заслушивать жалобы и заявления по вопросам, относящимся к решениям, действиям (бездействиям) участковых избирательных комиссий, а также отменять эти решения, когда для этого есть основания. Территориальные избирательные комиссии подводят итоги голосования в пределах своей территории и докладывают о результатах выборов в вышестоящие инстанции. Полномочия членов территориальных избирательных комиссий прекращаются после официального опубликования результатов выборов Президента.

- Участковые избирательные комиссии имеют в своем составе от 5 до 9 членов, назначаемых выборными органами местного самоуправления с учетом предложений местных общественных организаций и групп граждан. Участковые избирательные комиссии играют важную роль в информировании избирателей о составе избирательных комиссий, часах

работы, дне выборов и местонахождении избирательных участков. Участковые избирательные комиссии уточняют списки избирателей и предъявляют их избирателям для ознакомления и внесения необходимых поправок. В день выборов участковые избирательные комиссии организуют работу избирательных участков, голосование избирателей, подсчет голосов в конце дня выборов. Полномочия членов участковых избирательных комиссий прекращаются после официальной публикации результатов выборов Президента.

- Окружные избирательные комиссии представляют собой дополнительный иерархический уровень в административной структуре избирательной системы. Эти комиссии работают на уровне округов и отвечают за координацию действий участковых избирательных комиссий при проведении выборов в Государственную Думу.

### **Предложения**

- 5.8 Согласно статье 13 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" и статье 12 Закона "О выборах Президента Российской Федерации", назначение в избирательные комиссии субъектов Российской Федерации осуществляется представительными и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом предложений общественных объединений, выборных органов местного самоуправления и групп избирателей по месту работы, службы, учебы и жительства. Такие же условия должны соблюдаться при назначениях в территориальные и участковые избирательные комиссии. Однако Закон не предписывает, в какой мере назначающие органы обязаны руководствоваться поступившими предложениями. Для того чтобы обеспечить присутствие всего общественного среза в составе избирательных комиссий, в Законе должны быть зафиксированы конкретные параметры, которыми надлежит руководствоваться при назначении в соответствующие избирательные комиссии. При этом количество назначений от какой-либо одной общественной организации или группы должно быть четко ограничено.
- 5.9 Статья 11 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" провозглашает, что "избирательные комиссии в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и местного самоуправления при подготовке и проведении выборов". Однако на нижестоящих уровнях избирательные комиссии, фактически, полностью зависимы от местных исполнительных властей в смысле финансового, административного и технического обеспечения. Местные исполнительные власти также принимают участие в назначениях в избирательные комиссии. Есть основания полагать, что независимость избирательных комиссий нижестоящих звеньев вызывает сомнения, особенно если учесть то, какую роль играют местные органы исполнительной власти в обеспечении деятельности, относящейся к юрисдикции соответствующих избирательных комиссий. С тем, чтобы уменьшить риск такого потенциального вмешательства, в законе должно быть конкретно записано, что лица, представляющие органы местной исполнительной власти и выдвинутые ими, не могут занимать более 1/3 мест в составе избирательных комиссий нижестоящего уровня. Помимо этого, в законе должно быть также зафиксировано, что лица, представляющие органы местного самоуправления или предложенные ими в состав избирательных комиссий, не могут быть избраны председателем соответствующей избирательной комиссии. (Более подробно данный вопрос рассмотрен в главе 15 "Общие вопросы" "Влияние местных администраций").

# 6

## **МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГЛАСНОСТИ**

Анализ различных законов, регламентирующих выборы Президента, отчетливо свидетельствует о попытках законодателей обеспечить открытость избирательного процесса для контроля со стороны общественности. Стремясь выработать механизмы, способствующие обеспечению гласности на протяжении всего периода выборов, законодатели предприняли важные шаги по повышению доверия к выборам со стороны широких слоев населения.

Принципиальные основы механизмов по обеспечению гласности предусмотрены в Законе "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации".

В соответствии со статьей 8, списки зарегистрированных избирателей представляются для всеобщего ознакомления не позднее, чем за 30 дней до дня выборов.

В статье 13 сохраняются положения, принятые в 1993 году о присутствии членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса (без права голоса). После регистрации кандидата или списка кандидатов (в случае выборов в Парламент) избирательные объединения по выдвижению кандидатов, а также сам выдвинутый кандидат имеют право назначить одного представителя с правом совещательного голоса в избирательную комиссию по регистрации кандидата, а также во все нижестоящие избирательные комиссии. Указанные представители имеют право знакомиться с любыми материалами и документами соответствующих избирательных комиссий, получать заблаговременные уведомления о всех заседаниях указанных комиссий, а также выступать на их заседаниях. В расширении положений президентского Указа, регламентирующего выборы в Парламент 1993 года, члены избирательной комиссии с правом совещательного голоса, представляющие кандидатов или списки кандидатов, одержавших победу на выборах, вправе продлить срок своих полномочий до следующих выборов в те же органы власти. Срок полномочий представителей проигравших кандидатов или списка кандидатов истекает через 30 дней после выборов. В любом случае представители с правом совещательного голоса имеют право присутствовать в избирательных комиссиях, а также знакомиться с избирательными документами в течение всего периода до опубликования результатов голосования, а также до истечения срока, в течение которого могут быть предъявлены иски, оспаривающие законность результатов выборов.

В статье 14 конкретно рассматриваются вопросы гласности в деятельности избирательных комиссий. Согласно требованиям указанной статьи:

- деятельность избирательных комиссий должна быть гласной и открытой;
- кандидаты и их уполномоченные представители, а также представители избирательных объединений и средств массовой информации имеют право присутствовать на заседаниях соответствующих избирательных комиссий;
- решения избирательных комиссий публикуются в прессе или объявляются через электронные средства информации в сроки, установленные законом;
- наблюдатели, направленные общественными и избирательными объединениями, кандидатами, а также международные наблюдатели имеют право присутствовать в



участковых избирательных комиссиях с начала работы указанных комиссий до момента подписания официального протокола о результатах голосования.

Что касается результатов голосования, то в статье 31 предусмотрено, что участковые избирательные комиссии обязаны предоставить заверенную копию официального протокола о результатах голосования любому наблюдателю по его или ее просьбе. В статье 32 предусматриваются аналогичные условия на уровне окружных избирательных комиссий. Однако, непонятно, почему в данном случае не упоминается право территориальных избирательных комиссий или избирательных комиссий субъектов Федерации получать заверенные копии о результатах голосования, а также ничего не сказано о роли указанных комиссий в определении результатов голосования. Согласно статье 33 Закона итоги голосования по каждому избирательному участку и избирательному округу, а также данные, включенные в протоколы соответствующих избирательных комиссий и нижестоящих избирательных комиссий, предоставляются для ознакомления любому избирателю, наблюдателю, представляющего кандидата, а также любому представителю средств массовой информации.

### ***Положения о гласности в Законе "О выборах Президента Российской Федерации"***

Федеральный Закон "О выборах Президента Российской Федерации" основывается на положениях, установленных в Законе "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации". В Законе "О выборах Президента Российской Федерации" уточняются права членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса. В частности, в Законе предусматривается, что члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса:

- заблаговременно извещаются о заседаниях избирательных комиссий;
- имеют право выступать на заседаниях избирательной комиссии, вносить свои предложения по вопросам повестки дня и требовать по ним голосования;
- вправе задавать вопросы другим участникам избирательной комиссии и получать на них ответы по существу;
- имеют право знакомиться с любыми документами и материалами соответствующей избирательной комиссии и нижестоящих избирательных комиссий, а также получать заверенные копии указанных документов.

В статье 20 рассматриваются вопросы гласности в деятельности избирательных комиссий, а также конкретизируются формулировки, содержащиеся в Законе "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации". Избирательные комиссии обязаны осуществлять свою деятельность открыто и гласно. Кандидаты, их доверенные лица, уполномоченные представители избирательных объединений, избирательных блоков и инициативных групп избирателей, равно как и представители средств массовой информации имеют право присутствовать на всех заседаниях избирательных комиссий.

Также как в Законе "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", решения избирательной комиссии публикуются в печати или передаются другим средствами массовой информации. К информации, которую избирательные комиссии обязаны доводить до сведения граждан, относятся такие вопросы как, регистрация кандидатов, их биографические данные, а также итоги голосования.

Что касается наблюдателей, в данной статье рассматриваются полномочия наблюдателей, направленных кандидатами, общественными и избирательными объединениями, избирательными блоками, а также права международных наблюдателей и представителей средств массовой информации. Наблюдатели вправе присутствовать на избирательных участках в день голосования с момента начала работы участковых избирательных комиссий до оконча-

ния оформления официальных протоколов о результатах голосования. Однако, в данной связи не упоминается их право присутствовать на протяжении всего дня выборов, а также в ходе подсчета и суммирования голосов в территориальных избирательных комиссиях и избирательных комиссиях субъектов Федерации.

Далее в статье говорится, что наблюдателям не требуется представлять предварительное уведомление о своем прибытии в избирательные комиссии. Основываясь, как и прежде, на положениях Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", в данной статье предусматривается право наблюдателей:

- сопровождать переносные избирательные урны и присутствовать при голосовании, осуществляемом вне помещений избирательных участков;
- знакомиться со списками избирателей;
- обращаться в участковые избирательные комиссии с предложениями и замечаниями;
- обжаловать действия или бездействие участковых избирательных комиссий в территориальных избирательных комиссиях.

В статье 21 однозначно гарантируется право представителей заинтересованных сторон присутствовать на заседаниях избирательных комиссий при рассмотрении их жалоб. В статье 27 повторно гарантируется, что списки избирателей представляются для всеобщего ознакомления не позднее, чем за 30 дней до дня выборов.

Важным нововведением в Законе "О выборах Президента Российской Федерации", в соответствии с практикой, предусмотренной в Федеральном Законе "О выборах депутатов в Государственную Думу Российской Федерации", является положение об оформлении третьего экземпляра официального протокола о результатах голосования, предназначенного для "ознакомления" доверенных лиц кандидатов, наблюдателей, членов с правом совещательного голоса и представителей средств массовой информации. В статьях с 52 по 54 включительно предусматривается предоставление третьего экземпляра официального протокола о результатах голосования. На территориальном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации к указанному экземпляру прилагаются сводные таблицы о результатах голосования, поступившие от нижестоящих избирательных комиссий.

Ответственность за нарушения избирательных прав, включая права наблюдателей, предусмотрена в статье 61, в которой четко констатируется, что любое лицо, препятствующее законной деятельности наблюдателей, несет административную и уголовную ответственность.

### ***Инструкции и резолюции Центральной избирательной комиссии о наблюдателях***

В целях закрепления прав наблюдателей и прочих лиц, имеющих право присутствовать в избирательных комиссиях, а также ознакомления с документацией в интересах обеспечения гласности и подконтрольности избирательной системы, Центральная избирательная комиссия опубликовала 26-ого февраля, 1996 года Разъяснения относительно прав указанных лиц. Примечательны в этом отношении содержащиеся в правилах Центральной избирательной комиссии отступления от положений рассмотренных выше Федеральных Законов. Указанные отступления, в частности, касаются следующего:

- доверенные лица кандидатов имеют право присутствовать на избирательных участках, включая участки, расположенные на военных объектах, при голосовании, подсчете голосов и определении результатов голосования;
- члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса участвуют в работе внутренних " групп контроля" для обеспечения соблюдения законности в таких облас-

тях, как проведение избирательной кампании и использование автоматизированной информационной системы;

- уполномоченные представители кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков и инициативных групп избирателей имеют право присутствовать при заверении подписных листов и прочих документов Центральной избирательной комиссией.

Хотя в указанных Разъяснениях подтверждается право наблюдателей знакомиться с протоколами соответствующих избирательных комиссий и получать заверенные копии протоколов, в них отсутствуют конкретные формулировки, предусматривающие возможность наблюдателей присутствовать в территориальных избирательных комиссиях, избирательных комиссиях субъектов Федерации в день голосования, а также при суммировании голосов (что соответствует положениям обоих Федеральных Законов).

Однако, 12-ого апреля 1996 года Центральная избирательная комиссия приняла важную Резолюцию о едином порядке подсчета голосов и составления официальных протоколов о результатах голосования участковыми и территориальными избирательными комиссиями, а также избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации. В положениях указанной резолюции предусматривается не только дальнейшее закрепление, но и фактическое расширение прав наблюдателей, что отражено в соответствующих формулировках. В резолюции содержатся следующие дополнительные положения, которые служат усилению механизмов гласности, предусмотренных законодательством о выборах, а именно:

- Центральная избирательная комиссия рекомендует вывешивать в помещениях, где проходит подсчет голосов (на избирательном участке), а также там, где проводится суммирование данных о голосовании ( в помещениях территориальных избирательных комиссий, а также избирательных комиссий субъектов Федерации) увеличенную копию протокола с выделением результатов голосования для всеобщего ознакомления .
- Центральная избирательная комиссия постановляет, что официальный протокол составляется в трех экземплярах *в присутствии* наблюдателей, представителей кандидатов и средств массовой информации. Данное положение относится не только к участковым избирательным комиссиям, но и в первую очередь, к территориальным избирательным комиссиям и избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации.
- В правилах также предусматривается, что третий экземпляр протокола о результатах голосования представляется для ознакомления представителям кандидатов, наблюдателям, членам избирательных комиссий с правом совещательного голоса, представителям средств массовой информации, а также любому гражданину Российской Федерации по его или ее просьбе. В резолюции также содержится положение о том, что несоблюдение данного требования влечет за собой штраф, налагаемый на председателя участковой избирательной комиссии в размере от 5-ти до 10-ти минимальных ежемесячных окладов в соответствии со статьей 4013 Кодекса об административных правонарушениях. Именно здесь впервые конкретно оговаривается присутствие наблюдателей в территориальных избирательных комиссиях и избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации. На уровне вышестоящих избирательных комиссий к третьему экземпляру протокола прилагаются сводные таблицы для ознакомления наблюдателей. В правилах также говорится, что штрафы за несоблюдение данного положения тем выше, чем выше уровень каждой последующей избирательной комиссии.
- По письменной или устной просьбе любого наблюдателя участковые, территориальные избирательные комиссии, а также избирательные комиссии субъектов Российской Федерации

Федерации обязаны предоставить ему заверенную копию официального протокола о результатах голосования.

Помимо законов, инструкций и резолюций Центральной избирательной комиссии вопросы прав наблюдателей, представителей кандидатов и средств массовой информации также рассматриваются в учебных материалах, подготовленных для участковых и территориальных избирательных комиссий. В рабочих блокнотах членов избирательных комиссий, перечисляются права избирателей и уполномоченных представителей кандидатов, а также даются указания о том, как вести себя с наблюдателями, нарушающими закон, которые, например, дают советы избирателям за кого голосовать, пытаются помочь членам избирательной комиссии в выполнении ими своих обязанностей и т.д. В руководстве для территориальных избирательных комиссий выделяется требование о том, что третий экземпляр официального протокола о результатах голосования, а также сводные таблицы по результатам голосования, поступившим от участковых избирательных комиссий, предоставляются для ознакомления представителям кандидатов, наблюдателям, членам с правом совещательного голоса, представителям средств массовой информации, а также простым избирателям. Однако, в нем не говорится о необходимости предоставлять заверенные копии официальных протоколов (что соответствует вышеуказанной Резолюции), а также не оговаривается право наблюдателей присутствовать при суммировании результатов голосования.

### ***Попытки усилить общественный контроль за избирательным процессом***

В середине апреля 1996 года Государственная Дума приняла в третьем чтении и направила на рассмотрение в Совет Федерации законопроект о контроле со стороны общественности за избирательным процессом, а также об открытости и гласности итогов голосования. Хотя указанный законопроект так и не был официально утвержден в качестве закона, его представление и принятие в нижней палате Парламента вызвало в значительной степени политизированные дебаты в отношении буквы и духа действующего законодательства, а также практического применения механизмов обеспечения гласности и подконтрольности избирательного процесса.

В законопроекте преследовались четыре основных цели, а именно:

- обеспечить возможность участия в избирательном процессе так называемых наблюдателей "из числа граждан", помимо тех категорий наблюдателей, которые предусматриваются действующим законодательством;
- расширить права всех категорий наблюдателей в отношении их присутствия в участковых, территориальных и окружных избирательных комиссиях (только при выборах в парламент), а также в избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации в день голосования с момента подготовки к началу голосования до момента суммирования поданных голосов и составления сводных данных по результатам голосования;
- создать механизм проверки результатов голосования посредством автоматического пересчета избирательных бюллетеней на основе выборочной проверки избирательных участков, определяемых в ходе жеребьевки по каждому избирательному округу или субъекту Российской Федерации;
- обеспечить доступ общественности к данным автоматизированной информационной системы через общественную телекоммуникационную сеть в режиме "только чтение".

Сторонники данного законопроекта пытались исключить любую возможность поправок и подтасовок при суммировании голосов и составлении отчетов по результатам голосования. Основная цель данного законопроекта состояла в том, чтобы предусмотреть дополнительное звено контроля, посредством которого наблюдатели от партий и непартийные наблюдатели смогли бы проследить весь путь движения результатов голосования по отдельным

участкам, начиная от участковых избирательных комиссий, включая процесс суммирования голосов в территориальных избирательных комиссиях и избирательных комиссиях субъектов Федерации, до момента представления отчета об общих результатах голосования в рамках всей Федерации.

### ***Введение статуса “наблюдателей из числа граждан”***

Предлагаемый законопроект представлял собой интересный подход к общепризнанной практике, распространенной в большинстве западных демократий, который позволил бы незаинтересованным контролерам на местах осуществлять наблюдение за процессом голосования, подсчета голосов, суммирования результатов голосования в день выборов. Как правило, работа подобных наблюдателей организуется непартийными организациями; их деятельность проходит под началом определенной организации с правом юридического лица, которая руководит их деятельностью, обобщает и оформляет полученные ими данные, а также публикует их наблюдения в виде сводного отчета.

Новое в предлагаемом законопроекте заключалось в том, что в центре внимания оказывались отдельные наблюдатели, действующие совершенно самостоятельно. Согласно законопроекту, любой гражданин, включенный в список избирателей на соответствующем избирательном участке, мог стать наблюдателем, собрав подписи десяти человек, которые также являются зарегистрированными избирателями на данном избирательном участке. Предъявив подписной лист председателю участковой избирательной комиссии без каких-нибудь предварительных уведомлений, данный гражданин получал аккредитацию в качестве наблюдателя за выборами. В данном качестве он имел право присутствовать на избирательном участке в течение всего дня голосования, а также при подсчете голосов. Лица, желающие присутствовать в качестве наблюдателей при суммировании результатов голосования в вышестоящих избирательных комиссиях, также могли сделать это, зарегистрировавшись на территории соответствующей избирательной комиссии и собрав не менее 50-ти подписей граждан, имеющих право голоса на территории данной избирательной комиссии.

Цель законопроекта состояла в том, чтобы повысить степень открытости избирательного процесса и конкретизировать права непартийных наблюдателей, которые имели различную правовую интерпретацию в рамках действующего законодательства. В законопроекте не оговаривалось сколько наблюдателей “из числа граждан” могут присутствовать на одном избирательном участке, а также не требовалось никаких предварительных уведомлений об их присутствии.

Возможно, нереально ожидать, чтобы отдельные лица могли самостоятельно осуществлять такую деятельность, как наблюдение за выборами, представление предложений и замечаний председателю участковой избирательной комиссии, возбуждение исков по поводу выявленных нарушений законности, обжалование дел в вышестоящих избирательных комиссиях или в суде. Более того, реализация на практике данного законопроекта в конечном итоге, возможно, и не принесла бы желаемых результатов. Маловероятно, что действуя в индивидуальном порядке, наблюдатели “из числа граждан” смогут получить доступ к соответствующей информации или соответствующую подготовку, необходимые для обеспечения эффективного и плодотворного наблюдения за выборами. Без руководящих указаний и при отсутствии координации своей деятельности, наблюдатели “из числа граждан” могут не знать свои права и полномочия, а также правовые ограничения, предусмотренные для подобного рода деятельности, или могут неправильно оценить действия должностных лиц. Данный подход вполне может привести к анекдотическим результатам наблюдения за выборами, причем, в данном случае нельзя с уверенностью предвидеть ход развития событий. Именно наличие упомянутой информации считается наиболее значимым фактором при определении степени достоверности, свободы и беспристрастности, характеризующих процедуру голосования, подсчета голосов и оформления результатов выборов.

По этой причине в большинстве демократических стран положение об участии местных непартийных наблюдателей обуславливается участием негосударственных организаций, которые как бы заполняют данный вакуум. Работая в рамках указанных организаций, наблюдатели только выигрывают в результате координации их совместных усилий. Благодаря более четкой ориентации и более системному подходу к задачам наблюдателя, возрастает вероятность того, что их обобщенные наблюдения приобретут более значимый характер. Важно отметить, что даже в случае, если их наблюдения не выявят широкомасштабных нарушений или преднамеренных подтасовок, они могут оказаться полезными для должностных лиц и законодателей при принятии ими решений о том, какие изменения необходимо внести в законы и постановления, а также о том, какие вопросы требуют дополнительных разъяснений, информации или организации обучения.

### *Расширение прав наблюдателей*

В указанном законопроекте также делались попытки решить давно назревшие вопросы и дать более четкие формулировки в отношении деятельности других категорий наблюдателей, права которых были недостаточно четко определены в рамках действующего законодательства. В частности, была предпринята попытка расширить права наблюдателей в отношении их присутствия в вышестоящих избирательных комиссиях, а также доступа к избирательным документам, включая списки избирателей, протоколы и сводные таблицы о результатах голосования. Хотя законопроект и не был принят, фактически все вышеуказанные вопросы нашли свое отражение в Резолюции Центральной избирательной комиссии "О Едином Порядке Подсчета Голосов..." (которая подробно рассматривалась выше), опубликованной на фоне парламентских дебатов по поводу законопроекта об общественном контроле.

В законопроекте предусматривалось присутствие наблюдателей на избирательных участках с момента подготовки к началу голосования до окончания составления официального протокола по итогам голосования. Также конкретно оговаривалось право наблюдателей осуществлять наблюдение за проведением голосования посредством переносных избирательных урн. Была также добавлена весьма важная формулировка, обеспечивающая возможность "видеть избирательные бюллетени", что позволяло наблюдателям "видеть содержание избирательных бюллетеней в процессе подсчета голосов". Вероятно, указанное дополнение явилось следствием определенных ситуаций, возникших во время выборов в Парламент, когда наблюдатели были вынуждены следить за подсчетом голосов, находясь за пределами помещения или в местах, откуда они не могли четко видеть избирательные бюллетени. Такие же права предусматривались для наблюдателей, осуществляющих контроль в территориальных избирательных комиссиях, где проводится суммирование результатов голосования. На данном уровне, они также имели право делать выписки из данных сводных таблиц, содержащих сводные результаты по всей избирательной территории.

В законопроекте рассматривались также вопросы нарушения прав наблюдателей. В нем, в частности, констатировалось, что любые нарушения или действия, препятствующие осуществлению прав наблюдателей со стороны избирательных комиссий, могут повлечь за собой признание выборов недействительными в случае, если это установлено вышестоящей избирательной комиссией или судом. Данное предложение вызвало ряд вопросов относительно соответствующих прав избирателей, кандидатов, политических организаций, то есть в связи с тем, что их права, таким образом, как бы "уменьшались", поскольку нарушение их прав не влекло за собой отмену результатов выборов. Согласно предлагаемому законопроекту, председатель соответствующей избирательной комиссии обязан "немедленно рассматривать" любые замечания или предложения, высказанные наблюдателем. В законопроекте предусматривалось, в качестве дополнительной меры предосторожности, положение том, что все записи в избирательные документы и протоколы относительно результатов голосования вносятся только после их объявления вслух и только затем фиксируются в письменном виде.

## ***Об автоматическом повторном подсчете голосов***

В законопроекте также была предпринята попытка сформировать метод системной проверки результатов голосования, поступивших от участковых избирательных комиссий, посредством обязательного повторного подсчета избирательных бюллетеней на основе выборочной проверки избирательных участков, определяемых в ходе жеребьевки. Согласно предложенным условиям, для проведения автоматического пересчета голосов отбираются, как минимум, 4 избирательных участка, составляющих не менее 2% от общего количества избирательных участков в рамках каждого субъекта Федерации. Повторный подсчет избирательных бюллетеней проводится на следующий после выборов день. Согласно требованиям законопроекта, соответствующие избирательные комиссии направляют предварительное уведомление лицам, имеющим право присутствовать при данной процедуре. Кандидаты, их доверенные лица, уполномоченные представители избирательных объединений и блоков, участвующих в выборах, представители средств массовой информации, а также члены окружных избирательных комиссий и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации с правом совещательного и решающего голоса имеют право присутствовать при проведении жеребьевки.

Проверка числа поданных голосов осуществляется участковой избирательной комиссией в присутствии членов вышестоящих избирательных комиссий и наблюдателей, присутствовавших при первоначальном подсчете голосов в день голосования. Протокол, представляющий отчет о результатах повторного подсчета голосов, должен содержать те же категории данных, которые были представлены в первоначальном протоколе.

Процесс проверки может включать три этапа, причем, количество проверяемых избирательных участков соответственно возрастает, в случае обнаружения расхождений в отношении количества голосов хотя бы в одном из проверяемых участков, если указанные расхождения являются достаточными для того, чтобы изменить существующую расстановку баллотирующихся кандидатов. В случае, если расхождения обнаружены в отношении первых избирательных участков, где проведен повторный подсчет голосов, то дальнейший процесс проверки должен охватывать по крайней мере 5% всех избирательных участков на территории соответствующего избирательного округа (только в отношении выборов в Парламент) или субъекта Российской Федерации. В случае необходимости проведения дополнительных проверок, повторный подсчет голосов проводится в течение трех дней после принятия соответствующего решения. Избирательная комиссия субъекта Федерации вправе в конечном итоге объявить повторный подсчет голосов по всем избирательным участкам в случае, если результаты, полученные в ходе первых двух этапов проверки, выявили отклонения, достаточные для изменения расстановки кандидатов.

Хотя сама концепция выборочной проверки достоверности полученных результатов голосования заслуживает одобрения, в законопроекте недостаточно проработан вопрос о способах практического осуществления данного законопроекта, а также обеспечения соблюдения всех его требований. Например, не совсем ясно, каким образом члены участковых избирательных комиссий, а также все наблюдатели и прочие участники могут быть своевременно уведомлены и фактически присутствовать при данной процедуре, если повторный подсчет голосов проводится на следующий после выборов день. Также не определено место проведения предполагаемого пересчета голосов, хотя в законопроекте подразумевается, что указанный повторный подсчет голосов должен проводиться на избирательных участках. В законе допускается отсрочка повторного подсчета голосов в случае, если выбранные для проверки избирательные участки расположены в отдаленных местах. Исходя из того, что повторный подсчет голосов проводится на избирательных участках, необходимо обратить внимание на то, каким образом члены вышестоящих избирательных комиссий смогут присутствовать в нескольких местах одновременно, при том, что в это же время проводится суммирование голосов и составление отчета о результатах голосования в территориальных и окружных избирательных комиссиях, а также в избирательных комиссиях субъектов Феде-

рации. Представляется также маловероятным, что повторный подсчет голосов можно будет провести в избирательном штабе субъекта Федерации в указанные сроки. Согласно Закону "О выборах Президента Российской Федерации", избирательные бюллетени и прочие документы направляются в избирательный штаб не позднее, чем через 10 дней после дня выборов. В законе не рассматривается вопрос относительно того, каким образом будет обеспечено промежуточное хранение избирательных бюллетеней и соответствующей документации.

В законопроекте также ничего не говорится о том, каким образом результаты повторного подсчета голосов должны быть отражены при объявлении окончательных результатов голосования. В законопроекте отсутствуют формулировки относительно того, что итоги голосования, определенные на основании повторного подсчета голосов, рассматриваются как официальные результаты выборов, которые отражаются в общих итогах голосования. Без ответа также остаются следующие вопросы: каким образом Центральная избирательная комиссия сможет суммировать результаты голосования в рамках Федерации к 15-му числу после дня выборов в случае, если повторный подсчет голосов приведет к несвоевременному представлению отчетов со стороны субъектов Российской Федерации? Согласно статье 55 Закона "О выборах Президента Российской Федерации", Центральная избирательная комиссия публикует окончательные результаты голосования не позднее, чем через 18 дней после выборов. В соответствии со статьей 40 Кодекса об административных правонарушениях, должностные лица несут ответственность за несвоевременное представление и опубликование информации о результатах выборов.

### ***Доступ к автоматизированной информационной системе***

В законопроекте предпринята попытка обеспечить возможность доступа для пользователей общественной телекоммуникационной сети ко всем данным, содержащимся в автоматизированной информационной системе Центральной избирательной комиссии посредством модемной связи. Указанный доступ предусматривается в режиме "только чтение". В случае внедрения указанной системы, Центральной избирательной комиссии потребуется дополнительное время для подготовки и проведения предварительной информационной кампании, с тем, чтобы не только проинформировать о предоставляемых услугах, но и предоставить соответствующие данные для формирования разумного уровня ожиданий у предполагаемых пользователей данной системы. В частности, в ходе информационной кампании для населения будет указано время ожидания до момента появления указанной информации на экране, а также даны соответствующие разъяснения по поводу возможных задержек. Необходимо также провести кампанию по информированию общественности с тем, чтобы исключить любые подозрения и недоверие в случае внесения определенных поправок или изменений в информацию о результатах голосования в связи с возможными техническими неполадками или ошибками при вводе данных.



## Оценка системы выборов

### *Наблюдатели*

В целом, выборы президента и второй тур голосования показали, что практика наблюдения за выборами непрерывно совершенствуется; об этом свидетельствует не только готовность организаторов выборов содействовать работе наблюдателей, но и возросший уровень подготовки, а также расширение сферы деятельности самих наблюдателей. Выборы президента продемонстрировали также более широкий спектр различных политических и общественных движений, которые были на них представлены. В то же время, в отдельных районах, на разных уровнях и избирательных участках отмечались случаи неоднозначного отношения к наблюдателям и их просьбам. Диапазон деятельности, степень эффективности и обязательности, проявленной наблюдателями, также были различными.

Представители Международного Фонда Избирательных Систем отмечали значительный рост числа наблюдателей, присутствовавших на избирательных участках, как в центре города, так и на окраинах, по сравнению с выборами в парламент всего шесть месяцев назад, хотя деятельность наблюдателей в сельских районах по-прежнему носила нерегулярный характер. С учетом того, что в выборах в парламент участвовало большое количество политических партий, теоретически можно было предположить, что на избирательных участках будет присутствовать более ста наблюдателей за выборами. Однако, на многих избирательных участках наблюдателей не было совсем. За исключением КПРФ, в декабре большинство избирательных объединений не смогло организовать полномасштабную кампанию по контролю за выборами с привлечением широких слоев населения, хотя в некоторых регионах кампания по наблюдению за выборами велась более активно, чем в других, благодаря наличию в них более зрелых политических структур. Даже в случае присутствия наблюдателей, их действия носили, порой, сомнительный характер. При этом, некоторые из наблюдателей от партий брали на себя несвойственные им функции организаторов выборов, пытаясь помочь при проверке и подсчете избирательных бюллетеней.

На выборах президента Коммунистическая партия во главе с Зюгановым была представлена наиболее последовательно, не только на территории России, но и на избирательных участках за ее пределами. КПРФ оказалась также наиболее организованной и подготовленной. Были назначены специальные координаторы, которые руководили и помогали в работе наблюдателей от КПРФ. Там, где побывали члены групп Международного Фонда Избирательных Систем (МФИС), наблюдатели от КПРФ весьма старательно выполняли свои обязанности, при этом, некоторые даже пытались превысить свои полномочия. В участковых и территориальных избирательных комиссиях для наблюдателей и представителей от КПРФ с правом совещательного голоса были подготовлены специальные учебные пособия. В пособиях четко формулируются задачи, стоящие перед наблюдателями; даются полезные советы по повышению эффективности их деятельности, а также информация о том, как связаться с соответствующими координаторами; подробно освещаются права и ограничения, установленные для наблюдателей; приводится конкретный перечень действий наблюдателей в день голосования на каждой стадии избирательного процесса; а также рассматриваются возможные нарушения такие, как ведение политической пропаганды на избирательных участках, подкуп при голосовании, злоупотребления при заочном голосовании или голосовании с использованием переносных избирательных урн. В указанном руководстве наблюдателям даются также инструкции о том, как бороться с нарушениями законности. В заключение руководство гласит: "Помните! Закон на вашей стороне. Нарушения закона влекут за собой административное и уголовное наказание." Наблюдатели от КПРФ также явились на выборы, имея при себе образцы незаполненных протоколов, которые предполагалось заполнить

и заверить после составления участковой избирательной комиссией официального протокола о результатах голосования.

Также присутствовало много наблюдателей от Ельцина, среди которых были его сторонники, а также большое количество представителей органов власти. Присутствие последних приводило к тому, что их официальное положение (им отводилась роль непартийных представителей) путали с их статусом наблюдателя, при этом их присутствие могло оказать не только символическое, но и вполне реальное воздействие на избирателей и работников избирательных комиссий. Представители власти вели себя достаточно пассивно в роли наблюдателей, но хорошо разбирались в тонкостях избирательного законодательства. Другие наблюдатели от Ельцина, из числа политических активистов и активных помощников, недостаточно хорошо понимали в чем состоит их функция и статус как представителя кандидата, хотя на разных избирательных участках степень их осведомленности была различной. В Москве, одна женщина-наблюдатель от Ельцина, которая имела письменные инструкции и присутствовала на трех учебных семинарах, не знала, что ей делать с заверенной копией официального протокола о результатах голосования, которую ей вручил по ее просьбе председатель участковой избирательной комиссии. В ответ на заданный ею вопрос, председатель предположил, что ей следует передать ее в организацию поддержки кандидата, которая направила ее в качестве наблюдателя.

Практически на всех участках присутствовали наблюдатели, представляющие Ельцина и Лебеда, часто встречались наблюдатели от Брынцалова и Жириновского. Наблюдатели от Явлинского были снабжены письменными инструкциями и получили определенную подготовку. Члены групп Международного Фонда Избирательных Систем встречали лишь единичных наблюдателей, от других кандидатов, однако, отмечали несомненное увеличение числа наблюдателей на избирательных участках, представляющих общественные объединения. Кроме того, также присутствовали наблюдатели от партий, не выставивших своих кандидатов на выборах президента такие, например, как Аграрная партия. Контроль за законностью выборов в ходе повторного голосования 3-его июля, 1996 года, осуществлялся также наблюдателями от имени кандидатов, выбывших в ходе первого тура голосования.

Наблюдатели, среди которых был проведен неформальный опрос представителями Международного Фонда Избирательных Систем в день выборов, в целом, высказывали удовлетворение тем, как проводились выборы. Отмечались лишь незначительные нарушения такие, как открытое голосование, т.е. без использования кабин для тайного голосования. Однако, по словам некоторых наблюдателей, председатель участковой избирательной комиссии предупредил их, что они получают заверенные копии официального протокола о результатах голосования только после того, как общие итоги голосования будут проверены на предмет наличия в них арифметических ошибок, и они будут приняты территориальными избирательными комиссиями. В целом, однако, наблюдатели от МФИС пришли к выводу о том, что председатели избирательных комиссий гораздо лучше, чем раньше, осведомлены о правах наблюдателей и, в частности, о необходимости оформления третьего экземпляра официального протокола об итогах голосования, а также предоставления заверенных экземпляров протокола. Хотя и не во всех, в большинстве случаев, взаимодействие местных наблюдателей, членов избирательных комиссий и международных наблюдателей носило дружеский и конструктивный характер.

Примечательна различная стратегия действий наблюдателей после определения итогов голосования на избирательных участках. Наблюдатели от Ельцина неизменно сопровождали официальные протоколы с результатами голосования в территориальные избирательные комиссии, где последние проверялись работниками территориальных избирательных комиссий на предмет выявления арифметических ошибок или технических неточностей: при заполнении формы протокола, особенно в части, касающейся отчетности по избирательным бюллетеням, а также присутствовали при вводе данных в автоматизированную информационную систему. Наблюдатели от КПРФ, напротив, сразу направлялись в избирательный

штаб своей партии, чтобы передать туда заверенные копии официального протокола своему координатору, который затем сличал данные заверенных копий с обобщенными результатами голосования согласно официальным протоколам и данными сводных таблиц в вышестоящих избирательных комиссиях. За исключением нескольких наблюдателей от "Яблока", практически никто из числа прочих партийных или общественных наблюдателей не последовал в территориальную избирательную комиссию в ночь голосования.

Хотя подход, практиковавшийся КПРФ, не обеспечивал дальнейший контроль на уровне территориальной избирательной комиссии в ходе проверки протоколов участковых избирательных комиссий, а также в ходе ввода данных в автоматизированную информационную систему в ночь выборов, данный подход наилучшим образом позволял проследить движение общих результатов голосования, а также обеспечить получение и передачу документов и информации в рамках всей иерархической партийной структуры. Представители КПРФ в Москве обобщали данную информацию и осуществляли составление таблиц, в которых отражались предполагаемые нарушения по регионам, указывались организации, куда были направлены официальные жалобы, а также делалась отметка о ходе разбирательства по каждому делу. Такой документ представляет собой важный отчет о наблюдениях за выборами в день голосования, свидетельствует о работе, проделанной наблюдателями от КПРФ, а также является инструментом, с помощью которого могут быть выявлены общие тенденции совершения ошибок и неправомерных действий. Ни одна другая политическая организация не представила такого официального и всестороннего отчета о результатах наблюдений, как КПРФ, если не считать распространения устных анекдотических случаев из своей практики. Необходимо, тем не менее, отметить, что подобная информация, особенно в виде официально оформленного отчета, не рассматривается партийными наблюдателями как "открытая информация" и ее чрезвычайно трудно получить. В данном случае, данные, полученные в ходе наблюдений за выборами, вероятно, используются в основном при судебном рассмотрении жалоб, а также в целях политической пропаганды скорее, чем в целях информирования общественности.

Необходимо также отметить, что на основании информации, которую удалось собрать МФИС, наблюдатели весьма успешно выявляли ошибки, нарушения, а подчас, и отдельные попытки подтасовки результатов голосования под давлением местных администраций. При этом, другие жалобы указывают на необходимость организации системы постоянного обучения и подготовки наблюдателей за выборами с целью более полного ознакомления их с законом о выборах и инструкциями по проведению выборов. Выборочный опрос, проведенный МФИС после окончания выборов среди координаторов, работавших с наблюдателями, а также членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса показал, что, несмотря на критику избирательного процесса, итоги выборов рассматриваются как справедливое выражение воли народа России.

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

Несмотря на то, что в день голосования отмечалось гораздо более широкое присутствие наблюдателей, участие членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса на всех уровнях носило единичный и случайный характер, за исключением их присутствия в Центральной Избирательной Комиссии. На данном уровне, как сообщалось представителями с правом совещательного голоса, они сумели объединить свои усилия и воздействовать на Центральную избирательную комиссию для предоставления им соответствующих возможностей и привилегий. Хотя со стороны некоторых членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса и звучали жалобы о том, что их лишают возможности присутствия, а также отстраняют от различных механизмов контроля, дальнейшие исследования МФИС показали, что данные утверждения носят скорее политический характер, чем отражают фактическую действительность.

Хотя присутствие членов с правом совещательного голоса, представляющих действующего Президента Ельцина и кандидата в президенты Зюганова, было наиболее заметным в нижестоящих избирательных комиссиях, утверждения штаба поддержки Ельцина и КПРФ о том, что они добьются почти стопроцентного присутствия своих представителей с правом совещательного голоса в избирательных комиссиях всех уровней, были явно преувеличены. Явлинскому удалось назначить представителей с правом совещательного голоса в каждую из 89-ти избирательных комиссий субъектов Федерации, однако, он фактически не имел представителей на уровне территориальных и участковых избирательных комиссий. Не считая этих трех кандидатов, количество представителей с правом совещательного голоса от других кандидатов значительно уменьшилось.

Несмотря на то, что члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса сохраняют свои полномочия в течение 30-ти дней после официального опубликования результатов голосования (в ходе первого тура голосования), что позволяет им сохранять право присутствия в избирательных комиссиях и контроля за ходом повторного голосования, большинство указанных представителей досрочно сложили свои полномочия. Характеризуя данный аспект действия избирательной системы, очевидно, что организации поддержки кандидатов не сумели воспользоваться, а тем более использовать в полной мере, свои права доступа, присутствия и контроля в избирательных комиссиях. Это особенно настораживает с учетом того, что практика назначения представителей с правом совещательного голоса в избирательные комиссии, хотя и получила дальнейшее развитие в новом законодательстве о выборах, остается прерогативой кандидатов и избирательных объединений, начиная с 1993 года. Имея в виду, что представители с правом совещательного голоса пользуются всеми правами наблюдателей за выборами, а также имеют дополнительные права, представляется целесообразным пересмотреть стратегию организаций поддержки кандидатов в отношении использования ими людских ресурсов. Наконец, избирательные комиссии также несут ответственность за предоставление кандидатам и их уполномоченным представителям более четкой и полной информации в отношении роли, прав и ответственности представителей с правом совещательного голоса.

#### **Предложения:**

- 6.1 В статью 14 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", а также в статью 20 Федерального Закона "О выборах Президента Российской Федерации" необходимо внести поправки с тем, чтобы гарантировать возможность присутствия всех категорий наблюдателей в территориальных избирательных комиссиях и избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации в день выборов до момента официального объявления результатов голосования. Данные изменения позволят внести ясность в вопрос о правах наблюдателей в вышестоящих избирательных комиссиях, а также будут способствовать реализации на практике положений статей 53 и 54, касающихся возможности получения третьего экземпляра официального протокола о результатах голосования. С целью внесения ясности в вопрос о правах наблюдателей, необходимо уточнить положения статей 53 и 54 и констатировать, что третий экземпляр протокола и сводные таблицы должны вывешиваться в помещениях избирательных комиссий субъектов Федерации, а также территориальных избирательных комиссий для "ознакомления", а также четко оговорить положение о том, что третья заверенная копия протокола предоставляется по требованию. Данные вопросы регулируются Центральной избирательной комиссией посредством соответствующих постановлений и инструкций, однако они должны быть отражены в законе.
- 6.2 Официальное положение глав местных администраций не соответствовало роли, отводимой им на избирательном участке в качестве наблюдателей от имени действующего Президента Ельцина. Маловероятно, что присутствие глав местной администрации на избирательном участке прошло незамеченным для избирателей и работников избирательных участков; при этом их присутствие, возможно, сказалось на их поведе-

нии. В некоторых случаях главы местных администраций не просто "присутствовали" в качестве наблюдателей, а активно руководили работой избирательных комиссий. В будущем необходимо пересмотреть положения Федерального Закона о выборах и Инструкции о проведении выборов Центральной избирательной комиссии с тем, чтобы исключить какую-либо роль глав местных администраций, повысив, с другой стороны, ответственность избирательных комиссий и партийных наблюдателей за проведение выборов.

- 6.3 С тем, чтобы облегчить работу наблюдателей в день выборов, участковым избирательным комиссиям необходимо иметь в своем распоряжении информационные листки для раздачи наблюдателям. В указанных информационных листках должны быть четко определены права и обязанности наблюдателей, а также деятельность, которую наблюдателям запрещается вести по закону; в них также должна содержаться информация относительно того, к кому наблюдателям следует обращаться в участковых и вышестоящих избирательных комиссиях. Информационный листок должен иметь привлекательную для читателя форму и рассматриваться членами избирательных комиссий как неформальное средство информации, дополняющее "официоз" Закона о выборах и Инструкции о проведении выборов. Участвуя в подготовке и распространении подобной информации, избирательные комиссии будут способствовать позитивной и активной работе наблюдателей, а также пониманию и соблюдению ими правовых и нормативных требований, закрепляя тем самым идею о том, что работники избирательных комиссий и наблюдатели имеют одну общую цель - обеспечить законность выборного процесса.
- 6.4 Значительно большее внимание следует уделить вопросу подготовки членов избирательных комиссий, сформированных на "особых" избирательных участках, а именно: в больницах, тюрьмах, консульских учреждениях, на военных объектах, - в отношении законных прав наблюдателей, которые вправе присутствовать и иметь доступ к соответствующей информации.
- 6.5 На многих избирательных участках наблюдатели располагаются в специально отведенных для них местах, которые соответственно помечены. Зачастую указанные места расположены за столом на различном расстоянии от избирательных урн или места, где в конце дня происходит подсчет избирательных бюллетеней. Председатель участковой избирательной комиссии может потребовать, чтобы наблюдатели не выходили за пределы "отведенного" им места. В будущем участковым избирательным комиссиям следует рассмотреть вопрос о выдаче наблюдателям опознавательных значков или наклеек, что позволит им беспрепятственно передвигаться по избирательному участку, а также даст возможность избирателям и прочим присутствующим на избирательном участке лицам определить их статус. При этом, на опознавательных значках необязательно указывать партийную принадлежность наблюдателя. С тем, чтобы значки не стали формой политической пропаганды, рекомендуется организовать их раздачу при регистрации наблюдателей у председателя избирательного участка в день голосования.
- 6.6 Несмотря на значительно более конкретные указания Центральной избирательной комиссии о предоставлении заверенных экземпляров официального протокола о результатах голосования (смотри Резолюцию о Едином Порядке Подсчета Голосов...), очевидна необходимость организовать дополнительный инструктаж и обучение с тем, чтобы обеспечить соблюдение всеми участковыми избирательными комиссиями буквы и духа Закона о выборах и Инструкций о проведении выборов. В частности, председатели участковых избирательных комиссий должны помнить, что заверенные копии официальных протоколов о результатах голосования предоставляются по требованию немедленно, то есть сразу после того, как члены участковой избирательной комиссии закончили подсчет голосов и составили официальный протокол в трех экзмп-

лярах. При этом, они не должны задерживать предоставление заверенных копий до тех пор, пока протокол участковой избирательной комиссии не будет рассмотрен и принят соответствующей избирательной комиссией. В случае, если в официальном протоколе обнаружены ошибки и участковой избирательной комиссии требуется составить новый официальный протокол, то обязанность председателя участковой избирательной комиссии - связаться с наблюдателями и проинформировать их об исправлениях, которые необходимо внести по требованию территориальной избирательной комиссии. Наблюдателям, затем передается заверенная копия нового официального протокола. В будущем необходимо, чтобы Инструкции по проведению выборов предусматривали четкие сроки предоставления заверенных копий официального протокола о результатах голосования, а в рабочих блокнотах и пособиях для членов участковых избирательных комиссий подчеркивалась недопустимость задержки предоставления заверенных копий о результатах голосования до тех пор, пока официальный протокол не будет принят территориальными избирательными комиссиями.

- 6.7 Необходимо обратить внимание председателей участковых избирательных комиссий на важность заверенных копий официальных протоколов о результатах голосования, особенно подчеркнув тот факт, что данные копии могут выступать в качестве средства доказательства в судебном разбирательстве. Практика предварительного заверения незаполненных протоколов для наблюдателей, которые заполняются, как только становятся известными общие результаты голосования, а также практика заверения копий протокола без проверки их достоверности должна быть полностью исключена, несмотря на связанную с этим значительную экономию времени. В случае, если третий экземпляр официального протокола будет вывешиваться для всеобщего обозрения или результаты голосования будут объявляться, наблюдатели смогут самостоятельно подготовить для себя копии протокола, которые затем должны быть тщательно проверены и заверены работниками избирательной комиссии. Любые расхождения между официальным протоколом о результатах голосования и заверенными копиями, даже в случае если итоги голосования соответствуют действительности, могут явиться результатом расследований, судебных разбирательств, а также привести к формированию общественного мнения о допущенных нарушениях законности.
- 6.8 Инструкции Центральной избирательной комиссии о проведении выборов должны гарантировать возможность доступа наблюдателей к центрам обработки данных автоматизированной информационной системы, а также узаконить неформальную практику предоставления по просьбе наблюдателей некоторыми центрами компьютерных распечаток на основании официального протокола участковых избирательных комиссий.
- 6.9 Что касается территориальных избирательных комиссий, необходимо внести поправку в статью 18 Федерального Закона "О выборах Президента Российской Федерации" о том, что срок полномочий указанных комиссий истекает через 10 дней после официального опубликования результатов голосования, а не с момента официального опубликования результатов голосования (согласно статье 55, опубликование результатов выборов проводится Центральной избирательной комиссией в течение трех дней после подписания официального протокола о результатах голосования). В соответствии с существующей практикой, участковые избирательные комиссии направляют избирательные документы территориальным избирательным комиссиям в ночь выборов или немедленно после завершения голосования, а территориальные избирательные комиссии заканчивают свою работу после того, как они направили официальные протоколы вышестоящим избирательным комиссиям вне зависимости от того, истек ли срок их полномочий. Продление полномочий территориальных избирательных комиссий дополнительно на две недели, в течение которых территориальные избирательные комиссии будут принимать и отвечать на запросы и просьбы избирателей, наблюдателей, представителей доверенных лиц кандидатов, а также средств массовой информации, в значительно большей степени отвечает духу и букве Закона "О выборах

Президента Российской Федерации", а также постановлениям Центральной избирательной комиссии в отношении обеспечения гласности. Закрытие территориальных избирательных комиссий непосредственно после выборов, как якобы исполнивших свои обязанности, значительно затрудняет попытки наблюдателей, а также средств массовой информации "проследить" движение протоколов о результатах голосования по лабиринтам иерархической структуры избирательных комиссий, то есть определить, насколько заверенные копии протоколов, полученных от участковых избирательных комиссий, соответствуют сводным таблицам, прилагаемым к официальным протоколам о результатах голосования, подготовленным территориальными избирательными комиссиями, а также получить заверенные копии протоколов территориальных избирательных комиссий и разъяснения по поводу исправлений, которые, возможно, требуется внести на уровне участковых избирательных комиссий.

- 6.10 В будущем необходимо рассмотреть возможность внедрения такой практики, когда члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса, а также наблюдатели на местах, также ставят свою подпись под официальным протоколом об итогах голосования, который составляется соответствующей избирательной комиссией, или прилагают свое особое мнение в отношении общего или суммированного количества поданных голосов. Данная практика могла бы еще в большей мере способствовать доверию со стороны общественности к итогам голосования, а также немедленно обратить внимание вышестоящих избирательных комиссий на мнимые или реальные проблемы. Необходимо, чтобы наблюдатели публично высказывали свою оценку в отношении законности итогов голосования непосредственно после голосования, а также относительно конкретного избирательного участка, на котором они присутствовали. Однако это не означает, что в будущем итоги голосования не могут быть подвергнуты сомнению, особенно в случае выявления расхождений в данных нижестоящих и вышестоящих избирательных комиссий. Тем не менее, это может явиться сдерживающим фактором при оспаривании итогов голосования на более поздних стадиях, а также без достаточных на то оснований в случаях, продиктованных скорее политическими соображениями, а не фактическими действиями организаторов выборов.
- 6.11 Избирательным комиссиям следует направлять более полную информацию в адрес организаций поддержки кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков о целях, роли и правах членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, а также о том, каким образом они отличаются от наблюдателей за выборами. С другой стороны, политическим организациям, которые, как повсеместно признается, испытывают недостаток в людских ресурсах, необходимо более правильно определять свою стратегию по использованию этих ресурсов. В частности, члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса, помимо права осуществлять наблюдение за выборами в день выборов, имеют также значительные права в отношении присутствия в избирательных комиссиях, доступа к информационным материалам, избирательным документам в ходе предвыборной кампании, а также после дня выборов. Другими словами, члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса обладают всеми правами наблюдателей за выборами и даже более того. Однако большинство политических организаций нерационально распоряжаются своими ограниченными людскими ресурсами, направляя своих представителей в качестве наблюдателей за выборами, а не в качестве членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, и, таким образом, они не используют в полной мере права присутствия, доступа и контроля, предусмотренные для них в законе и административных постановлениях о выборах.
- 6.12 В ходе избирательной кампании по выборам Президента был внесен ряд предложений в отношении усиления механизмов гласности, и, в частности, проект Федерального Закона "Об общественном контроле за выборами, а также об обеспечении открытости и гласности в отношении итогов голосования". Однако, ни одно из указанных пред-

ложений не приобрело статус закона. Если законодатели придут к выводу о необходимости внесения значительных поправок в систему по обеспечению гласности и подконтрольности избирательного процесса, то эти вопросы должны быть поставлены в центр проходящих дискуссий о реформе федерального законодательства о выборах; при этом особое внимание должно быть уделено техническим, административным и финансовым соображениям, вместо того, чтобы выносить подобные вопросы на обсуждение в самый разгар политической борьбы в ходе избирательной кампании.





## **ВЫДВИЖЕНИЕ И РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ**

Говоря в общем, закон обеспечивает разумную правовую основу для выдвижения кандидатов и занесения их в избирательный бюллетень на основе принципов, которые, в целом, соответствуют общепризнанным международным нормам. Данная процедура остается уязвимой в той части, где законом не предоставляется достаточная процессуальная детализация, обеспечивающая последовательность толкования, равенство применения и единообразие обеспечения действия.

Согласно Закону "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", а также согласно статье 3 Закона "О выборах Президента Российской Федерации", любой гражданин, не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации, может быть избран Президентом Российской Федерации. Согласно статьям 6, 32 и 33, кандидаты выдвигаются не только избирательными объединениями и блоками (образованными как временный союз избирательных объединений), но и непосредственно избирателями, не принадлежащими к какой-либо партии.

В буквальном смысле Закон не предусматривает возможности самостоятельного независимого выдвижения своей кандидатуры. Напротив, гражданин должен быть выдвинут официально зарегистрированной организацией, даже если эта организация временная. Право граждан на выдвижение кандидатов может быть реализовано только в случае их организации и регистрации в качестве инициативной группы избирателей в составе не менее 100 человек. Если избирательные объединения регистрируются в Министерстве юстиции, избирательные блоки и инициативные группы избирателей регистрируются в Центральной избирательной комиссии.

Для того чтобы получить право на участие в выборах, избирательное объединение должно быть зарегистрировано Министерством юстиции не позднее чем за 6 месяцев до объявления дня выборов. Согласно статье 29, в случае, если общественные объединения входят в состав избирательного блока, они не могут выступать "в период проведения выборов", на основе своего собственного правового статуса. Также, общественное объединение, входящее в состав одного избирательного блока, не может входить в состав другого блока. Каждое избирательное образование может выдвигать только одного кандидата. Избирательные объединения и блоки имеют право выдвигать лиц, не являющихся их членами. Что касается инициативных групп избирателей, то число отдельных групп, которые могут выдвигать одного и того же кандидата, не ограничено.

Порядок предложения кандидатур включает выдвижение кандидатов на собраниях избирательных организаций, которые впоследствии должны быть поддержаны не менее чем 1 миллионом избирателей, что закрепляется подписями в подписных листах. При этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 7% от требуемого общего числа подписей, причем не делается никаких различий между избирательными объединениями и блоками и группами граждан, которые не имеют "политического лица" или правового статуса.

## ***Предварительные требования к объединениям, блокам и группам, выдвигающим кандидатов***

Согласно положениям статей 30 и 32, каждая политическая организация или группа граждан, выдвигающая кандидата, должна назначить представителей, которые будут уполномочены представлять избирательное объединение или инициативную группу по всем вопросам, связанным с участием в выборах, включая финансовые вопросы. После того, как избирательное объединение провело съезд, на котором тайным голосованием выдвинут кандидат, уполномоченные представители такого объединения осуществляют официальную передачу документов в Центральную избирательную комиссию на право представления своего кандидата. В представляемый пакет документов должен входить протокол съезда объединения и официальное решение с указанием полного имени, места работы, рода занятий и места жительства кандидата. Кроме того, избирательное объединение должно также представить копию свидетельства о регистрации общественного объединения Министерством юстиции, зарегистрированный Устав, состав уполномоченных представителей. Данные об уполномоченных представителях подаются вместе с оформленной в установленном порядке доверенностью. Если кандидат выдвигается от избирательного блока, в комплект представляемых документов также должны входить протоколы съездов отдельных объединений с решениями о вхождении в избирательный блок.

Подобные требования устанавливаются статьей 33 в отношении инициативных групп избирателей. Такие группы обращаются в Центральную избирательную комиссию с ходатайством о регистрации группы. В комплект документов также должны входить протоколы собраний, на которых был выдвинут кандидат, данные о кандидате, а также данные об уполномоченных представителях и доверенности.

Согласно статье 34, Центральная избирательная комиссия отвечает за проверку представленного комплекта документов на соответствие их требованиям Закона. Часть 2 гласит, что Центральная избирательная комиссия "в течение пяти дней обязана принять решение о регистрации уполномоченных представителей" образований, выдвигающих кандидатов, и "выдать им регистрационные свидетельства".

В случае отказа Центральной избирательной комиссии в регистрации уполномоченных представителей, она должна выдать им мотивированное решение, которое может быть обжаловано в Верховном Суде. Верховный Суд обязан, согласно закону, рассмотреть жалобу не позднее чем в 3-дневный срок. Неясно, должен ли Верховный Суд только принять дело, или же он должен провести разбирательство и вынести решение в установленный срок.

### ***Предложения***

- 7.1 В статье 28 указано, что для того, чтобы избирательное объединение имело право участвовать в выборах, оно должно быть зарегистрировано в Министерстве юстиции не позднее чем за 6 месяцев до "объявления дня выборов". Несмотря на то, что статья 4 указывает день выборов Президента Российской Федерации, как "первое воскресенье после истечения конституционного срока", предельный срок регистрации избирательных объединений остается неясным, поскольку невозможно с точностью сказать, когда произойдет "объявление" дня выборов. Поскольку день выборов является "определенной датой", рекомендуется, чтобы срок регистрации избирательного объединения был связан непосредственно с ней. В таком изменении есть здравый смысл и с той точки зрения, что срок регистрации будет ясен даже в особых обстоятельствах, когда выборы проводятся досрочно.
- 7.2 Статья 34 устанавливает срок представления в Центральную избирательную комиссию подписных листов и других документов, требуемых для выдвижения, а именно до 18.00 часов не позднее чем за 60 дней до дня выборов. Однако Закон не содержит указаний на то, когда избирательные объединения могут начать проведение конференций по отбору

своих уполномоченных представителей и выдвижению кандидатов. Не существует официального начала процесса выдвижения кандидатов.

7.3 Положения, указанные в статье 29, в отношении образования избирательных блоков содержат лишь общую информацию о статусе и порядке образования, оставляя целый ряд вопросов нерешенным. Например, Закон не предусматривает срок прекращения образования избирательных блоков. В таких обстоятельствах Центральная избирательная комиссия вынуждена установить данные сроки собственным распоряжением. В то же время, без ссылки на закон или, если у ЦИК нет конкретных на то полномочий, любой срок, установленный Комиссией может быть обжалован, если решение Центральной избирательной комиссии имеет негативное воздействие на заявителя. Закон также не дает каких-либо указаний в отношении обозначения или наименования блоков. За исключением указания на то, что избирательные блоки создаются на период выборов, никаких иных разъяснений о статусе блока не дается. Также в Законе не закреплено и не содержится иных предложений по поводу ситуации, когда избирательное объединение, входящее в состав блока, решит выйти из блока при сборе подписей или после регистрации кандидата. Данный вопрос становится существенно важным с точки зрения разработки любой предвыборной платформы или стратегии проведения предвыборной кампании в случае такого выхода. Также, несмотря на то, что данный аспект, возможно, не столь существенен в ближайшем будущем, в то же время, по мере появления более сильных политических партий, связь кандидата, победившего на президентских выборах с объединением или блоком, выдвинувшим его, может сыграть более важную роль во время его нахождения в должности. В конечном итоге, блоки могут стать особенно значимой силой внутри Думы. Таким образом, законодателям следует более четко определить статус блоков как юридических лиц.

7.4 Статья 30 гласит, что каждое объединение, блок или инициативная группа избирателей, выдвигающие кандидата, назначают своих собственных уполномоченных представителей. Согласно статье 34, Центральная избирательная комиссия принимает решение о "регистрации уполномоченных представителей". Закон не указывает минимальное число назначаемых уполномоченных представителей. Закон умалчивает, могут ли быть введены новые уполномоченные представители, могут ли они быть отозваны или заменены. Поскольку Закон не устанавливает критериев в отношении уполномоченных представителей, неясно, на каком основании им может быть отказано в регистрации помимо технических формальностей. Даже если кому-то отказано в регистрации на данном основании, приведет ли это к отказу в регистрации всей группы в целом? В отличие от этого, имеются конкретные требования в отношении правомочности различных организаций, выдвигающих кандидатов, на основе которых могут выноситься решения в отношении регистрации или отказа в регистрации. Мы предполагаем, что будет более целесообразным, если решения ЦИК будут основываться на регистрации объединений, блоков или инициативных групп избирателей, а не лиц, их представляющих. Данный подход не обязательно исключает выдачу свидетельств уполномоченным представителям таких организаций.

### ***Сбор подписей в поддержку кандидата***

Ключевым в статье 34 является положение о том, что с момента получения регистрационных свидетельств уполномоченные представители различных групп, выдвигающих кандидатов, имеют право собирать подписи избирателей в поддержку выдвинутого ими кандидата. До получения регистрационных свидетельств сбор подписей не разрешается.

Статья 34 также устанавливает содержание подписных листов и определяет некоторые основные правила проведения сбора подписей. Согласно положениям статьи, в каждом подписном листе указывается полная информация о кандидате, а также об избирательном объединении или блоке, осуществляющем сбор подписей. Кроме того, должен быть указан субъект Российской Федерации, в котором проводится сбор подписей. Избиратели, ставя подпись в подписном

листе, должны указать свою фамилию, имя, отчество, дату рождения, адрес места жительства, серию и номер паспорта или заменяющего его удостоверения личности, а также дату внесения подписи. Согласно закону, избиратель вправе поставить свою подпись в любом подписном листе, но только один раз в поддержку одного и того же кандидата.

В Законе либерально предоставляется возможность собирать подписи по месту работы или службы, учебы, жительства и на предвыборных мероприятиях. Администрация и трудовые коллективы предприятий, учреждений и организаций обязаны оказывать содействие в создании равных условий для сбора подписей. Кроме того, группы, выдвигающие кандидатов, могут собирать подписи полноправных граждан за пределами Российской Федерации. Закон четко устанавливает, что принуждение и подкуп избирателей "в любой форме" со стороны лица, собирающего подписи, недопустимы.

Статья 34 также устанавливает порядок передачи подписных листов. После окончания сбора подписей уполномоченные представители подсчитывают число собранных подписей избирателей по каждому субъекту Российской Федерации и число собранных подписей граждан РФ, проживающих за ее пределами, и определяют общее число собранных подписей. Подписные листы, сброшюрованные по соответствующему субъекту РФ и пронумерованные, передаются совместно с итоговым протоколом, заявлением кандидата о согласии баллотироваться на должность Президента РФ. Кроме того, кандидат должен представить декларацию о доходах за два года, предшествующих году выборов. По представлении документов ЦИК выдает указанным уполномоченным представителям подтверждение в письменной форме о приеме документов.

### **Предложения**

- 7.5 Закон допускает сбор подписей по месту работы. В то время, как статья 34 указывает, что принуждение и подкуп избирателей недопустимы, не так просто определить или доказать наличие скрытых форм незаконного давления. Были высказаны предположения, что подписи собирали в местах выдачи заработной платы. Предполагается, что такие обстоятельства открывают возможность реального принуждения или морального давления на рабочих и служащих при сборе подписей, не учитывая при этом волеизъявления последних. Политическая деятельность может легко приобрести достаточно пикантный характер при проведении ее по месту работы, особенно если работодатели имеют возможность оказать как прямое, так и опосредованное давление на своих подчиненных. Для того, чтобы максимально снизить возможность злоупотреблений в случае сбора подписей по месту работы, возможно, в Законе следует установить ограничения на проведение такой деятельности в дни выдачи или в отношении мест получения заработной платы. Также следует рассмотреть возможность установления такого ограничения на сбор подписей в отношении мест и времени получения гражданами пособий, пенсий, коммунальных услуг и другой социальной помощи.
- 7.6 Исходя из текста статьи, формулировки, содержащиеся в статье 34, могут привести к определенному инотолкованию в отношении статуса лиц, собирающих подписи. Согласно части 4, уполномоченные представители избирательных объединений, блоков и инициативных групп избирателей вправе собирать подписи "с момента получения регистрационных свидетельств". В то же время, согласно части 9, требуется, чтобы каждый подписной лист был заверен лицом, собиравшим подписи и уполномоченным представителем. Наблюдается непоследовательность в отношении формулировки предыдущей части. Если, действительно, объединения, блоки и инициативные группы избирателей могут получать помощь от лиц, которые не являются их уполномоченными представителями, Закон должен четко указать на это и обеспечить соответствующую регламентацию в отношении критериев отбора или требований, предъявляемых к сборщикам подписей. Закон также должен более четко указывать, могут ли сборщики подписей получать деньги за свои услуги.

- 7.7 С технической точки зрения требование о том, что каждая страница подписного листа "завершается" лицом, собиравшем подписи, а также уполномоченным представителем, не указывает конкретно, что такое "подтверждение" требует подписи такого лица.

## **Регистрация кандидатов**

Если и есть в избирательном процессе отдельный элемент, который наиболее подвержен различным недоразумениям и, в конечном итоге, спорам и обжалованию в суде, то таким элементом является процесс, в ходе которого оцениваются подписные листы для решения о регистрации кандидата или отказа в регистрации. После того, как избирательные объединения, блоки или инициативные группы избирателей передали подписные листы и документы о выдвижении кандидатов, Центральная избирательная комиссия должна в течение 10 дней решить, удовлетворяют ли поданные документы требованиям закона и стоит ли регистрировать кандидата или нет. Уполномоченные представители, кандидаты и их доверенные лица вправе присутствовать при проверке подписных листов, хотя неясно, как они будут уведомлены о том, когда такая проверка будет иметь место. В случае вынесения решения о регистрации кандидата Центральная избирательная комиссия должна выдать кандидату регистрационное свидетельство с указанием даты выдачи. Информация о регистрации кандидата должна быть предоставлена в средства массовой информации в течение двух дней с даты регистрации.

В случае принятия решения об отказе в регистрации, кандидат должен быть уведомлен об этом. Отказ в регистрации может быть обжалован в Верховном Суде, который должен рассмотреть жалобу в течение трех дней.

В соответствии с законом, в случае сомнения в достоверности данных, содержащихся в подписных листах или подписей, Центральная избирательная комиссия организует, как предполагается, более глубокую проверку подписных листов. К сожалению, Закон дает очень незначительные разъяснения о порядке проведения такой проверки. С точки зрения практических возможностей не предусматривается каких-либо сложных "научных" подходов в отношении тщательности проверки каждого подписного листа. Маловероятно, что каждая подпись будет индивидуально проверена, особенно если учитывать ограниченность во времени и количество кандидатов, каждый из которых должен предоставить более миллиона подписей. Должностные лица, ответственные за проведение и подготовку выборов, сталкиваются с определенной сложностью в отношении того, как осуществить в данных обстоятельствах значимую проверку, при этом пытаясь обеспечить единообразие норм без достаточной регламентации Закона.

Закон не указывает конкретные основания, по которым может быть отказано в регистрации, напротив, статья 35 содержит всего лишь одно расплывчатое положение о том, что кандидату может быть отказано в регистрации "только в случае нарушения Конституции Российской Федерации или настоящего федерального Закона". Очевидно, Закон выдвигает ряд требований, обязательных для организаций, выдвигающих кандидатов. В то же время, данная формулировка не проводит какого-либо разграничения между техническими недочетами и действительными нарушениями. Таким образом, администраторам предоставляется право выносить решения, которые могут быть основаны на произвольной или субъективной интерпретации.

Одним из ключевых решений, которое необходимо принять, является разрешение вопроса о том, что делать с подписными листами, в которых подписи не сопровождаются требуемой информацией в полном объеме, или в которых целый ряд подписей поставлен одним и тем же лицом, или когда в ходе проверки установлено, что не существует каких-либо документов, подтверждающих существование данного лица. В отношении последних примеров возникает вопрос по поводу того, являются ли они "нарушением", служащим основанием для неприятия подписных листов, или же можно разработать правило для выбраковки сомнительных подписей, принимая в то же время оставшиеся подписные листы в зачет. Данный вопрос особенно сложен, так как несмотря на признание некоторого количества подписей недействительными, общее количество оставшихся подписей может превышать норму, установленную в 1 миллион

подписей. Закон не предоставляет соответствующей регламентации в отношении установления разумных параметров для принятия такого рода решений. Без правового регулирования система несет в себе возможность возникновения конфликтных ситуаций и споров, которые будут происходить из-за, возможно, непоследовательного и субъективного применения Закона.

В большинстве демократических стран отказ от регистрации на основе заключений о том, что некоторые подписи в подписных листах подложны, отменяется решением суда, если общее количество действительных подписей соответствует установленной норме. Прежде всего, ошибки или неточности такого вида не контролируются непосредственно кандидатом. Кроме того, чрезмерно строгий подход к решению данного вопроса лишает прав не только кандидата, но также и 1 миллион полноправных избирателей, которые с добрыми намерениями поставили свои подписи в подписных листах.

### **Предложения**

- 7.8 Следует разработать положения Закона, чтобы уточнить порядок проверки подписных листов и определить конкретные основания, по которым подписные листы могут быть не приняты. Особенно важно выработать рациональные и справедливые нормы, не допускающие автоматической дисквалификации кандидатов из-за ошибок других лиц. Возможно, целесообразно установить норму ошибок. Такая норма может выражаться как процентным отношением, так и конкретным числом. В таком варианте Закон будет устанавливать две нормы: 1) подписные листы должны содержать не менее 1 миллиона действительных подписей; и 2) ошибки или недействительные подписи, число которых превышает установленную норму являются основанием для признания подписных листов недействительными. Имея в своем распоряжении перечень оснований, по которым подпись может быть признана недействительной, должностные лица, обеспечивающие подготовку и проведение выборов, будут иметь четкое руководство в отношении порядка проведения проверки и будут четко знать, в каком случае можно признать недействительными подписные листы на основе недействительных подписей.
- 7.9 Должностным лицам и законодателям, видимо, будет целесообразно рассмотреть возможность проведения проверки подписных листов, составленных в конкретном субъекте Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, прибегнув к помощи местных административных органов. Их доступ к соответствующим регистрационным журналам и сам факт, что им придется обрабатывать меньшее количество подписей, сможет обеспечить более высокую эффективность проверки подписных листов. Следует внести совершенно ясное дополнение по данному вопросу касательно того, что избирательные комиссии субъектов Российской Федерации несут прямую и персональную ответственность за руководство и контроль проверки подписей местными органами власти. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации могла бы подготовить протокол по результатам проверки, который будет направляться совместно с сброшюрованными подписными листами в Центральную избирательную комиссию. Центральная избирательная комиссия могла бы подвести общий итог результатов представления документов по каждой организации, выдвигающей кандидатов. На основе общих результатов и после собственной проверки документов и протоколов Центральная избирательная комиссия выносит решение в отношении соблюдения группами, выдвигающими кандидата, требований Закона. Если такой вариант приемлем, то основное внимание могло бы быть уделено решению проблем, связанных с порядком представления подписных листов и других требуемых документов, и установки сроков для предварительной обработки документов в избирательных комиссиях субъекта Российской Федерации. Такое дополнение должно четко устанавливать, что Центральная избирательная комиссия сохранит за собой право на дополнительную проверку подписных листов и пересмотр рекомендаций избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

- 7.10 Согласно действующему законодательству, нет каких-либо ограничений на число отдельных инициативных групп избирателей, которые могут выдвигать одного и того же кандидата. При этом, каждая группа по отдельности должна набрать 1 миллион подписей. В результате может быть собрано несколько миллионов подписей за одного и того же кандидата, в то время как действительно требуется только 1 миллион. Парадоксальность ситуации в том, что не исключена возможность, когда кандидат, получивший в свою поддержку несколько миллионов подписей, может не попасть в избирательный бюллетень, поскольку ни одна из инициативных индивидуальных групп не наберет, сама по себе, необходимого количества подписей. Необходимо рассмотреть возможность объединения избирательных бюллетеней, собранных инициативными группами избирателей для единого зачета даже в том случае, если такие группы были зарегистрированы по отдельности.
- 7.11 Согласно Закону, если кандидату отказано в регистрации, и он опротестовывает такое решение в Верховном Суде, решение суда является окончательным. Интересно отметить факт, когда постановлением суда было отменено решение ЦИК об отказе в регистрации, а Центральная избирательная комиссия обжаловала такое постановление суда. Первичное постановление суда было признано действительным, однако возникает законный вопрос: как такое могло произойти? Если решение суда является окончательным, и в то же время остается возможность обжаловать решение Верховного Суда любой из сторон, то тогда это необходимо закрепить законом. Участники процесса должны иметь возможность понять, когда можно ожидать окончательного разрешения их вопроса. Данный прецедент также указывает на другой аспект, заслуживающий рассмотрения. Было бы целесообразно включить в Закон положение, требующее полного и всестороннего описания оснований, по которым ЦИК может отказать кандидату в регистрации в ответе-уведомлении, направляемом кандидату, получившему отказ. Необходимо рассмотреть и правовой вопрос, чтобы исключить возможность выдвигать новые основания для отказа, связанные с проверкой подписных листов после подачи жалобы и вынесения судом решения.

## **Общие комментарии**

По мере развития избирательного процесса, безусловно, будет произведен пересмотр концептуальных положений Закона в отношении организации, регистрации и прав избирательных объединений. Изменения будут необходимы в случае развития более сильной и более динамичной многопартийной системы. А пока более вероятно, что кандидаты будут выдвигаться инициативными группами избирателей, а не избирательными объединениями. Данная ситуация отражает относительно слабое положение, занимаемое большинством политических партий. Кроме того, существует незначительное количество институциональных и правовых преимуществ, способствующих формированию сильных, слаженных избирательных объединений.

- 7.12 Следует рассмотреть очень важный вопрос в отношении разработки отдельного закона, регулирующие избирательные объединения (и блоки) отдельно от закона, регулирующего общественные объединения и организации в целом. Новый закон должен более определенно отражать уникальную роль избирательных объединений в политической и законодательной области. Политические партии имеют сугубо специфические задачи и четко определенную цель, выступая на политической и законотворческой аренах. Отдельный и конкретный закон в отношении политических партий позволит законодателям обеспечить более полное регулирование вопросов, связанных с участием политических партий в избирательном процессе.

На практике, существующая системы выдвижения кандидатов таит в себе целый ряд сложных и запутанных проблем в отношении реализации полномочий и прав участников процесса и ответственных за организацию и проведение выборов. Система оказалась чересчур громоздкой, неспособной обеспечить единообразного применения. Возникают законные вопросы: удастся ли Закону в том виде, в каком он составлен, установить спра-



ведливые, значимые и реально соблюдаемые пороговые нормы, доступные для достаточно широкого круга сильных и серьезных кандидатов, и в то же время отфильтровывающие легкомысленных или менее серьезных кандидатов. По мере того, как законодатели и должностные лица будут рассматривать действующее законодательство, его практическую эффективность, им будет целесообразно рассмотреть альтернативные механизмы включения кандидатов в избирательный бюллетень.

Согласно действующему Закону, требования и порядок выдвижения кандидатов политическими партиями или блоками значительно не отличаются от процедуры выдвижения независимых кандидатов непосредственно избирателями. Те объединения, которые уже были квалифицированы как "избирательные объединения" с целью приобретения права выдвигать кандидатов, все-таки должны подтвердить свое право на выдвижение, собрав 1 миллион подписей. Возможно, стоит перенести акцент и установить действенные критерии квалификации группы как политической партии. Во многих государствах с прочной демократической системой регистрация политической партии производится на основе сбора подписей, число которых должно быть достаточно большим, чтобы продемонстрировать широкую поддержку такой организации. После того, как партия официально признана, ей обычно не требуется собирать подписи и представлять подписные листы при выдвижении своих кандидатов, как это необходимо кандидатам, выступающим независимо или выдвинутым непосредственно избирателями.

Обычно сбором подписей преследуется цель показать широту поддержки кандидата. Сбор подписей производится для демонстрации серьезности намерений кандидата баллотироваться на выборную должность. Когда кандидаты выдвигаются и поддерживаются зарегистрированной политической партией, тот факт, что партия имеет установленное число членов и определенный уровень поддержки населения, подтвержденный собранным количеством подписей для регистрации, сам по себе показывает, что кандидат от такой партии будет более чем серьезным. Квалифицированная один раз, политическая партия сохраняет свой официальный статус, если выдвинутый ею кандидат преодолевает пороговый уровень, установленный в отношении числа голосов на выборах. Обычно такой пороговый уровень устанавливается в 1-5% от числа избирателей, принявших участие в выборах. Если количество голосов, отданных за кандидата от партии, не достигло такого уровня, то партия теряет свой официальный статус политической партии, и ей потребуется представление новых подписных листов для восстановления своего статуса. Такой порядок прямого включения в избирательный бюллетень кандидата имеет явную цель и стимулирует прохождение всего формального организационного процесса для получения официального статуса политической партии. В случае подкрепления данного положения требование о том, что кандидат, выдвинутый политической партией, признает свою партийную принадлежность, может способствовать развитию значимых и самобытных партийных платформ, на которые могут ориентироваться избиратели, что укрепит общую эффективность многопартийной системы.

# 8

## ***ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ И СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ***

Вне всякого сомнения период предвыборной борьбы является одним из самых важных этапов избирательного процесса. Об уровне свободы и справедливости выборов часто судят по тому, насколько успешно или слабо работает избирательная система по обеспечению соблюдения основных принципов, к которым относятся:

- обеспечение соперничающим кандидатам и политическим партиям равных возможностей по информированию граждан о своих программах;
- разработка четких, разумных и выполнимых правил;
- последовательное и непредвзятое выполнение своих обязанностей должностными лицами, членами избирательной комиссии, а также соответствующими судебными и правоохранительными органами;
- создание условий для профессиональной и ответственной работы средств массовой информации.

Анализ Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", а также Закона "О выборах Президента Российской Федерации" позволяет с уверенностью заключить, что законодатели стремились заложить всеобъемлющие основы для обеспечения рационального и справедливого избирательного процесса. Однако, несмотря на здравые и полноценные намерения, заложенный правовой фундамент, как таковой, никак нельзя назвать предельно достаточным для достижения желаемых целей в демократической среде, которая пока еще находится в юном возрасте. Безусловно, предвыборный период в России на данном этапе связан со значительными завоеваниями в области реализации тех возможностей, которыми могут беспрепятственно воспользоваться кандидаты, представляющие самые разные политические взгляды, а также получившие большую независимость средства массовой информации. Однако очевидно и то, что пережитки советской эпохи все еще заявляют о себе, также как и то, что недавно получившие независимость средства массовой информации дают огромное количество примеров незрелого понимания своей роли в постсоветской России, а кандидаты и выставившие их партии и объединения открыто совершают сделки для того, чтобы обойти непоследовательные, а зачастую и противоречивые положения избирательного законодательства. Это все не простые вопросы, и они, по-видимому, отражают трудный и болезненный период становления демократического общества в целом. Несмотря на трудности, противоречия и несправедливости, имевшие место в ходе последних выборов в России, прошедшая предвыборная борьба явилась значительным шагом на пути, ведущем к созданию здоровой атмосферы политического противоборства и наполненных содержанием выборов.

### ***Избирательное законодательство о предвыборной агитации***

Согласно этим основным принципам, граждане и избирательные объединения имеют право агитировать за или против любого кандидата или избирательного объединения, используя

при этом любые разрешенные законом средства. Более того, статья 23 этого же Закона гласит, что "государство обеспечивает гражданам и избирательным объединениям право свободного проведения предвыборной агитации...", а также гарантирует кандидатам и избирательным объединениям равноправный доступ к средствам массовой информации. Статья 2 предоставляет избирательным блокам такие же права, как и избирательным объединениям. Статья 24 обязывает средства массовой информации, одним из учредителей (соучредителей) которых являются государственные или муниципальные органы, предприятия, учреждения, организации, либо которые финансируются полностью или частично за счет средств федерального бюджета, бюджета местных органов самоуправления, предоставлять равные возможности кандидатам и избирательным объединениям "различных политических взглядов".

Закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" не содержит конкретного описания прав инициативных групп избирателей, оговаривая только то, что они имеют право "доступа к средствам массовой информации на равных основаниях". Права этих групп, возможно, более подробно расписаны в других федеральных законах. Статья 24 также гласит, что кандидаты "или" избирательные объединения имеют право на равных основаниях получить бесплатное эфирное время на каналах государственных и муниципальных теле- и радиокompаний, "действующих в пределах территорий соответствующих избирательных округов". Таким же образом кандидатам "или" избирательным объединениям гарантируется право на получение дополнительного платного эфирного времени на равных условиях. Закон не дает никаких указаний относительно того, каким образом, почему и при каких обстоятельствах принимается решение о том, какому именно объединению полагается бесплатное эфирное время.

В 23 статье Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" содержится запрет на проведение предвыборной агитации членам избирательных комиссий, федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также должностными лицами. Исключение сделано лишь для кандидатов, выдвинутых из среды местных должностных лиц, которым гарантировано право проводить предвыборную агитацию наравне с другими кандидатами. Эта статья также ограничивает возможности для злоупотребления должностным положением со стороны кандидатов или их доверенных лиц, которые принадлежат к числу журналистов, руководящих лиц или творческих работников государственных теле- и радиокompаний. В соответствии с требованиями Закона, они не имеют права участвовать в предвыборных агитационных передачах.

Закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" также определяет основные правила и ограничения при использовании средств массовой информации в предвыборный период. Например, статья 24 требует, чтобы печатные агитационные материалы имели указания на организаций и авторов, подготовивших данный материал к публикации. Закон гласит, что официальный период предвыборной агитации продолжается со дня регистрации кандидата и прекращается за один день до дня выборов. Помимо этого, Закон запрещает опубликование результатов опросов общественного мнения и относящихся к выборам прогнозов в течение 3 дней до дня выборов, включая день выборов.

В статье 25 перечисляются "недопустимые" действия и злоупотребления, которые являются достаточным основанием для того, чтобы отменить решение о регистрации кандидата. Запрещается агитация и пропаганда социального, расового, национального и религиозного превосходства, выпуск и распространение сообщений и материалов, призывающих к свержению власти, насильственному изменению основ конституционного строя и государственной целостности и побуждающих к войне. Это положение, по сути, воспроизводит текст статьи 29 Конституции Российской Федерации, которая гарантирует право на свободу мысли и слова. Однако здесь уместно упомянуть, что конституционные положения, помимо вышеуказанных ограничений, запрещают агитацию и пропаганду языкового превосходства, что не

нашло своего отражения в Законе "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации".

В соответствии с положениями Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", на избирательных комиссиях лежит первоочередная ответственность в деле определения кто, где и когда допустил нарушение тех или иных требований федерального законодательства. Согласно статье 25, избирательные комиссии "контролируют соблюдение установленного порядка проведения предвыборной агитации".

### ***Положения о предвыборной агитации в Законе "О выборах Президента Российской Федерации"***

В то время, как Закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" задает общую направленность обеспечения равных возможностей для проведения предвыборной агитации, Закон "О выборах Президента Российской Федерации" дает конкретные предписания относительно того, каким образом эти возможности могут быть реализованы. Закон развивает основополагающие принципы по нескольким направлениям.

Статья 38 развивает и уточняет список лиц и органов, которым запрещено участвовать в предвыборной агитации или распространении агитационных материалов. Если Закон "Об основных гарантиях прав граждан Российской Федерации" запрещает проводить предвыборную агитацию и распространять любые агитационные предвыборные материалы членам избирательных комиссий, органам государственной власти, органам местного самоуправления и должностным лицам, то Закон "О выборах Президента Российской Федерации" расширяет этот список, включая в него воинские части, военные учреждения и организации, а также благотворительные организации и религиозные объединения.

Закон вносит уточнения относительно продолжительности и сроков предвыборной агитации, определяя, что она начинается со дня регистрации кандидата и заканчивается в 0:00 часов по местному времени накануне дня, предшествующего дню выборов.

Статья 38 также накладывает дополнительные ограничения на содержание агитационных предвыборных действий. В частности, Закон запрещает проведение предвыборной агитации, сопровождаемой предоставлением избирателям бесплатно или на льготных условиях товаров, услуг, ценных бумаг, а также выплатой денежных средств. Статья 39 гласит, что кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки, инициативные группы избирателей и их уполномоченные представители не вправе вручать избирателям денежные средства, подарки и иные материальные ценности, проводить льготные распродажи товаров, бесплатно распространять любые товары. Данное положение также налагает запрет на воздействие на избирателей при проведении предвыборной агитации обещаниями передачи им денежных средств, ценных бумаг и иных материальных благ. Эти ограничения не распространяются на печатные материалы, а также значки, специально изготовленные для избирательной кампании, выплаты за выполнение предвыборной агитационной работы, такой как дежурство на избирательных участках, сбор подписей и тому подобное.

Закон "О выборах Президента Российской Федерации" компенсирует упущения Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" в отношении инициативных групп избирателей и включает эти группы в число кандидатов и избирательных объединений, имеющих право использовать государственные и муниципальные теле- и радиокomпании. В статье 40 перечислены параметры получения доступа к электронным средствам массовой информации. Данная статья делает попытку уточнить условия получения кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками и инициативными группами избирателей бесплатного и платного времени на каналах государственных и муниципальных теле- и радиокomпаний. Согласно положениям этой статьи, только кандидатам на должность Президента Российской Федерации на равных основаниях предоставляется

эфирное время на каналах теле- и радиокompаний, которое финансируется за счет средств соответствующего бюджета (федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации). Избирательным объединениям, избирательным блокам и инициативным группам избирателей право использовать государственные и муниципальные теле- и радиокompании, очевидно, предоставляется на платной основе.

Закон также налагает определенные ограничения на порядок предвыборной агитации на радио и телевидении. Например, статья 40 гласит, что предвыборная агитация на радио и телевидении осуществляется в виде публичных предвыборных дебатов, круглых столов, пресс-конференций, интервью, выступлений, политической рекламы и "иных, не запрещенных законом форм". Помимо этого, Закон запрещает прерывать теле- и радиопрограмму, содержащую предвыборную агитацию рекламой товаров, работ и услуг. В информационной сфере и радиопрограммах сообщения о предвыборной агитации кандидатами и другими участниками выборов должны даваться исключительно отдельным блоком, без комментариев. Закон предписывает давать эти материалы, как правило, в начале информационных теле- и радиопрограмм. Данный Закон также требует теле- и радиопрограммы, содержащие предвыборную агитацию, выпускать в эфир с параллельной видео- и аудиозаписью, которая должна храниться в течение 6 месяцев со дня выхода указанных программ в эфир.

Статья 41 Закона "О выборах Президента Российской Федерации" предписывает основные нормы регулирования предвыборной агитации в периодических печатных изданиях. Закон гласит, что периодическое печатное издание, одним из учредителей (соучредителей) которого являются государственные или муниципальные органы, предприятия, учреждения, организации, либо которые финансируются полностью или частично за счет средств соответствующего бюджета (федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации), и которое предоставило кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку, инициативной группе избирателей место на полосе, не вправе отказать другим кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, инициативным группам избирателей в месте на полосе на тех же условиях, и обязано это сделать в ближайших номерах. С другой стороны, периодические печатные издания, учрежденные органами законодательной (представительной), исполнительной, судебной власти исключительно для издания их официальных сообщений и материалов, нормативных и иных актов не вправе публиковать агитационные предвыборные материалы кандидатов на должность Президента Российской Федерации, избирательных объединений, избирательных блоков и инициативных групп избирателей. Помимо этого, периодические печатные издания, учрежденные кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками, инициативными группами избирателей, а также входящими в избирательные объединения общественными объединениями, не обязаны публиковать агитационные предвыборные материалы своих оппонентов.

Статьи 40 и 41 Закона "О выборах Президента Российской Федерации" требуют от Центральной избирательной комиссии установить порядок публикации агитационных предвыборных материалов в периодических печатных изданиях, а также порядок предоставления эфирного времени кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам и инициативным группам избирателей. В частности, Центральная избирательная комиссия обязана издать инструкцию о порядке предоставления эфирного времени при обязательном рассмотрении предложений кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков и инициативных групп избирателей. И в том, и в другом случае Центральная избирательная комиссия должна согласовывать свои действия с "государственными органами, обеспечивающими соблюдение конституционных прав и свобод в области массовой информации".

Закон "О выборах Президента Российской Федерации" также обязывает органы государственной власти и органы местного самоуправления оказывать помощь кандидатам и организациям, их выдвинувшим в подготовке и проведении предвыборных собраний и встреч с избирателями. Согласно положению статьи 42, заявление о выделении помещений для таких

собраний и встреч рассматривается соответствующими государственными органами и органами местного самоуправления в 5-дневный срок со дня их подачи и удовлетворяются в порядке, установленном территориальной избирательной комиссией. По требованию избирательных комиссий помещения, пригодные для проведения массовых мероприятий и находящиеся в государственной или муниципальной собственности, собственности государственных предприятий, учреждений и организаций, безвозмездно предоставляются в пользование на установленное избирательной комиссией время для встреч кандидатов и их доверенных лиц с избирателями. При этом избирательные комиссии обязаны обеспечивать равные возможности для всех кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков и инициативных групп избирателей.

Закон "О выборах Президента Российской Федерации" также развивает нормы, которые лишь в общих чертах обозначены в Законе "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" и касаются распространения агитационных печатных материалов. Например, статья 43 требует, чтобы местная администрация не позднее чем за 25 дней до дня выборов выделила специальные места для вывешивания или расклейки агитационных печатных материалов. Такие места должны быть удобны для посещения избирателями, и их должно быть не менее одного в пределах территории каждого избирательного участка. Кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам и инициативным группам избирателей должны быть выделены равные площади для вывешивания и расклейки агитационных печатных материалов. Закон уточняет, что агитационные печатные материалы могут быть вывешены в любом помещении, на любом здании, сооружении и ином объекте с согласия собственника или владельца указанных объектов. Однако запрещается вывешивать агитационные печатные материалы на памятниках, обелисках, на зданиях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в помещении избирательной комиссии и в помещении для голосования.

В то время, как текст Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" лишь констатирует, что избирательные комиссии "контролируют соблюдение установленного порядка проведения предвыборной агитации", статья 39 Закона "О выборах Президента Российской Федерации" подчеркивает, что избирательные комиссии контролируют соблюдение установленного порядка проведения предвыборной агитации, а также принимает меры по пресечению противоправной агитационной деятельности. Поставленная в известность о противоправных выступлениях или о распространении противоправных агитационных материалов, избирательная комиссия обращается в соответствующие органы с представлениями о пресечении противоправной агитационной деятельности. В частности, Центральная избирательная комиссия вправе обратиться в Верховный Суд Российской Федерации с предложением об отмене решения о регистрации кандидата. В соответствии с данным Законом, Верховный Суд обязан рассмотреть представление Центральной избирательной комиссии в 3-дневный срок, а поданное за 3 дня до выборов - немедленно. Статья 43 налагает запрет на распространение анонимных агитационных печатных материалов и обязывает избирательные комиссии, поставленные в известность о распространении анонимных либо подложных агитационных печатных материалов, принимать меры по пресечению этой деятельности. Согласно данной статье, избирательные комиссии в этом случае вправе обратиться в соответствующие органы с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности.

### **Предложения**

В то время, как дух и размах Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" и Закона "О выборах Президента Российской Федерации" создают основу для проведения свободной и честной предвыборной борьбы, члены избирательных комиссий и кандидаты в равной мере сталкиваются с целым рядом недостатков чисто технического характера, которые необходимо безотлагательно проанализировать. Ниже при-

ведено несколько примеров таких упущений и недоработок, которые и дальше могут порождать проблемы и конфликты, если их не устранить.

- 8.1 Различные законы о выборах оперируют рядом терминов, которые до сих пор не получили четких определений. В идеальном варианте язык законов должен быть однозначным и по возможности исключать субъективные толкования и тем более выборочное применение. В отдельных случаях нечетко согласованный или двусмысленный термин уже может вызвать разные толкования закона и даже нанести ущерб избирательной системе. Несколько примеров будет вполне достаточно для того, чтобы проиллюстрировать проблемы, порождаемые терминами, не имеющими ясных и четких дефиниций. Желательно, чтобы законодатели обратили внимание на эти термины, и внесли ясность относительно их значения в контексте выборов, и обеспечили их единое понимание во всем избирательном законодательстве.

Равные условия: Полномочия, которыми статья 15 Закона "О выборах Президента Российской Федерации" наделяет Центральную избирательную комиссию, в частности, предполагают обеспечение соблюдения "равных правовых условий" предвыборной деятельности для всех кандидатов. Возникает вопрос: что конкретно означает эта формулировка? То, как сформулировано данное положение, может самым серьезным образом воздействовать на методику написания соответствующих инструкций и порядок принятия решений относительно роли участников выборов и средств массовой информации при реализации данных инструкций. Имеет ли Закон ввиду "абсолютно равные условия", или же речь просто идет о "создании равных возможностей" для кандидатов? Когда речь идет об использовании государственных теле- и радиокompаний, означает ли это положение абсолютно одинаковое для всех эфирное время, или же доступ к эфиру на равных условиях? Если предположить последний вариант, то будет ясно, что все кандидаты получают одинаковое количество минут на радио и телевидении и одинаковую площадь на страницах периодических печатных изданий, однако этот вариант будет вызывать опасения относительно того, все ли кандидаты получают доступ к средствам массовой информации действительно на равных условиях. Если бесплатное время для проведения предвыборной агитации давать одному кандидату, его надо давать и всем кандидатам. Условия и цены, примененные к одному кандидату, должны быть такими же и для других кандидатов, даже если одни кандидаты или выдвинувшие их организации фактически используют больше или меньше времени на радио и телевидении или места на страницах периодических печатных изданий, чем другие кандидаты.

Государственные теле- и радиокompании: Согласно Закону "О выборах Президента Российской Федерации", кандидаты вправе получать бесплатное эфирное время на государственном радио и телевидении. С учетом количества кандидатов вопрос выделения равных отрезков эфирного времени не так уж и труден. Проблема заключается в том, как понимать термин "государственные средства массовой информации". Следует подчеркнуть еще раз, что содержание термина или понятия определяет содержание соответствующих инструкций и распоряжений. Понятие "государственные средства массовой информации" включает только общенациональные государственные средства массовой информации или средства массовой информации, финансируемые за счет средств бюджетов государственных органов? Включает ли этот термин только средства массовой информации, финансируемые полностью государством, или также средства массовой информации, финансируемые государством частично? Каков должен быть процент государственного финансирования в таком случае? Должен ли он быть на уровне 51% и более? Относится ли этот термин к средствам массовой информации, работающим на условиях контракта с каким-либо государственным органом, но фактически не имеющего никакого финансирования от этого государственного органа? В различных законах и распоряжениях термин "государственные теле- и радиокompании" трактуется немножко по-разному в зависимости от контекста.

Согласно статье 40 Закона "О выборах Президента Российской Федерации", Центральной избирательной комиссии поручается издать инструкцию по предоставлению эфирного времени кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам и инициативным группам избирателей "на каналах государственных теле- и радиокompаний". В своем Постановлении "О порядке предоставления эфирного времени на каналах государственных теле- и радиокompаний" Центральная избирательная комиссия предприняла гигантские усилия с целью заполнить те пробелы, которые были оставлены избирательным законодательством. Центральная избирательная комиссия внесла свои уточнения в вопрос о содержании термина "государственные средства массовой информации", однако, в то время как статья 40 Закона "О выборах Президента Российской Федерации" говорит о каналах государственных теле- и радиокompаний, которые финансируются за счет средств соответствующего бюджета (федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации), в инструкции Центральной избирательной комиссии сказано о теле- и радиокompаниях, "учредителем (соучредителем) которых является государственный орган". Если имеется в виду какое-то разграничение между понятиями "учредитель" и "фактическое финансовое обеспечение", то оно в данном случае весьма слабо выражено. Было бы желательно, чтобы в едином контексте использовалась одинаковая терминология для избежания путаницы и противоречий.

Период предвыборной агитации: Хотя в законах ясно сказано, когда агитационный период официально заканчивается для всех кандидатов, официальное начало предвыборного периода у каждого кандидата свое. Согласно закону период предвыборной агитации для кандидата начинается со дня его регистрации. Законы никоим образом не оговаривают действия кандидата в предрегистрационный период, который проходят все кандидаты. Как показал опыт проведения президентских выборов, средства массовой информации освещали действия потенциальных кандидатов задолго до их регистрации. Безусловно, кампания по выдвижению кандидатов и процесс сбора подписей явились для многих хорошей основой для получения широкого освещения их деятельности в средствах массовой информации. Используя новостные программы и интервью, видные деятели из числа потенциальных кандидатов открыто обсуждали перспективы своей предстоящей регистрации в качестве официальных кандидатов на должность Президента, свои предвыборные платформы, а также политические разногласия со своими противниками, которые также имели все шансы быть зарегистрированными. Безусловно, у самых заметных политических фигур, включая Ельцина, не было сомнений, что их зарегистрируют в качестве кандидатов. И в этих условиях средства массовой информации даже не сделали никакой видимости для того, чтобы воздержаться освещать таких политических деятелей, как перспективных кандидатов до тех пор, пока они не будут зарегистрированы. В самом начале предвыборной борьбы, когда Зюганов был первым и единственным зарегистрированным кандидатом, предвыборное соперничество между ним и действующим президентом Ельциным уже получало широкое освещение в средствах массовой информации. В избирательные комиссии поступали вопросы и заявления с обвинением властей в преждевременной, незаконной предвыборной агитации. Не имея настоящей правовой базы для разрешения таких вопросов, членам избирательных комиссий, как правило, не хватало аргументации для адекватного ответа.

Представляется целесообразным рассмотреть альтернативные подходы для определения периода предвыборной агитации в законе. Возможно, день регистрации и следует считать днем, начиная с которого кандидаты имеют право получать и использовать бюджетные средства, выделенные на проведение предвыборной кампании, а также пользоваться бесплатным и платным эфирным временем на каналах государственных теле- и радиокompаний. Было бы неплохо, если бы закон предусматривал предрегистрационную агитационную деятельность при определенных условиях. Закон мог бы, к примеру, отдельным положением разрешить определенные предвыборные



действия с обязательной ссылкой на источник финансирования того мероприятия, которое проводит данный гражданин для того, чтобы получить статус кандидата на выборах. Можно смело утверждать, что дополнительное информирование избирателей о потенциальных участниках выборов удовлетворяет законный общественный интерес.

Предвыборная агитация: В свете нерешенных вопросов, относящихся к преждевременной предвыборной агитации, становится очевидным, что термин "предвыборная агитация" также нуждается в уточнении. На прошедших выборах было совершенно невозможно ограничить репортажи, освещающие деятельность Ельцина, как Президента Российской Федерации, и Ельцина, как кандидата в Президенты. Грубым признаком агитационного материала было принято считать наличие в нем однозначного призыва голосовать за или против конкретного кандидата. Хотя этот нечеткий стандарт не может снять имеющую место озабоченность и вопросы, он во всяком случае был попыткой движения в правильном направлении. На этой проблеме также следует заострить внимание законодателей по мере развития правовой реформы в России.

- 8.2 Формулировки положений действующих законов о выборах оставляют несогласованными права различных участников избирательного процесса на получение как бесплатного, так и платного эфирного времени на каналах государственного областного, краевого, республиканского или муниципального радио- и телевидения. Как уже выше упоминалось, в тексте Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" не упоминаются инициативные группы избирателей. Статья 24 данного Закона гарантирует бесплатное эфирное время кандидатам "или" избирательным объединениям. Что касается платного эфирного времени, та же самая статья обеспечивает кандидатам "или" избирательным объединениям доступ "по договоренности" к использованию каналов государственных теле- и радиокompаний. С другой стороны, согласно статье 40 Закона "О выборах Президента Российской Федерации", бесплатный эфир на каналах государственных теле- и радиокompаний получают только кандидаты на должность Президента Российской Федерации. Но когда данная статья перечисляет участников избирательного процесса, которые вправе использовать каналы государственных и муниципальных теле- и радиокompаний в целях предвыборной агитации (видимо, на платной основе), кандидаты не упоминаются, хотя избирательные объединения, избирательные блоки и инициативные группы избирателей перечислены. В следующем положении данной статьи, между тем, записано, что кандидаты на должность Президента вправе использовать для проведения предвыборной агитации муниципальные теле- и радиокompании (очевидно, на платной основе). Однако региональные средства массовой информации в данном положении не упоминаются.

В другом случае Закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" предусматривает право, которое не подтверждается ни в Законе "О выборах Президента Российской Федерации", ни в Инструкции Центральной избирательной комиссии "О порядке предоставления эфирного времени...". Согласно статье 24 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", кандидаты "или" избирательные объединения имеют право на получение бесплатного эфирного времени на каналах государственных и муниципальных теле- и радиокompаний "в пределах территорий "соответствующих" избирательных округов". Если это понимать буквально, право на получение бесплатного эфирного времени на каналах муниципальных теле- и радиокompаний означает право, которое гарантировано любому кандидату независимо от того, в каких выборах он участвует. На практике, а также с учетом иной трактовки вопроса о муниципальных средствах массовой информации в Законе "О выборах Президента Российской Федерации", вышеуказанное право из Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", по всей вероятности, просто не действует. Вероятно, когда законодатели решали вопрос об использовании муниципальных средств массовой информации на

президентских выборах, победил аргумент, состоящий в том, что поскольку кандидаты на должность Президента Российской Федерации нельзя ограничивать рамками избирательного округа, в отличие от кандидатов в депутаты Государственной Думы, положение о бесплатном эфире на каналах муниципальных теле- и радиокomпаний не должно в данном случае применяться.

Приведенная ниже таблица отражает тонкие расхождения в получении доступа к средствам массовой информации согласно обоим Законам, рассмотренным выше, а также Инструкции Центральной избирательной комиссии "О предоставлении эфирного времени участникам избирательного процесса". Желательно, чтобы законодатели вернулись к этому сложному вопросу и внесли ясность в ряд законоположений с тем, чтобы добиться единой трактовки одних и тех же прав, предусмотренных в разных законах о выборах.

**Платный и бесплатный доступ к средствам массовой информации, согласно положениям  
избирательного законодательства Российской Федерации и Инструкции  
"О порядке проведения предвыборной агитации..."**

Средство массовой информации	Участник	Правовая база					
		Закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации"		Закон "О выборах Президента Российской Федерации"		Инструкция Центральной избирательной комиссии "О порядке предоставления эфирного времени..."	
		бесплатно	платно	бесплатно	платно	бесплатно	платно
Всероссийское государственное радио и телевидение	Кандидат	X*	X**	X	*** не указан	X	X
	Избирательное объединение	X*	X**	не указано	X	не указано	X
	Избирательный блок	X*	X**	не указан	X	не упоминается	не упоминается
	Инициативная группа избирателей	не упоминается	не упоминается	не указано	X	не указано	X
Региональное государственное радио и телевидение	Кандидат	X*	X**	X	*** не указан	X	X
	Избирательное объединение	X*	X**	не указано	X	не указано	X
	Избирательный блок	X*	X**	не указан	X	не упоминается	не упоминается
	Инициативная группа избирателей	не упоминается	не упоминается	не указано	X	не указано	X
Муниципальное радио и телевидение	Кандидат	X*	не упоминается	не упоминается	X	не указано	X
	Избирательное объединение	X*	не упоминается	не упоминается	X	не указано	X
	Избирательный блок	X*	не упоминается	не упоминается	X	не упоминается	не упоминается
	Инициативная группа избирателей	не упоминается	не упоминается	не упоминается	X	не указано	X

Примечания:

- \* Статья 24 гарантирует бесплатное эфирное время кандидатам "или" избирательным объединениям. Данная статья также обеспечивает участникам выборов бесплатный доступ к каналам телерадиокомпаний, вещающих "в пределах территории соответствующих избирательных округов", что оставляет вопрос не до конца проясненным применительно к президентским выборам, в рамках которых избирательные округа не несут с собой таких ограничений.
- \*\* Статья 24 обеспечивает право на получение платного эфирного времени кандидатам "или" избирательным объединениям по договоренности с государственными телерадиокомпаниями.
- \*\*\* "Не упоминается" означает, что данный вопрос или данный участник избирательного процесса никак не освещается в тексте данного Закона.

"Не указан" означает, что хотя другие участники избирательного процесса и имеют данное право, этот участник не указан в их числе. Руководствуясь общепризнанными правилами интерпретации юридических докумен-

тов, правомерно умозаключить, что данное упущение отражает преднамеренное исключение соответствующего участника из общего списка, зафиксированного в Законе.

- 8.3 Статья 37 разрешает снимать свою кандидатуру "в любое время до дня выборов". На президентских выборах все считали, что Тулеев снимет свою кандидатуру. Так оно и случилось, только он дотянул это до последней минуты. До момента снятия своей кандидатуры Тулеев беспрепятственно пользовался правом доступа к средствам массовой информации, гарантированным Законом. Однако то, как он использовал отведенное ему эфирное время, вызывает вопрос, который никто не мог предвидеть. Непосредственно перед выходом из предвыборной борьбы Тулеев в своих агитационных радио- и телеобращениях обращал внимание избирателей не на свою кандидатуру. Он использовал отведенное ему эфирное время для нападок на правящий режим и обеспечения поддержки Зюганову. Получилось так, что накануне выборов в пользу Зюганова звучало в два раза больше призывов, чем положено по закону. Как показала практика, при отсутствии узаконенного срока выхода из предвыборной борьбы, этой возможностью можно с расчетом и безнаказанно злоупотреблять. Желательно рассмотреть возможность выработки правового положения, которое закрыло бы эту прореху в законе.
- 8.4 Упущения в законах о выборах относительно обязательств независимых СМИ поставили членов избирательной комиссии и власти перед лицом болезненных и зачастую неразрешимых проблем, а также оставили значительную часть средств массовой информации без каких-либо ориентиров. Избирательное законодательство вообще обходит стороной вопрос обязательств, которые должны выполнять независимые средства массовой информации в предвыборный период. Статья 23 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" гарантирует кандидатам и избирательным объединениям равный доступ к "средствам массовой информации", к каковым, надо понимать, относятся и независимые средства массовой информации. Однако ни в одном законе не сказано конкретно, что на независимые средства массовой информации распространяются те же принципы и нормы, что и на государственные средства массовой информации в отношении предоставления эфирного времени кандидатам. Возникает вопрос и относительно того, достаточен ли мандат, данный Центральной избирательной комиссии, для "создания равных условий" для участников выборов в предвыборный агитационный период для того, чтобы соответствующим образом регулировать деятельность независимых средств массовой информации. Этот вопрос возникает в связи с тем, что соответствующее положение Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", где говорится об обязанности Центральной избирательной комиссии "контролировать соблюдение установленного порядка проведения предвыборной агитации", не содержит никакого упоминания о независимых средствах массовой информации. По существу, статья 40 Закона "О выборах Президента Российской Федерации" ограничивает обязанность Центральной избирательной комиссии в этом отношении тем, что предписывает издать инструкцию о порядке предоставления эфирного времени участникам выборов только на "каналах государственных телерадиокомпаний". Если бы Центральная избирательная комиссия предприняла попытку урегулировать каким-либо образом деятельность независимых средств массовой информации, она бы, очевидно, подвергла себя опасности быть обвиненной в выходе за рамки данного ей мандата. Если Центральная избирательная комиссия не вправе предписывать нормы поведения для независимых средств массовой информации, какая же инстанция может это делать? При отсутствии адекватного руководства по данному вопросу представляется затруднительным понять и то, на какой же основе могут рассматриваться жалобы, относящиеся к нарушениям порядка проведения выборов и затрагивающие интересы независимых средств массовой информации. Эти вопросы неизбежно придется решать в ближайшие годы.

- 8.5 Оба Закона требуют от Центральной избирательной комиссии издать инструкцию о порядке предоставления эфирного времени на каналах телерадиокомпаний. Желательно, чтобы статья 40 Закона “О выборах Президента Российской Федерации” и статья 24 Закона “Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации” включали положения о сроке объявления соответствующих инструкций о порядке предоставления эфирного времени, который обязательно должен предшествовать сроку окончания периода выдвижения и регистрации кандидатов. Все участники выборов должны не только иметь на руках все необходимые инструкции, но они также должны иметь их заблаговременно. Предвыборный агитационный период короток, и поэтому исключительно важно, чтобы кандидаты, избирательные объединения и средства массовой информации имели достаточно времени для того, чтобы ознакомиться с требованиями, содержащимися в инструкции, спланировать свои действия и выработать предвыборную стратегию с учетом всех ограничений.
- 8.6 Желательно, чтобы в законах был предусмотрен порядок доведения Центральной избирательной комиссией своих директив и инструкций до соответствующих лиц и организаций. Во всяком случае, кандидаты и избирательные объединения, избирательные блоки и инициативные группы избирателей должны быть своевременно обеспечены копиями инструкций Центральной избирательной комиссии. По мере развития осмысленной предвыборной конкуренции в обстановке развивающейся демократии традиционная практика пассивного ожидания важнейших предвыборных материалов, которые вот-вот должны быть опубликованы в таком-то периодическом печатном издании, явно устарела. Этот вопрос встал еще и потому, что несмотря на конкретные указания опубликовать инструкции Центральной избирательной комиссии, некоторые газеты просто отказывались делать это, ссылаясь на финансовые трудности или на отсутствие общественного интереса к такого рода материалам.
- 8.7 Постановление Центральной избирательной комиссии об издании Инструкции “О порядке предоставления эфирного времени кандидатам на должность Президента Российской Федерации на каналах государственных телерадиокомпаний и публикации предвыборных агитационных материалов в газетах и других периодических печатных изданиях” должно быть самым тщательным образом проанализировано законодателями с тем, чтобы определить, какие именно положения этого документа следует перенести в текст соответствующего закона. Текст Инструкции содержит массу деталей, которые отражают богатый материал, заслуживающий внимательного обсуждения и принятия соответствующих решений. Например, Инструкция содержит правила предоставления эфирного времени и площади на страницах печатных периодических изданий на случай проведения повторного голосования. Этот аспект избирательного процесса должен найти свое отражение в тексте закона. На сегодняшний день законы обходят эти вопросы стороной. Другой аспект, который также требует к себе внимания законодателей, касается того, кто и в каком порядке будет оплачивать или компенсировать расходы за выделенное кандидатам бесплатное эфирное время или площади на страницах печатных периодических изданий. В Инструкции Центральной избирательной комиссии также предпринята попытка разграничить агитационные и агитационно-рекламные материалы, что поможет выработать более четкие и однозначные формулировки в избирательном законодательстве. Особое внимание следует обратить на попытку, предпринятую в Инструкции Центральной избирательной комиссии, уточнить процедуры и юрисдикцию различных избирательных комиссий и других органов, участвующих в рассмотрении жалоб и заявлений о правонарушениях избирательного законодательства. Все эти моменты должны найти свое отражение в тексте законов о выборах.

## ***Субъективно интерпретируемые и выборочно применяемые положения законов о выборах***

Текст законов должен обеспечивать их единообразие и последовательное исполнение. Это условие, пожалуй, является важнейшим компонентом комплекса усилий, нацеленных на обеспечение свободных и равноправных выборов. Если выделить какую-либо одну, наиболее деликатную в этом отношении, область, то, безусловно, придется указать на те статьи избирательного законодательства, которые пытаются обеспечить порядок и приличия при организации и проведении выборов, используя для этой цели формулировки, которые не отличаются четкостью и содержат в себе опасность субъективного толкования закона. Такого рода формулировки содержат запреты на проведение предвыборной агитации, "нарушающей общепринятые этические нормы", или на агитационные материалы и высказывания, в которых допускаются выражения, "оскорбляющие честь, достоинство и имя" другого человека. Эти пережитки советского времени все еще не изжиты. Отвечая на неофициальные вопросы наблюдателей МФИС в рамках организованного МФИС круглого стола, посвященного средствам массовой информации и выборам, 68% участников данного мероприятия отметили, что передача или распространение агитационных материалов с нарушением "общепринятых этических норм" скорее всего могут иметь место. Возникает законный вопрос: каким же образом нужно сформулировать данные ограничения, чтобы они единообразно применялись, особенно в разгар предвыборной борьбы, когда кандидаты критикуют друг друга, разбирают по косточкам биографии и политические платформы своих оппонентов? Для того, чтобы обеспечить единое понимание и применение положений закона и исключить субъективные толкования и выборочное применение правил и норм, критерии, лежащие в основе возможных определений и решений по соответствующим правонарушениям, должны быть сформулированы ясно и взвешенно.

Некоторые могут возразить, что правонарушения, связанные с пропагандой расовой, религиозной или национальной нетерпимости или вражды, или с призывом к свержению власти, или нарушению государственной целостности, абсолютно очевидны. И тем не менее, даже эти понятия становятся размытыми и нечеткими при определенных обстоятельствах. Например, при данных обстоятельствах и таких правовых ограничениях любой кандидат должен быть, очевидно, весьма осторожен в своих высказываниях по кризисной ситуации в Чечне. Сторонника жестких мер в Чечне легко обвинить в раздувании национальной нетерпимости и вражды. И наоборот, сторонника независимости Чеченской Республики всегда можно обвинить в том, что он сеет рознь и призывает к нарушению государственной целостности России.

В данной ситуации возникает вопрос: можно ли вообще сформулировать четкие критерии и, тем более, безошибочно применить их при рассмотрении действий или заявлений, которые могут нарушать "общепринятые этические нормы" или быть классифицированы как "оскорбление" чести, достоинства и имени кандидата? Можно смело утверждать, что рассмотрение жалоб по таким неконкретным вопросам будет всегда связано с вольным толкованием правовых ограничений. Эти вопросы никак нельзя считать исключительными в контексте российского избирательного законодательства. Это все равно, что спросить: что такое искусство, или как Вы определите термин "похабщина"? Скорее всего, ответ будет примерно такой: "Я не знаю, как это выразить, но я безошибочно узнаю, как только увижу это". Что касается "общепринятых этических норм" в контексте предвыборной политической борьбы, то трудно не согласиться с только что приведенным образным ответом.

Другой вопрос, который придется решать по мере развития правовой реформы в России, касается той инстанции или того гражданина, которые могут оформлять такого рода жалобы или заявления. Должен ли это делать кандидат, полагающий, что его "оскорбили" или заделали те или иные слова или действия его политического противника, или такого рода жалобы должны исходить от должностных лиц государственных органов или избирательных комиссий, которые осуществляют независимый контроль за ходом предвыборной борьбы и имеют

основания для того, чтобы сказать, какой именно кандидат "оскорблял" настолько, чтобы этот вопрос требовал судебного разбирательства и соответствующего уголовного наказания? Согласно действующим положениям законов о выборах, должностные лица и избирательные комиссии обязаны контролировать ход предвыборной агитации и принимать меры по такого рода правонарушениям. Опыт подтверждает, что участники избирательного процесса едины в том мнении, что контроль за соблюдением норм и правил в этой сфере должны осуществлять избирательные комиссии. Результаты неформального опроса членов избирательных комиссий, представителей средств массовой информации и избирательных объединений на проведенном МФИС "круглом столе" по данному вопросу показали, что 69% респондентов считают, что основную нагрузку по рассмотрению такого рода правонарушений на последних выборах несла Центральная избирательная комиссия. 59% респондентов на таком же уровне отметили участие избирательных комиссий субъектов Федерации. Непростое вмешательство членов избирательных комиссий в разрешение такого рода дел неизбежно связано с проблемой критериев, которые исключали бы принятие вольных или политизированных решений, а также уменьшали бы риск предвзятости и субъективизма. При отсутствии таких ограничителей вольное или выборочное применение действующих правовых норм может быть на руку одним кандидатам и нанести ущерб другим, что, в конечном счете, повлияет на исход выборов. Члены избирательных комиссий по возможности не должны привлекаться к разрешению таких деликатных, спорных и по-разному толкуемых вопросов. В большинстве развитых демократических обществ разрешение таких жалоб является делом граждан, которые обращаются в судебные инстанции, достаточно подготовленные для того, чтобы вынести взвешенное решение на основе правовых норм, регулирующих вопросы, связанные с обвинениями в клевете и дискредитации. Хотя в средствах массовой информации такого рода дела и получают огласку в процессе их рассмотрения, в суде статус кандидата, того или иного гражданина, никоим образом не затрагивается при рассмотрении их дел. В большинстве случаев члены избирательных комиссий не привлекаются к рассмотрению такого рода дел. Предвыборная борьба остается в лоне общественной деятельности, и государственные органы, равно как и руководящие избирательные инстанции никоим образом в нее не вмешиваются. Наблюдение за ходом предвыборной борьбы ведут все заинтересованные избиратели, которые самостоятельно оценивают характер, честность, сдержанность и иные достоинства того или иного кандидата. Что же касается равноправной и честной предвыборной борьбы и соблюдения "общепринятых этических норм", избиратели, пожалуй, и не смогут дать четкого определения этим понятиям, но они безошибочно их заметят, когда увидят в жизни кандидатов.

### **Предложения**

- 8.8 Желательно самым серьезным образом рассмотреть вопрос о непривлечении членов избирательных комиссий к контролю за ходом предвыборной агитации, особенно в тех случаях, когда приходится решать вопросы, связанные с нанесением "оскорбления чести, достоинства или имени" другого человека. Желательно, чтобы эти дела решались обычным порядком, предусмотренным статьей 152 Гражданского кодекса. Этот Закон предусматривает вполне достаточный инструментарий для рассмотрения такого рода дел без необходимости привлекать для этой цели членов каких-либо избирательных комиссий. Если заинтересованные стороны сами не обратятся в суд для решения их конфликта, случаи, связанные с оскорблением чести, достоинства или имени гражданина, должны оставаться в сфере общественной жизни, где избиратели примут каждый свое решение.

В соответствии с положениями статьи 152, любой гражданин Российской Федерации вправе обратиться в суд, если какая-либо преданная гласности информация дискредитировала его честь, достоинство или профессиональное имя, или если оказались затронутыми его права и законные интересы. Такие дела проходят тщательную проверку в ходе судебного разбирательства, когда решается вопрос о виновности-невиновности того лица, которому предъявляются обвинения в распространении тако-

го рода сведений. В тех случаях, когда порочащие гражданина сведения распространяются средствами массовой информации, Закон требует от тех же средств массовой информации опубликовать соответствующие опровержения. Если же информация дискредитирующего характера содержалась в каком-либо документе, статья 152 требует, чтобы данный документ был заменен или вообще отменен. Если оказались затронутыми законные права или интересы гражданина, он вправе выступить в том же средстве массовой информации с соответствующей реакцией.

В Гражданском кодексе также предусмотрены штрафы и компенсационные выплаты в пользу пострадавшего гражданина, не считая обязательного при этом опровержения или исправления порочащего материала. Статья 152 даже предусматривает ситуацию, при которой источник распространения ложной информации оказывается не явленным. В данном случае гражданин, чья честь, достоинство и профессиональная репутация оказались затронутыми, вправе потребовать, чтобы анонимное сообщение было официально опровергнуто или признано не соответствующим действительности.

Гражданский кодекс также обеспечивает безотлагательность рассмотрения обращений граждан, что отвечает требованиям ограниченной по срокам предвыборной агитационной кампании. Оформление такого рода жалоб по линии избирательных комиссий неизбежно связано с задержками, поскольку вопросы их юрисдикции не прописаны как следует в законодательстве и не связаны со сложившейся практикой. Статья 152 также предусматривает целый набор разнообразных мер воздействия, которыми, очевидно, не располагают избирательные комиссии. Помимо этого, процесс оформления и рассмотрения таких жалоб и заявлений все равно совершается постановлением суда в тех случаях, когда рекомендации соответствующих избирательных комиссий или Судебной палаты по информационным спорам оказались бесполезными или отвергнутыми вообще. В этих случаях Гражданский кодекс предлагает единственно верный путь решения таких споров. Центральная избирательная комиссия и Судебная палата по информационным спорам могут, разумеется, обратиться в Верховный Суд с ходатайством об отмене решения о регистрации и исключении из предвыборной борьбы кандидата, нарушившего нормы избирательного законодательства.

## **Общие вопросы предвыборной агитации на президентских выборах**

Требования и полномочия, содержащиеся в положениях избирательного законодательства, не выросли на пустом месте. Большинство аналитиков и наблюдателей, пожалуй, согласятся с тем, что в предвыборной агитации на прошедших президентских выборах в России предусмотренные законом требования свободного доступа и равноправности не всегда находили свое подтверждение. Имевшие место нарушения не обязательно были вызваны недостаточной настойчивостью со стороны членов избирательных комиссий в ходе их контроля за соблюдением порядка проведения предвыборной агитации, пожалуй, вернее всего будет предположить, что имевшие место недостатки являются свидетельством недостаточной прочности демократических принципов, которым руководствуются провинциальные социально-политические, юридические и информационные структуры и организаций, и эффективность которых на сегодняшний день недостаточна для того, чтобы дух избирательного законодательства окончательно утвердился и завоевал умы участников выборов.

Проблемы, связанные с нарушениями правил предвыборной агитации, некоторым образом перекликаются с более широкими проблемами становления и развития новых социальных отношений, когда пережитки советской эпохи все еще дают о себе знать. Недостатки предвыборной агитации проявились в нескольких формах.



## *Неравный доступ к средствам массовой информации*

Самыми распространенными недостатками предвыборной кампании на прошедших президентских выборах были неравноправный доступ к средствам массовой информации и те очевидные преимущества, которыми воспользовались действующие президентские структуры, весьма вольно применявшие положения избирательного законодательства, которые призваны обеспечить равные условия предвыборной агитации всем кандидатам и избирательным объединениям. Эти вопиющие моменты отмечались всеми международными наблюдателями, присутствовавшими на первом и втором раундах президентских выборов. Нельзя не отметить и единодушный хор жалоб от оппозиции и их кандидатов в течение всего периода предвыборной агитации, не говоря уже о такого же рода замечаниях со стороны местных наблюдателей и аналитиков.

Нарушения принимали самые разнообразные формы. Некоторые из них были тщательно зафиксированы и подсчитаны в отчете, выпущенном Европейским институтом средств массовой информации. Частные отчеты, представленные группами, в состав которых входили профессор Бернд-Питер Ланге из Германии, Ричард Шоонховен из Нидерландов, Джонатан Стил из Великобритании и Бенедикт Бернер из Швеции, позволили сделать общее заключение, сводившееся к тому, что российские средства массовой информации настолько сильно поработали в пользу действующего Президента, что "подвергли сомнению справедливость выборов". Согласно оценкам Европейского института, 53% эфирного времени в рамках предвыборной агитации перед первым туром голосования были посвящены Ельцину. В течение того же периода 18% эфирного времени получил Зюганов. А все остальные кандидаты получили менее 7%. Перед повторным голосованием Европейский институт применил систему зачетных баллов для отражения частотности и характера упоминания каждого кандидата в радио- и телеэфире. По этой формуле Ельцин набрал ПЛЮС 247 баллов, в то время как Зюганов заработал МИНУС 240 баллов.

Очевидное пристрастие в пользу действующего Президента нашло свое отражение не только в превышении всех норм эфирного времени в течение предвыборного периода. Перед повторным голосованием агитационные материалы, транслируемые по радио и телевидению, были главным образом нацелены на то, чтобы показать Ельцина в благоприятном свете, а Зюганова в сугубо отрицательном. Даже прямые репортажи и интервью с участием Зюганова зачастую сопровождалась полными сарказма комментариями и репликами корреспондентов и телеведущих. Даже неподготовленный телезритель не мог не обратить внимания на позицию, занятую главными теле- и радиоканалами. Повсеместный характер предвзятости материалов, распространяемых средствами массовой информации, был основательно задокументирован Научно-исследовательским институтом открытых средств массовой информации (OMRI) в еженедельных аналитических бюллетенях, в которых давался подробный анализ печатных, радио- и телематериалов в предвыборный период. В последнем итоговом обзоре российских президентских выборов, выпущенном институтом OMRI прослеживается общий характер освещения выборов в средствах массовой информации, а также предвыборные агитационные действия отдельных кандидатов.

Институт OMRI отмечает, что даже крупнейший российский независимый телеканал НТВ, который дважды подвергался проверке в 1995 году за критическое освещение деятельности правительства, и который, в отличие от государственных телекомпаний, воздерживался от излишне хвалебного освещения проправительственного избирательного блока "Наш дом - Россия" во время подготовки прошлогодних декабрьских выборов в Государственную Думу, похоже, круто изменил своим принципам объективности на президентских выборах. Согласно наблюдениям института OMRI, в программе "Итоги" 9 июня 1996 года, ровно за неделю до дня выборов, телеканал НТВ весьма благоприятно осветил визит Президента Ельцина в Татарстан и Новосибирск. В программе было показано длинное интервью с Ельциным, а также итоги опроса общественного мнения, которые свидетельствовали о росте популярности действующего Президента. Второй час этой же программы был разительным контрастом

по отношению к первому часу, так как основная часть материалов содержала негативные отклики и комментарии в отношении Зюганова. Ведущий программы "Итоги" охарактеризовал предвыборные выступления Зюганова как "туманные и отвлеченные". В этой же программе был показан репортаж с места проведения антикоммунистического пикета, который подвергся, по утверждению комментатора, нападению сторонников Зюганова. В программе ни слова не было сказано о прозюгановском митинге, проведенном в Москве накануне. Вместо этого был предложен необоснованный комментарий о том, что вооруженные отряды КПРФ находятся в готовности выйти на улицы в случае поражения Зюганова на выборах.

В середине мая все ведущие телеканалы, включая ОРТ, РТР и НТВ, открыто критиковали Зюганова и коммунистический блок за проволочки с опубликованием своей предвыборной платформы. Во время репортажа на эту тему в рамках новостей на канале ОРТ 12 мая 1996 года ведущая сделала предположение, что зюгановская коалиция включает силы широкого политического спектра "от большевиков до социал-демократов", а также заявила, что чем позже будет обнародована их программа, тем меньше времени останется у их политических оппонентов для того, чтобы "разорвать ее на клочки"<sup>1</sup>. Ведущие новостных программ на каналах РТР и НТВ также осветили эту тему в тот же самый день. Никто из них ни на одном канале не упомянул о том, что объявление программы Ельцина уже дважды откладывалось, и что на тот период она также не была опубликована.

В другом случае от предложения Зюганова в начале июня создать коалиционное правительство и сформировать Совет национального согласия для выработки государственной политики отмахнулись, как от предвыборной уловки, а Указ Ельцина от 26 июня 1996 года создать Политический консультативный совет для выработки государственной политики был превознесен, как "шаг на пути создания согласия в обществе". Ведущий новостей на телеканале ОРТ сказал, что "в то время, как коммунисты строят коалицию для себя, действующий Президент предлагает коалицию для всех"<sup>2</sup>.

Критики также отмечают, что режим полного молчания по поводу внезапного и необъясненного исчезновения Президента с арены предвыборной борьбы между первым и вторым раундами голосования определенно свидетельствует о проельцинской позиции средств массовой информации. Вопросы и опасения Зюганова по этому поводу никоим образом не изменили позицию, занятую российскими средствами массовой информации.

Важный элемент предвыборной кампании действующего Президента содержался в агитационных материалах, построенных на антикоммунистических мотивах. В частности, эти материалы последовательно проводили мысль о катастрофических последствиях для страны в случае победы коммунистов на президентских выборах. Для достижения поставленных целей использовались агитационные, рекламные и документальные фильмы, акцентировавшие внимание на страданиях народа при коммунистах. На экранах телевизоров периодически появлялись лица голодающих детей в России начала 1920-х годов, люди, сжигающие иконы и разрушающие храмы, экологические катастрофы, последствия аварии на Чернобыльской атомной станции, гибель Аральского моря, гибнущие солдаты и казненные враги. Нельзя отнести на счет совпадения и то, что развлекательные телепрограммы на ведущих телеканалах вторили заданным политическим темам в дни, предшествующие дням голосования. Например, по каналу ОРТ шел фильм о казни царской семьи, по НТВ был показан двухчастный документальный фильм о действиях тайной полиции в период с 1917 по 1953 год. Начиная с 3 июля по каналу РТР шел документальный минисериал под названием

---

<sup>1</sup> "Телеканалы смотрят на Зюганова со скептицизмом". Материалы института OMRi о президентских выборах в России, №3, 16 мая 1996 г.

<sup>2</sup> "Письма читателей газет и журналов. Недоверие Зюганову. Поддержка Ельцина". Материалы института OMRi о президентских выборах в России, №12, 2 июля 1996 года.

"*Время великой лжи*", посвященный первым годам Советской власти. Вечером, перед первым днем голосования по ОРТ был показан получивший международную премию художественный фильм "*Утомленные солнцем*", повествующий о сталинских чистках в разгар террора. Никита Михалков, снявший этот фильм и сыгравший в нем главную роль, открыто призвал голосовать за Ельцина.

Утверждения, что предвзятость средств массовой информации явилась результатом прямого давления властей или руководства телерадиокомпаний, не могут быть приняты как полноценные аргументы. Аналитики, пожалуй, согласятся, что в большинстве случаев субъективность материалов была результатом самоцензуры. Необъективная позиция средств массовой информации, скорее всего, явилась отражением страхов работников средств массовой информации относительно того, что в случае победы Зюганова их независимый статус будет ликвидирован. Отвечая на вопрос о роли средств массовой информации, Георгий Сатаров, помощник Президента Российской Федерации, в частности, признал, что российские средства массовой информации освещали выборы необъективно. Однако, к их очевидной поддержке Президента на выборах, он отнесся с пониманием. Он заявил, что в отличие от развитых западных демократий, где выборы "не угрожают разрушить устои политической системы", на данных выборах в России средства массовой информации должны были "включиться в агитационную работу этой весной" для того, чтобы отстоять свою независимость в долгосрочном плане и сохранить право освещать события в будущем<sup>3</sup>.

### ***Влияние государственных органов***

Вызывает озабоченность и то обстоятельство, что неоправданное и грубое вмешательство отдельных органов федеральной власти и местного самоуправления в деятельность средств массовой информации нарушает свободу прессы и, в конечном счете, подрывает веру в справедливые выборы. Все еще находясь под влиянием отживших ценностей, когда власти, по сути, имели неограниченный контроль над государственными, региональными и муниципальными средствами массовой информации, некоторые должностные лица по-прежнему полагают, что основная роль прессы состоит в том, чтобы быть рупором правительства и распространять только санкционированные материалы, благоприятно освещающие деятельность государственных органов. На сегодня сделаны гигантские шаги в создании более открытой и независимой прессы. Однако следует признать, что на пути были и препятствия. Работа по строительству новых средств массовой информации продолжается.

Несмотря на конституционные гарантии свободы средств массовой информации, свободы информации и свободы цензуры, значительная часть средств массовой информации в Российской Федерации продолжает в своей повседневной деятельности оставаться под контролем государственных органов. Реальность сегодняшней "свободной" прессы в России состоит в том, что большинство телерадиокомпаний и печатных периодических изданий все еще финансируются, софинансируются или спонсируются государственными органами, организациями и предприятиями. Они по-прежнему сильно субсидируются за счет средств государственного бюджета и все еще в материально-техническом отношении зависят от правительственных чиновников, которые выделяют необходимые материалы и технику. Вопросы получения газетной бумаги и типографской техники, равно как и вопросы аренды соответствующих помещений и зданий, телерадиокомпаний и издательства вынуждены решать с учетом хорошего отношения к ним со стороны государственных органов, в руках которых по-прежнему находятся основные фонды средств массовой информации, и от которых они продолжают зависеть.

---

<sup>3</sup> "Советники по-разному оценивают роль средств массовой информации". Лора Белин. Материалы института OMRI о президентских выборах в России, №13, 4 июля 1996 года.

Государственные органы используют полный набор инструментов влияния или воздействия на средства массовой информации. Политические и экономические карательные меры предпринимаются немедленно вслед за новостными материалами, идущими вразрез с официальной позицией или открыто критикующими деятельность правительства, особенно некоторых инстанций. Представители средств массовой информации зачастую возмущаются нежеланием некоторых властей предоставлять доступ к общественно значимой информации, собраниям, встречам или событиям, несмотря на законы, провозглашающие свободу информации<sup>4</sup>. Некоторые телерадиокомпании были вынуждены выполнять внеправовые требования для того, чтобы быть зарегистрированными. Некоторые издания вообще были закрыты, а работа других была приостановлена местными властями, которые действовали в нарушение закона. В начале 1995 года, например, местное начальство распорядилось обеспечить радиостанцию Клинского района Московской области, что привело к прекращению радиопередач. Что же касается особенно деликатных вопросов влияния, то следует признать, что пресса по-прежнему испытывает давление со стороны властных структур, которые стремятся обеспечить желаемую направленность освещения своей деятельности<sup>5</sup>.

Со времени своего создания в 1993 году, Судебная палата по информационным спорам рассмотрела десятки таких и подобных дел, касающихся злоупотреблений властью. Жалобы и заявления, подаваемые в Судебную палату, также отражали такие незаконные деяния властных структур, как замораживание банковских счетов, отказ в выделении газетной бумаги и других предметов снабжения<sup>6</sup>, односторонние назначения, перемещения и увольнения главных редакторов газет, журналов, радио- и телеканалов<sup>7</sup>, а также введение чрезмерных наценок на пересылку и доставку периодических печатных изданий<sup>8</sup>. Дело доходило до того, что журналисты подвергались преследованию, цензурированию, высылке и насилию, что заставило Судебную палату по информационным спорам в одном из своих решений заявить, что "к сожалению, журналистика становится опасной профессией"<sup>9</sup>.

Эти примеры ярко свидетельствуют о том, насколько провозглашенные в российской Конституции свободы средств массовой информации неустойчивы, и в какой мере они зависимы

---

<sup>4</sup> Судебная палата по информационным спорам. Постановление №29 (О конфликте между администрацией Приморского края и редакцией газеты "Красное Знамя"); Постановление №2 (Об обращении гильдии парламентских журналистов); Постановление №8 (45) (Об отказе администрации Красноярского края допустить журналистов телекомпании Афонтово к месту катастрофы); Постановление №2 (39) (О нарушении профессиональных прав журналистки ИТАР ТАСС Т.Н.Замятиной получить и распространять информацию).

<sup>5</sup> Судебная палата по информационным спорам. Заявление №11 (О защите свободы массовой информации в связи с событиями в Чечне).

<sup>6</sup> Судебная палата по информационным спорам. Постановление №35 (О состоянии свободы массовой информации в Приморском крае).

<sup>7</sup> Судебная палата по информационным спорам. Постановление №25 (О незаконном увольнении главного редактора газеты "Советская Калмыкия"); Постановление №34 (Об обращении в Судебную палату председателя политического совета Амурской областной организации блока "Демократический выбор России" в связи с увольнением председателя телерадиокомпании ГТРК "Амур" В.С.Мартынова).

<sup>8</sup> Судебная палата по информационным спорам. Постановление №3 (Об уровне тарифов на почтовые услуги по доставки периодических печатных изданий).

<sup>9</sup> Судебная палата по информационным спорам. Постановление №35 (О состоянии свободы массовой информации в Приморском крае).

от живучего старого советского мышления. Если не положить конец такого рода правонарушениям, они способны нанести огромный ущерб свободе и справедливости избирательного процесса в России. При проведении федеральных выборов воздействие местных властей на средства массовой информации не так бросается в глаза по причине богатства политического спектра, который, к тому же, меняет свою интенсивность от региона к региону. Однако вмешательство властных структур в деятельность средств массовой информации может быть особенно разрушительно при проведении местных выборов, когда местное начальство лично заинтересовано в обеспечении желаемых результатов народного волеизъявления.

В более широком плане либерализация прессы и предоставленные ей новые свободы, по видимому, вызвали неприятие таких перемен со стороны ряда должностных лиц в правительстве. Неудивительно, что власти, похоже, воспринимают средства массовой информации как новую угрозу. Как бы там ни было, но очевидно уже то, что обе стороны только начинают осваиваться с правилами, определяющими их взаимоотношения в новой демократической среде. Несмотря на очевидные завоевания в сфере прав и возможностей средств массовой информации, политическая и гражданская культура в обществе должна быть поднята на более высокий уровень для того, чтобы действительно обеспечить реализацию записанных в новой Конституции свобод и гарантий.

### ***Нарушения со стороны средств массовой информации***

Критики неоднократно заявляли, что представители средств массовой информации способствовали дискредитации избирательной системы уже тем, что зачастую освещали предвыборные действия кандидатов предвзято, непрофессионально и безответственно. В ряде случаев средства массовой информации открыто пошли на нарушения избирательного законодательства и инструкций Центральной избирательной комиссии, касающихся предоставления кандидатам законного бесплатного эфирного времени на каналах телерадиокомпаний и площадей на страницах периодических печатных изданий на равных условиях. В марте 1994 года Судебная палата вынесла постановление в пользу оренбургской организации партии "Демократическая Россия" по ее жалобе, согласно которой газета "Южный Урал", действуя в нарушение закона, отказалась опубликовать предвыборную платформу партии. Судебной палате также стало известно, что оренбургская телерадиокомпания, опять же действуя противозаконно, отказала представителю партии "Демократическая Россия" в участии в еженедельной программе "Форум", в которой представители других политических партий, тем не менее, участвовали. Подобные правонарушения имели место и на выборах в Государственную Думу в декабре 1995 года. Телерадиокомпания "Москва", к примеру, обвинялась в нарушении избирательного законодательства после того, как руководство этой компании категорически отказало кандидатам в депутаты Государственной Думы в предоставлении им бесплатного эфирного времени, несмотря на то, что государственные телерадиокомпании обязаны предоставлять такую возможность<sup>10</sup>.

Не обошлось без подобного рода правонарушений и на президентских выборах 1996 года. Одним из характерных нарушений является инцидент, имевший место в Татарстане, где региональная телерадиокомпания нарушила требования Центральной избирательной комиссии, предписывающей выделять 20 минут бесплатного эфирного времени каждому кандидату. В Татарстане было решено каждому кандидату дать только 10 минут. От имени своего кандидата Явлинского избирательное объединение "Яблоко" обратилось в Центральную избирательную комиссию с жалобой по этому нарушению. Рабочая группа Центральной избирательной комиссии по информационным спорам, возглавляемая Р.Т.Бектагировым, выне-

---

<sup>10</sup> Судебная палата по информационным спорам. Заявление №3 (14) (О ряде случаев нарушения правил предвыборной агитации); Российская газета, 14 декабря 1995 года.

сла решение в пользу избирательного объединения "Яблоко", и Явлинский вскоре получил недоданное ему эфирное время.

В другом случае Зюганов обжаловал незаконное решение руководства телеканала ОРТ заменить по своему усмотрению его свежий 10-минутный предвыборный агитационный сюжет 5-минутным монологом, который уже был показан в эфире. Возможности адекватно компенсировать нарушение в данном случае практически не было, поскольку Зюганов спланировал свой бесплатный эфир перед повторным голосованием на последний вечер, разрешенный для проведения предвыборной агитации. Зюганов заявил, что руководство телеканала ОРТ подменило сюжет после просмотра нового материала, который был подвергнут незаконной "цензуре". (Согласно статье 23 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации, "кандидаты и избирательные объединения самостоятельно определяют форму и содержание предвыборной агитации в средствах массовой информации".) Как заявили представители Коммунистической партии, руководители ОРТ пришли к выводу, что новый видеосюжет Зюганова способен более результативно воздействовать на избирателей, чем его старое выступление по телевидению<sup>11</sup>.

Как заявил И.И.Мельников, один из пяти секретарей Коммунистической партии Российской Федерации, руководство ОРТ отказалось принять платную предвыборную агитационную рекламу 1 июля 1996 года. Он также сказал, что телерадиокомпания ОРТ отказала представителям КПРФ в прямом эфире, а потребовало видеозапись для того, чтобы показать ее в платное время. Помимо этого, руководители ОРТ отказались предоставлять бесплатное эфирное время любому другому представителю КПРФ кроме Зюганова.

Согласно сообщению ИТАР-ТАСС от 17 мая 1996 года, во время своего выступления в Государственной Думе председатель Центральной избирательной комиссии Николай Рябов заявил, что, действуя в нарушение закона, издающаяся на глянцево-бумаге газета "Не Дай Бог" отказывается делать ссылку на своего учредителя. Номера этой газеты избиратели находили в своих почтовых ящиках по всей России.

Обратился с жалобой в Центральную избирательную комиссию и представитель Александра Лебеда, утверждавший, что кандидату в Президенты Лебедю было отказано в получении бесплатного эфирного времени на каналах местной телерадиокомпания в Калмыкии на основании того, что доверенное лицо Лебеда отсутствовал при распределении телевизионного времени между кандидатами, проводимого путем жеребьевки. Центральная избирательная комиссия обратилась к руководству телерадиокомпания с просьбой предоставить Александру Лебедю положенное ему эфирное время.

В нашумевшем деле, дошедшем до Верховного Суда Российской Федерации, телерадиокомпания ОРТ и Центральная избирательная комиссия были обвинены в нарушении прав Мартина Л.Шаккума. ОРТ спланировало показать открытые дебаты кандидатов в Президенты 13 июня 1996 года. Однако руководство телерадиокомпания вскоре приняло решение об отмене ранее намеченных теледебатов. Шаккум обратился в Центральную избирательную комиссию с жалобой по факту нарушения его избирательных прав. По этому делу он затем обратился в Верховный Суд Российской Федерации. Суд вынес постановление в пользу кандидата, обжаловавшего действия руководства ОРТ. Суд также постановил, что Центральная избирательная комиссия нарушила права кандидата тем, что не рассмотрела его жалобу в определенные законом сроки.

Также имели место случаи, когда новостные телерадиопрограммы содержали непроверенные сообщения о кандидатах и их деятельности. Коммунистическая партия Российской Фе-

---

<sup>11</sup> Зюгановский клип, не показанный по 1 телеканалу. Материалы института OMRl по президентским выборам в России, №16, 10 июля 1996 года.

дерации объявила, что собирается подать в суд на *Независимую газету* за публикацию в номере от 8 июня 1996 года сообщения о том, что коммунисты планируют “взять власть силой”, а также что они поддерживают “контакты с чеченскими сепаратистами”. Первое сообщение на эту тему в *Независимой газете* было анонимным, второе сообщение по этому вопросу было сделано 10 июня в программе новостей на канале НТВ. Телерадиокомпания RFE/RL подхватила эту тему и сообщила, что Генеральная прокуратура уже ведет следствие по этому делу. Руководители *Независимой газеты*, в конце концов, вынуждены были признаться, что “в документе было трудно отделить правду от вымысла”<sup>12</sup>.

Для того чтобы обеспечить проведение партийной линии или привлечь подписчиков, некоторые средства массовой информации прибегают к публикации сенсационных и зачастую непроверенных сообщений, что, разумеется, свидетельствует о незрелости данных средств массовой информации. Следует также отметить, что средствам массовой информации не удалось избежать финансовых трудностей, которые в настоящее время переживает все общество. Получить субсидии не всегда просто в условиях, когда переход на рыночную экономику взвинтил цены на товары и услуги и породил жесткую конкурентную борьбу за подписчика. На “круглом столе”, проведенном МФИС за два месяца до выборов по вопросам рассмотрения информационных споров, участники обсудили тему “Заказная журналистика”. Как журналисты, так и представители избирательных объединений, присутствовавшие на мероприятии, единодушно и с готовностью признали, что редакторы и корреспонденты действительно получают дополнительные денежные выплаты за написание и публикацию материалов, имеющих заказную направленность. Респондентам анонимного опроса было предложено ответить на вопрос: какова вероятность того, что такая порочная практика будет продолжаться? Из нежурналистов 25% респондентов ответили, что такого рода практика “весьма вероятна” в будущем, в то время как почти 40% респондентов-журналистов ответили, что заказные рекламные репортажи о кандидатах “весьма вероятны” и в дальнейшем.

### ***Сомнительная деятельность избирательных организаций***

Факты вопиют о том, что некоторые избирательные организации, по всей вероятности, занимались сомнительного рода действиями для того, чтобы воспользоваться лазейками в законах о выборах и обойти нормы и правила, предписанные для проведения предвыборной агитации. Поступали множественные заявления в связи с распространением анонимных агитационных материалов. Вячеслав Волков, представитель Ельцина в Центральной избирательной комиссии с правом совещательного голоса, и депутат Госдумы Владимир Рыжков обвинили коммунистов в использовании помещений, телефонной связи и других материальных средств Государственной Думы в целях обеспечения предвыборной агитационной кампании Зюганова. Подобного рода обвинения в адрес исполнительной власти были сделаны председателем комитета Государственной Думы по обороне и государственной безопасности, Виктором Илюхиным, который, как сообщалось в прессе, обратился в Генеральную прокуратуру с просьбой провести расследование по этому делу.

Много вопросов возникало и в связи широко распространены по всей Москве плакатами и рекламными щитами с изображением Президента Ельцина и мэра Москвы, Лужкова, обменивающихся рукопожатием. Учитывая, что в данном случае источник финансирования не был назван, стали поступать заявления, в которых утверждалось, что если только данные кандидаты не поделили поровну расходы на изготовление и установку этой рекламы, то, по крайней мере, один из них скорее всего нарушил правила финансового обеспечения предвыборной кампании.

---

<sup>12</sup> *Коммунисты подают в суд на “Независимую газету”*. Материалы института OMRI по президентским выборам в России, №7, 7 июня 1996 года.

Поступали сообщения и о разрозненных случаях предвыборной агитации, проводившейся в день выборов. В Ростове, например, областной прокурор сообщил, что бланки бюллетеней с отметкой за Зюганова находили в почтовых ящиках избирателей одного из районов города. По сообщениям из Республики Коми и Башкортостана, местные сторонники Зюганова распространяли листовки в его поддержку. На одном из избирательных участков представитель от Коммунистической партии робко вручил одному из наблюдателей МФИС календарик с призывом проголосовать за Зюганова.

Во время предвыборного агитационного периода была издана яркая и хорошо иллюстрированная книга с десятками фотографий, отражающих жизнь и работу Президента Ельцина. Эту книжку активно распространяли представители Ельцина на местах, хотя на ней не было указано имя издателя или спонсора. Не было никакого опровержения по приуроченности данного издания к выборам. Учитывая, что книга не содержала никаких упоминаний о Ельцине, как о кандидате, и не призывала голосовать за него на выборах, сотрудники его предвыборного штаба, ответственные за распространение этой книги, отвечали, что она не является агитационным материалом, а следовательно, и не нарушает требований закона объявлять имя спонсора.

Высказывались опасения относительно регистрации "теневых" общественных объединений, являвшихся, по утверждениям критиков, филиалами избирательных объединений, которые собирали и расходовали средства от имени кандидата на выборах и, фактически, нарушали требования закона по финансовому обеспечению предвыборной кампании и объявлению источников финансирования. Одно из таких объединений, "Дом для народа", занималось тем, что собирало средства для обеспечения целого набора мероприятий, включая выпуск "печатных и рекламных материалов для проведения выборов в органы государственной власти".

### ***Противоречия между федеральными и местными правилами проведения предвыборных агитационных мероприятий***

Следует отметить и определенные проблемы, возникавшие в связи с существующими противоречиями между федеральными законоположениями и местными правилами проведения предвыборной агитации. Ярким примером этого может служить снятие уличных транспарантов Явлинского, развешанных в Москве в апреле 1996 года. Такое запретительное решение было принято избирательной комиссией города Москвы в мае 1996 года. Очевидно, Департамент информации и печати Правительства города Москвы рекомендовал московской избирательной комиссии не развешивать агитационные уличные транспаранты в городе Москве. Эта рекомендация исходила из понимания, что "применение уличных транспарантов (довольно дорогая форма агитационной рекламы) не может обеспечить равные права всем кандидатам". На основе этой рекомендации московская избирательная комиссия распорядилась снять уличные призывы Явлинского. От имени своего кандидата избирательное объединение "Яблоко" подало жалобу в Центральную избирательную комиссию с просьбой повесить на место транспаранты и заставить городские власти возместить ущерб. Центральная избирательная комиссия вынесла решение, в котором указала, что московская избирательная организация превысила свои полномочия, внося в процесс предвыборной агитации ограничения, не предусмотренные федеральными избирательными законами. Хотя Центральная избирательная комиссия приняла решение в пользу Явлинского, процесс рассмотрения жалобы занял слишком много времени, и не дал ничего кандидату в практическом плане. Жалоба, поданная 30 мая, была рассмотрена лишь 13 июня 1996 года. По закону предвыборная агитация заканчивалась в 00:00 часов 14 июня. Представители избирательного блока "Яблоко" решили, что не имеет смысла вывешивать свои агитационные призывы на один день.

Анализ множества проблем, обстоятельств и нарушений, возникших на последних выборах, свидетельствует о необходимости вести постоянную разъяснительную и образовательную



работу с целью создания надлежащих условий для проведения честных, справедливых и содержательных предвыборных агитационных мероприятий.

## ***Рассмотрение информационных споров в Судебной палате***

В декабре 1993 года Президент Ельцин издал указ о создании Судебной палаты по информационным спорам с целью содействия усилиям по приведению освобожденных и либерализованных средств массовой информации в конституционные рамки в гражданской структуре демократического общества. Судебная палата была создана также для того, чтобы играть роль посредника при рассмотрении жалоб и споров по широкому кругу вопросов, касающихся средств массовой информации и далеко выходящему за рамки выборов и предвыборной агитации. В соответствии с президентским указом, Судебная палата уполномочена разрешать "информационные споры и другие вопросы", относящиеся к соблюдению "норм, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, президентскими указами, а также "общепризнанных правил и положений международного права".

Согласно положениям устава Судебной палаты по информационным спорам при Президенте Российской Федерации, опубликованного в *Российской газете* 3 февраля 1994 года, она призвана "гарантировать объективность, точность, равенство и плюрализм в средствах массовой информации, защищать нравственные интересы детей и подростков, разрешать споры по поводу выделения и распределения эфирного времени, исправлять фактологические ошибки в сообщениях средств массовой информации, а также разрабатывать и представлять законопроекты по средствам массовой информации и действовать в качестве эксперта по вопросам постановлений и решений, издаваемых во исполнение президентских указов". Полномочия Судебной палаты настолько широки, что они даже включают обязанность рассматривать вопросы "журналистской этики" и "общепринятых этических норм". Фактически, в сферу полномочий Судебной палаты не попадают только две группы вопросов общего характера: Судебная палата не вправе рассматривать споры, "которые по закону решаются в судах", а также те дела, которые связаны с сохранением государственной или коммерческой тайны.

Формально Судебная палата призвана играть роль беспристрастного и независимого органа, хотя в организационном отношении она входит в состав Администрации Президента и финансируется из бюджета Администрации. Членов Судебной палаты назначает непосредственно Президент. Со дня ее создания Судебную палату по информационным спорам возглавляет профессор права Анатолий Венгеров. Все другие члены Судебной палаты ранее работали в правоохранительных органах или высшей школе, причем у некоторых из них есть опыт работы в средствах массовой информации.

С самого начала Судебная палата была подвергнута критике как неконституционная структура, неспособная эффективно разрешать информационные споры. Высказывались опасения, что Судебная палата может превратиться в цензорский орган, который будет контролировать средства массовой информации. Однако вот уже прошло почти 3 года со времени ее создания, и по общему признанию Судебная палата весьма успешно отстаивает интересы заявителей, представляющих как издателей и электронные средства массовой информации, на которых оказывают давление властные структуры, так и кандидатов, и рядовых граждан, которые полагают, что средства массовой информации нарушили их права.

### ***Разнообразие задач Судебной палаты***

Исключительно широкий спектр задач, решаемых Судебной палатой, предполагает разнообразие форм работы по реализации декретированных полномочий. Согласно председателю Палаты, Венгерову, хотя Палата и не настоящий суд, она в общих чертах действует как таковой. Она строго следует принципам и процедурам судебного разбирательства. Во время

своих заседаний члены Палаты заслуживают показания, рассматривают доказательства, взвешивают факты и решают правовые вопросы. При вынесении решений Судебная палата опирается на соответствующее законодательство, как любая судебная инстанция. Например, при рассмотрении дел по жалобам с потенциально пристрастным или необъективным исходом, особенно при решении вопросов, связанных с оскорблениями чести, достоинства или профессиональной репутации гражданина, Палата строит свои выводы, исходя из требований законоположений по оскорблениям и клевете. Однако Судебная палата решает и массу других задач. Помимо того, что она выступает в качестве арбитра при рассмотрении конкретных дел, Судебная палата также играет роль прокуратуры, исследовательского центра, предписывающей инстанции, а также комиссии по вопросам этики в средствах массовой информации.

Как свидетельствуют все ее решения и рекомендации, Судебная палата также рассматривает себя в качестве воспитательного органа и нравственного барометра. Решения Палаты нередко отражают философские и нравственные принципы, которые она исповедует, защищая права средств массовой информации и разъясняя их обязанности в демократическом обществе. Как показывают решения Палаты по делам, относящимся к информационным спорам с участием средств массовой информации, почти все нарушения касались несоблюдения закона и "общепринятых этических норм".

Судебная палата также издает аналитические обзоры и доклады, в которых она отмечает упущения, недоработки и противоречия в действующем законодательстве по средствам массовой информации. Например, судебная палата выявила, что действующие законы не содержат положений, необходимых для того чтобы:

- зафиксировать правовой статус различных организационных структур, при которых может быть создано средство массовой информации, включая акционерные общества, компании с ограниченной ответственностью, творческие предприятия, объединения и т.д.;
- определить права и обязанности учредителей и спонсоров средств массовой информации, издателей и издательств;
- адекватно определить термин "государственные средства массовой информации" и круг их обязанностей, например, обязанность публиковать официальные документы, распоряжения или решения государственных ведомств и структур;
- четко предписать меры ответственности за "злоупотребления свободой массовой информации", как это зафиксировано в статье 4 Закона "О средствах массовой информации";
- разграничить уголовную и гражданскую ответственность по такого рода злоупотреблениям;
- определить механизмы реализации решений по делам, связанным с нарушениями правил регистрации средств массовой информации.

Судебная палата также предприняла анализ моментов, препятствующих эффективному исполнению действующего законодательства. В своих докладах и рекомендациях Палата, в частности, обратила внимание на следующие препятствия:

- неспособность некоторых ведомств адекватно отслеживать случаи дезинформации, которые находятся в их юрисдикции (например, Министерство здравоохранения не обеспечивает жесткий контроль за рекламой безлицензионных медицинских препаратов);
- нежелание некоторых государственных органов рассматривать жалобы и заявления по информационным делам;

- медлительность прокурорских инстанций при рассмотрении дел, связанных с информационными спорами или средствами массовой информации;
- перегруженность судов, что препятствует быстрому рассмотрению информационных споров;
- всеобщая апатия и безразличие государственных органов и средств массовой информации в отношении спорных административных и судебных решений, постановлений и предостережений, что поощряет безнаказанность нарушителей закона.

Хотя доклады и рекомендации Судебной палаты касались всего спектра вопросов в пределах ее юрисдикции, они имели большое значение для упорядочения информационных отношений в короткий и такой напряженный предвыборный период.

Что же касается рассмотрения жалоб и нарушений в сфере средств массовой информации в предвыборный период, Судебная палата работала в тесном контакте с Центральной избирательной комиссией. Согласно закону, широкий круг жалоб и обращений может направляться в Центральную избирательную комиссию. Разумеется, жалобы могут подаваться непосредственно в судебную инстанцию. Из тех информационных дел по выборам, которые рассматривались в Судебной палате, многие поступили туда прямым порядком. Однако в большинстве своем эти дела пересылались в Палату из Центральной избирательной комиссии. Остается, однако, неясным, то ли эти инстанции работали совместно с самого начала, то ли их контакты есть результат специального указания. Как бы там ни было, эти отношения сложились и продолжают развиваться.

### *Независимое вмешательство со стороны Судебной палаты*

Судебная палата также выступает в роли прокурорской инстанции. В соответствии со своим уставом, Палата вправе инициировать рассмотрение дела по своему усмотрению. Устав не требует наличия жалобы или заявления в качестве основания для возбуждения дела. В этом отношении Судебная палата ничем не отличается от Центральной избирательной комиссии. На обеих структурах лежит предполагаемая обязанность контролировать ситуацию в средствах массовой информации и возбуждать дела по фактам нарушений действующего законодательства. Фактически, за короткий срок своей работы Судебная палата рассмотрела ряд дел по своей инициативе.

Что касается выборов и предвыборной агитации, то возникает законный вопрос относительно того, вправе ли Центральная избирательная комиссия и судебная палата возбуждать рассмотрение такого рода дел при отсутствии жалобы со стороны кандидата или участника предвыборной кампании. Стоит задуматься над тем, не содержит ли такой подход какой-либо скрытой опасности. Фундаментальный принцип свободной и справедливой предвыборной борьбы предполагает создание равноправных условий для всех кандидатов. К сожалению, совершенно невозможно обеспечить равноправное и единое рассмотрение всех возможных нарушений в условиях быстротечной и полной накала предвыборной борьбы. Это особенно касается жалоб и заявлений по нарушениям норм и правил, которые не имеют четкой формулировки и могут быть субъективно истолкованы. К этой категории, безусловно, следует отнести положение о нанесении оскорблений чести, достоинства и профессиональной репутации гражданина, а также о заявлениях или действиях, возбуждающих насилие, социальную, расовую, религиозную, этническую нетерпимость или вражду. Помимо того, что такие факты могут быть субъективно интерпретированы, их, к тому же, всегда слишком много, чтобы за всеми уследить и по каждому возбудить дело, не говоря уже о возможности вынести по ним справедливое решение на основе единого подхода. Такие нарушения особенно трудно оформлять, когда они представляют собой некорректные замечания в спонтанной речи или дебатах.

В результате возбуждения Центральной избирательной комиссией или Судебной палатой такого рода дел, решения в пользу того или иного кандидата или участника предвыборной кампании все равно не будут взвешенными и справедливыми. При проведении выборов отдельные обращения в административные или судебные инстанции по такого рода труднофиксируемым нарушениям могут привести лишь к внесению разлада в ту атмосферу, в которой соревнуются кандидаты. Как только Центральная избирательная комиссия или Судебная палата принимает решение взять на контроль то или иное нарушение из этой категории, они обе берут на себя, тем самым, обязательства отслеживать все нарушения, имеющие аналогичные признаки с тем, чтобы действительно отстаивать права каждого кандидата на основе единого подхода.

Президентская кампания преподнесла целый ряд примеров, свидетельствующих о том, насколько трудно было классифицировать такие нарушения и возбуждать по ним дела. 22 июня 1996 года в газете *Правда* Зюганов опубликовал свое заявление, в котором предупреждает, что страна накануне "гражданской войны". В том же заявлении он говорит о внутренней грызне вокруг "дряхлеющего" Ельцина<sup>13</sup>. Представители предвыборного штаба Ельцина ответили распространением рекламного плаката со словами: "Коммунисты не изменили своего имени. Они не изменят и свои методы. Еще не поздно предотвратить гражданскую войну и голод".

Предвыборная агитация Жириновского отличалась рядом высказываний, которые нетрудно классифицировать как возбуждение этнической нетерпимости. В своем пятиминутном выступлении по телеканалу ОРТ 5 июня 1996 года он утверждал, что такие определяемые "по этническому признаку" регионы Российской Федерации, как Татарстан, Якутия и Северный Кавказ, платят в государственную казну меньше налогов, а получают больше, чем другие регионы. Приводя массу примеров, он то и дело заявлял, что русские "живут хуже...", что они беднее..., что умирают раньше..., и что у них меньше прав". Он охарактеризовал сложившуюся ситуацию как "войну против русского народа"<sup>14</sup>. В обращении читателям-мусульманам через газету "Советская Россия" 13 июня 1996 года Зюганов подверг жесткой критике, как он выразился, продолжающееся "вторжение иноземных религиозных групп"<sup>15</sup>.

Рассмотрение любых дел подобного характера ЦИК или Судебной палатой вносило бы определенную предвзятость в предвыборную борьбу, независимо от того, какими бы благими целями они не руководствовались, если только по всем таким делам не было бы вынесено одинаковое решение.

### ***Низкий уровень внедрения правовых норм***

Беглый анализ итоговых материалов Судебной палаты свидетельствует о том, что в ряде случаев справедливые и хорошо обоснованные решения принимались в пользу потерпевшей стороны. В данной ситуации возникает вопрос: насколько постановления Палаты обязательны для исполнения? Судебная палата, по-видимому, воспринимается как посреднический орган, чьи решения сводятся к рекомендациям Центральной избирательной комиссии или правоохранительным органам принять соответствующие меры. Зачастую Судебная па-

---

<sup>13</sup> Зюганов: *Отечество в опасности!* Материалы института OMRI по президентским выборам в России, №11, 27 июня 1996 года.

<sup>14</sup> Жириновский обращается с призывом к этническому русским. Материалы института OMRI по президентским выборам в России, №7, 7 июня 1996 года.

<sup>15</sup> Зюганов обращается к мусульманам. Материалы института OMRI по президентским выборам в России, №9, 14 июня 1996 года.

палата направляла дела в местные инстанции с требованием доложить о выполнении рекомендаций и принятых мер, а также проинформировать об этом соответствующие средства массовой информации или потерпевшую сторону. По многим делам, рассматривавшимся в Судебной палате, стороны принимали рекомендации Палаты, не желая доводить дело до суда. Это особенно характерно для местных и независимых средств массовой информации, которые продолжают ощущать давление со стороны властных структур. Однако вызывает беспокойство и то, что добровольное согласие с решениями Палаты остается вне последующего контроля. Это, в первую очередь, касается местных властей, которые обладают весьма значительным влиянием в своих регионах.

В этом отношении Судебная палата и Центральная избирательная комиссия страдают одними и теми же недостатками: когда подконтрольные стороны не выполняют постановления данных инстанций, дела незамедлительно должны передаваться в прокуратуру или суды с целью добиться исполнения решений Судебной палаты или Центральной избирательной комиссии. В тех случаях, когда кандидаты допускают нарушения избирательного законодательства, единственный вариант, доступный обеим инстанциям, состоит в том, чтобы отменить решение о регистрации таких кандидатов. В большинстве развитых демократических обществ регистрация кандидатов проводится на основе четко сформулированных правил, ни одно из которых не предполагает ответственности за нарушение правил проведения предвыборной агитации.

Действующее избирательное законодательство пока не включает перечень мер ответственности за нарушения норм и правил предвыборной агитации с учетом тяжести правонарушения. Опрос, проведенный нашим институтом во время недавнего "Круглого стола" по вопросам предвыборной агитации и рассмотрения информационных споров, показал, что возможны альтернативные меры воздействия на кандидатов-нарушителей без снятия кандидата с регистрации.

- 47% респондентов посчитали, что на первый раз достаточно объявить предупреждение;
- 68% респондентов высказались за опубликование материалов о нарушении, допущенных кандидатом;
- 26% респондентов высказались за сокращение бесплатного эфирного времени или лишение кандидата этой льготы вообще в случае повторных нарушений правил предвыборной агитации;
- 16% респондентов высказались за наложение штрафов, которые должны быть выплачены за счет предвыборных фондов кандидатов.

### **Предложения**

8.9 Закон должен более четко, ясно и однозначно определить порядок подачи кандидатами и участниками предвыборной кампании жалоб по информационным и агитационным спорам. Желательно, чтобы закон предусматривал возможность направления такого рода жалоб и заявлений в Судебную палату по информационным спорам или в судебные инстанции. В данном случае, учитывая ее специализацию, Судебная палата действовала бы в качестве органа, выносящего административные предписания вместо Центральной избирательной комиссии, а суды исполняли бы свои традиционные обязанности. Это не помешало бы Центральной избирательной комиссии действовать в качестве консультанта Судебной палаты. Во-первых, такое перераспределение полномочий сняло бы с Центральной избирательной комиссии обязанность принимать решения по вопросам, которые чреваты обвинениями Центральной избирательной комиссии в поддержке той или иной стороны, того или иного кандидата. Во-вторых, необходимо учитывать и то, что Центральная избирательная комиссия, как и любая другая избирательная комиссия, может стать обвиняемой стороной, как это и было в деле Шаккума. Избирательные комиссии уязвимы ввиду той роли, которую они якобы

играют при распределении бесплатного эфира и обеспечении доступа к средствам массовой информации, распределения избирательных фондов для проведения предвыборной агитации, создания равных условий для проведения собраний и встреч с избирателями, а также публикации материалов о кандидатах. (Этот вопрос более подробно рассматривается в главе 13 "Рассмотрение жалоб".)

- 8.10 Необходимо внимательно рассмотреть вопрос о преимуществах и недостатках независимого рассмотрения дел Центральной избирательной комиссией и Судебной палатой при отсутствии соответствующих жалоб и заявлений со стороны кандидатов или участников предвыборной борьбы. Особое внимание следует обратить на принципиальную возможность независимого рассмотрения нарушения правил и норм предвыборной агитации на основе общепринятого и единого подхода. Следует продумать и альтернативный набор правил, обеспечивающих непредвзятость и объективность рассмотрения дел по информационным спорам.
- 8.11 Желательно разработать перечень альтернативных мер воздействия на нарушителей правил проведения предвыборных агитаций вместо угрозы отмена решения о регистрации кандидата.
- 8.12 Необходимо рассмотреть и проанализировать дела, разбираемые Судебной палатой по информационным спорам, и принятые ею решения, что поможет законодателям и исполнительным органам в принятии решений о правовой реформе в данной области. Хотя правовая система в Российской Федерации не основывается на прецедентной практике, та огромная работа, которая проделана Судебной палатой несомненно поможет вскрыть тенденции, которые лягут в основу пересмотра государственной политики и определения направлений требуемых правовых и процессуальных реформ.
- 8.13 Статья 24 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" и статья 43 Закона "О выборах Президента Российской Федерации" запрещают выпуск и распространение анонимных агитационных материалов. Целесообразно, чтобы данные статьи были дополнены с тем, чтобы четко установить, какая информация о лице или группе, ответственных за агитационные материалы, должна указываться. В частности, необходимо рассмотреть вопрос об обязательном указании имени ответственного лица. Если ответственным лицом является организация, то следует кроме ее названия указывать соответствующие имена и контактные телефоны. Кроме того, возможно будет полезным закрепить требование о том, чтобы обязательная сопроводительная информация содержала номера счетов, с которых были сделаны платежи за выпуск материалов, а также банковские реквизиты. Если указание такой информации станет обязательным требованием, то издательствам и издателям будет ясно, что выпуск таких материалов подпадает под действие законов о финансировании предвыборной кампании. Такая мера поможет снизить возможности обхода законов и создаст базу вещественных доказательств при разборе заявлений и жалоб.
- 8.14 В интересах обеспечения обнародования решений и действий Центральной избирательной комиссии различные статьи законов о выборах требуют опубликования соответствующих материалов в средствах массовой информации. К материалам обязательной публикации в СМИ относятся инструкции ЦИК, финансовые отчеты кандидатов о предвыборной кампании, другие официальные отчеты, документы и решения. Это же относится и к "важным решениям" Судебной палаты по информационным спорам. Несмотря на то, что цель таких требований предельно ясна, на практике однако возникает проблема, обуславливаемая появлением прессы, более независимой и коммерчески ориентированной, чем государственные издательства. Должностные лица часто сталкиваются с фактом, когда печатные средства массовой информации не желают сотрудничать. Отказ в публикации официальных документов объясняется ограниченным количеством печатной площади, отсутствием интереса читателей к такого

рода информации, возможной потерей читательской аудитории в условиях острой конкурентной борьбы, а также, и это наиболее примечательно, предположениями, что данный материал будет публиковаться бесплатно. Для того, чтобы облегчить бремя для обеих сторон, целесообразно закрепить в законе новое определение информации, подлежащей опубликованию, а также положение, разрешающее комиссиям и издательствам публиковать краткое изложение основных решений и инструкций, а не полный их текст. Такое официальное сообщение также должно содержать информацию для заинтересованных лиц о том, где можно найти весь документ.

- 8.15 Одним из ключевых компонентов программы просвещения избирателей, разработанной ЦИК, явилась широкая кампания, направленная на вовлечение молодых граждан в избирательный процесс. Эту кампанию характеризуют большое воодушевление, новаторство и высокая эффективность. В ходе ее были выпущены и широко распространены по школам красочная игра и книга загадок об избирательном процессе, Они были очень популярны, поэтому даже потребовалось их дополнительное издание. Для президентских выборов был проведен целый ряд молодежных фестивалей в пяти регионах России. В основу программы каждого молодежного фестиваля лег концерт наиболее популярных музыкальных исполнителей страны. Фестивали посетило огромное количество молодежи, эти мероприятия были особенно эффективны и вызвали большой интерес у молодых граждан, многим из которых предстояло проголосовать впервые в жизни, к избирательному процессу. Умелая организация, изобретательность и, в конечном счете, полный успех кампании демонстрируют огромный потенциал, заложенный в последовательной деятельности среди широких слоев населения, направленной на формирование нового гражданского сознания, разъяснения важности гражданского участия в демократическом избирательном процессе.

Несмотря на успех, достигнутый в работе по вовлечению молодежи в избирательный процесс, вызывают беспокойство некоторые проблемы, на которые необходимо обратить особое внимание в будущем. Некоторые наблюдатели выступали с критическими замечаниями по поводу общей тематики рекламных объявлений. Также критика звучала по поводу того, что молодежные фестивали, организованные в рамках программы просвещения избирателей, были приурочены к мероприятиям предвыборной кампании в поддержку действующего Президента. Часто стиралась грань между политически нейтральными призывами ЦИК к избирателям прийти на избирательный участок и предвыборными лозунгами, распространяемыми сторонниками Ельцина. Например, некоторые из артистов, которые были приглашены на молодежные фестивали, также фигурировали в рекламных материалах в поддержку Ельцина. Лозунги двух отличных друг от друга программ часто имели близкие формулировки. В средствах массовой информации материалы, освещающие молодежные фестивали, подчас преподносились на фоне предвыборной кампании действующего Президента. По мере развития плюрализма и многопартийности в демократическом избирательном процессе, должностные лица, ответственные за подготовку и проведение выборов, должны будут с особым вниманием подходить к вопросам обеспечения полного нейтралитета как по форме, так и по сути любых проводимых ими официальных мероприятий и программ. Даже отдаленное подозрение на то, что должностные лица на любом уровне выступают на чьей-либо стороне, может подорвать доверие общественности к избирательному процессу в целом.

# 9

## **ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ**

Свод федеральных законов, регламентирующих финансирование президентских выборов 1996 года и выборов в Государственную Думу 1995 года, представляется более ясным и детально разработанным, чем схематический закон 1991 года "О выборах Президента РСФСР" и закон 1993 г. "О выборах в Государственную Думу". Несмотря на то, что в Москве проводятся нетрадиционные для России, хотя и значимые, дискуссии между влиятельными общественными деятелями, ключевыми политическими фигурами и учеными-политологами о несовершенстве российских законов, которые сопровождаются призывами к расширению законодательной базы, приведению существующей "практики" финансирования в соответствие с уже действующим законодательством уделяется недостаточное внимание. Конечно, пробелы и противоречия существуют, и их еще предстоит решить. В то же время политики должны понять, что система обнародования информации о финансировании избирательной кампании не обязательно должна регулировать все стороны последней. Это должна быть система, по возможности максимально обеспечивающая соблюдение ее положений политическими деятелями. Контроль при этом должен осуществляться органами, отвечающими за подготовку и проведение выборов. Все нарушения законодательства должны доводиться до сведения избирателей.

### **Обзор положений законодательства<sup>1</sup>**

#### ***Положения о финансировании предвыборной кампании в Законе "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации"***

Федеральный Закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" устанавливает общие положения системы финансирования избирательной кампании для федеральных органов. Согласно статье 12, Центральная избирательная комиссия и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации уполномочены распределять предусмотренные федеральным бюджетом средства на подготовку и проведение выборов и осуществлять контроль за использованием этих средств. ЦИК уполномочена издавать инструкции по вопросам применения закона. Инструкции, принятые ЦИК, обязательны для исполнения всеми избирательными комиссиями. Выделение средств на подготовку и проведение выборов определяется в статье 27. Согласно ее положениям, денежные средства выделяются из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Расходы Центральной избирательной комиссии предусматриваются в федеральном бюджете отдельной

<sup>1</sup> См. также Кодекс об административных правонарушениях РСФСР (ст. 40-11 и 40-12), устанавливающий обязанности кандидатов по предоставлению финансовой отчетности и их ответственность за принятие запрещенных пожертвований из иностранных источников в соответствии с гражданским правом.



строкой. Центральная избирательная комиссия предоставляет финансовый отчет Федеральному Собранию.

Согласно статье 28 кандидатам предоставляется право создавать собственный избирательный фонд для финансирования предвыборной агитации. Кроме того, закон предоставляет такие же полномочия избирательным объединениям, органам государственной власти и местным органам самоуправления (согласно статье 2 Закона "Об основных гарантиях...", избирательные блоки пользуются теми же правами, что и избирательные объединения). Закон определяет источники поступления средств в избирательные фонды. Они включают в себя:

- средства, выделяемые кандидатам или избирательным объединениям соответствующими избирательными комиссиями;
- собственные средства кандидатов или избирательных объединений (за исключением средств, поступивших из иностранных источников);
- средства, предоставляемые кандидатам избирательными объединениями; и
- добровольные пожертвования физических и юридических лиц.

Средства, выделенные в избирательные фонды должны расходоваться только на цели предвыборной кампании. Закон также определяет источники, со стороны которых пожертвования в избирательные фонды не допускаются. Они включают:

- иностранные государства, организации и граждан;
- российские юридические лица с иностранным участием, если доля иностранного капитала в их уставном фонде превышает 30%;
- международные организации;
- государственные организации и учреждения;
- органы местного самоуправления; и,
- религиозные объединения.

Отдельные законы, регулирующие выборы в другие органы на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и местном уровне, определяют ограничения не только на предельные суммы поступлений и расходов из избирательных фондов кандидатов или избирательных объединений в целом, но и размеры пожертвований, которые могут быть получены из каждого источника.

До выборов избирательные комиссии должны периодически опубликовывать информацию, полученную от кандидатов или избирательных объединений, о размерах и источниках их избирательных фондов. Все кандидаты или избирательные объединения должны предоставить в соответствующую избирательную комиссию отчет о поступлении и расходовании средств не позднее чем через 30 дней после выборов. Закон также устанавливает, что избирательные комиссии, в свою очередь, должны опубликовать отчеты кандидатов или избирательных объединений не позднее чем через 45 дней после их поступления.

Статья 29 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" определяет механизм поступления и распределения избирательных фондов. После регистрации соответствующей избирательной комиссией кандидаты или избирательные объединения должны открыть специальные банковские счета, на которые перечисляются все средства их избирательных фондов. Закон устанавливает, что Центральная избирательная комиссия по согласованию с Центральным банком, определяет условия открытия и ведения таких счетов, учета размещения и снятия средств со счетов, а также условия оформления отчетных документов. Согласно этому Закону кандидаты или избирательные объединения распоряжаются средствами избирательных фондов. Остатки денежных средств на счетах после окончания вы-

боров перечисляются пропорционально вложенным средствам на счета организаций и лиц, осуществивших пожертвования в избирательные фонды.

### ***Положения Закона "О выборах Президента Российской Федерации" об избирательной кампании***

Положения Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" были развиты и дополнены в Федеральном Законе "О выборах Президента Российской Федерации". Статья 9 определяет порядок выделения средств из федерального бюджета на финансирование подготовки и проведения президентских выборов и устанавливает правила привлечения кандидатами средств для финансирования своей предвыборной кампании.

В соответствии со статьей 44 расходы избирательных комиссий по подготовке и проведению президентских выборов, а также по обеспечению их деятельности производятся за счет средств федерального бюджета. Соответствующие расходы должны быть предусмотрены отдельной строкой в федеральном бюджете. Денежные средства должны быть переведены на счет Центральной избирательной комиссии в десятидневный срок со дня назначения выборов. В этом Законе оговариваются различные проблемы финансирования и непредвиденные обстоятельства. Среди них - положение о том, что в случаях, если бюджетные средства своевременно не перечислены на счет Центральной избирательной комиссии, ЦИК вправе обратиться за привлечением кредитов в Центральный банк Российской Федерации. При отказе последнего предоставить кредит, ЦИК вправе обратиться за привлечением кредитов на конкурсной основе в коммерческие банки. Данные кредиты, включая начисленные на них проценты, покрываются за счет средств федерального бюджета не позднее чем через три месяца после дня выборов. Аналогично осуществляется финансирование повторного голосования (второй тур голосования) и повторных выборов в случае, если первоначально выделенные на проведение выборов денежные средства оказываются исчерпанными.

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации отвечают за распределение выделенных из федерального бюджета средств между нижестоящими избирательными комиссиями. (Известно, что подобные подробные инструкции отсутствуют в Законе "О выборах депутатов в Государственную Думу"). Согласно этому закону председатели избирательных комиссий распоряжаются денежными средствами в соответствии с решениями избирательных комиссий и несут ответственность за ведение финансовой отчетности. Неизрасходованные средства после окончания выборов остаются на специальных счетах для их дальнейшего использования избирательной комиссией.

Статья 45 определяет источники пожертвований, которые могут быть приняты кандидатом на должность Президента, и устанавливает верхние границы каждого из видов пожертвований. Ограничения размеров пожертвований определяются в минимальных размерах оплаты труда, установленных федеральным законом на день выборов. Закон о выборах устанавливает следующие источники формирования избирательного фонда:

- средства, выделенные Центральной избирательной комиссией;
- собственные средства кандидата, которые не могут превышать минимальный размер оплаты труда более чем в 1 000 раз;
- средства, выделенные кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, блоком или инициативной группой, которые не могут превышать минимальный размер оплаты труда более чем в 50 000 раз;
- добровольные пожертвования физических лиц, не превышающие минимальный размер оплаты труда более чем в 50 раз;

- добровольные пожертвования юридических лиц, не превышающие минимальный размер оплаты труда более чем в 5 000 раз.

На основании этих ограничений предельная сумма расходов кандидата за счет средств избирательного фонда не может превышать минимального размера оплаты труда более чем в 250 000 раз.

Статья 45 Закона "О выборах Президента Российской Федерации" определяет источники, выделение средств из которых в избирательные фонды не допускаются. Согласно положениям этой статьи, пожертвования в избирательные фонды не допускаются со стороны:

- иностранных государств, организаций и граждан;
- лиц без гражданства;
- юридических лиц с иностранным участием, если доля иностранного капитала в их уставном капитале превышает 30%;
- международных организаций и движений;
- органов местного самоуправления;
- государственных и муниципальных предприятий, учреждений и организаций;
- воинских частей, военных учреждений и организаций;
- благотворительных организаций; и
- религиозных объединений.

Пожертвования, поступившие от физических или юридических лиц, не имеющих права на такие пожертвования, либо в превышающих предусмотренными законом размерах, должны быть возвращены в сумме, превышающей установленный размер пожертвования, полностью, либо частично с указанием причины возврата. Анонимные пожертвования перечисляются в доход государства.

Денежные средства, собранные на цели проведения предвыборной кампании кандидата, составляют избирательный фонд кандидата, право распоряжаться которым принадлежит исключительно кандидату. Эти средства должны быть размещены на специальном временном счете в Сберегательном банке Российской Федерации. Такой счет открывается на основе письменного сообщения Центральной избирательной комиссии.

Согласно Закону "О выборах Президента Российской Федерации", банкам предписывается предоставлять Центральной избирательной комиссии сведения о поступлении средств на счета кандидатов в трехдневный срок со дня их поступления. Кроме того, банки должны предоставлять Центральной избирательной комиссии по ее запросу сведения о расходовании средств, находящихся на этих счетах. Кандидатам запрещается использовать иные денежные средства для ведения предвыборной кампании, кроме средств, находящихся на их официальном счете. Все финансовые операции со счетами кандидатов прекращаются в день выборов.

Центральная избирательная комиссия вправе обратиться в Верховный Суд с представлением об отмене решения о регистрации кандидата, если установлено, что кандидат для ведения предвыборной кампании помимо средств, поступивших в его избирательный фонд, использовал другие денежные средства. При данных обстоятельствах, Верховный Суд рассматривает указанное представление в пятидневный срок или немедленно - если представление подано менее чем за 5 дней до дня выборов.

Порядок учета денежных средств и финансовой отчетности определяется в статье 46. Центральная избирательная комиссия определяет формы учета использования избирательных фондов кандидатов и устанавливает формы финансового отчета. Кандидаты представляют в

Центральную избирательную комиссию финансовый отчет не позднее чем через 30 дней после опубликования результатов выборов. Центральная избирательная комиссия передает указанные отчеты средствам массовой информации.

Статья 47 предусматривает, что неизрасходованные денежные средства избирательного фонда кандидата должны быть возвращены Центральной избирательной комиссии в размере, пропорциональном размеру денежных средств, выделенных ему Центральной избирательной комиссией. С разрешения Центральной избирательной комиссии остатки денежных средств на счетах кандидатов перечисляются ими пропорционально вложенным средствам на счета организаций и лиц, осуществивших пожертвования в избирательные фонды.

В соответствии со статьей 48, для осуществления контроля за источниками поступления, правильностью учета и целевым расходованием денежных средств избирательных фондов создается специальная контрольно-ревизионная служба при Центральной избирательной комиссии.

С целью учета расходов избирательных комиссий, участковые избирательные комиссии представляют территориальным избирательным комиссиям финансовые отчеты не позднее чем через 10 дней со дня опубликования результатов выборов; территориальные избирательные комиссии представляют финансовый отчет избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации не позднее чем через 30 дней; избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, в свою очередь, представляют финансовый отчет Центральной избирательной комиссии не позднее чем через 60 дней со дня опубликования результатов выборов. Центральная избирательная комиссия представляет финансовый отчет Федеральному Собранию не позднее чем через 3 месяца. Опубликованный финансовый отчет Центральной избирательной комиссии должен быть передан средствам массовой информации.

### ***Инструкции ЦИК об избирательных фондах***

1 февраля 1996 года, в соответствии с полномочиями, представленными статьей 46 Закона "О выборах Президента Российской Федерации", Центральной избирательной комиссией изданы инструкции, устанавливающие порядок учета поступления и расходования средств избирательных фондов кандидатов на должность Президента. Подобные инструкции были изданы в 1995 году для кандидатов, избирательных объединений и блоков на выборах в Государственную думу. Инструкции 1995 года устанавливали, что контроль за расходованием средств кандидатами, избирательными объединениями и блоками по федеральному округу (партийным спискам) будет осуществляться Центральной избирательной комиссией; а контроль за расходованием средств кандидатами по одномандатным округам - окружными избирательными комиссиями. Инструкции по выборам Президента, изданные ЦИК, закрепили и расширили соответствующие требования, условия и ограничения, установленные законом. Полномочия ЦИК издавать инструкции в этой области были подтверждены в ходе рассмотрения жалоб, поданных в Верховный Суд Российской Федерации.

В инструкциях ЦИК указывается, что предоставление услуг по ведению предвыборной кампании, оплаченных физическими или юридическими лицами из средств, не перечисленных в избирательные фонды, является нарушением положения статьи 45 о запрещении использовать иные денежные средства для ведения предвыборной кампании, кроме средств, поступивших в избирательные фонды кандидатов на специальный банковский счет. В инструкциях указывается, что отделениям банков и отделениям связи предписывается принимать пожертвования в избирательные фонды от частных лиц только при предъявлении документов, удостоверяющих их личность. Согласно инструкциям, пожертвования от юридических лиц могут быть произведены только перечислением денежных средств на счет кандидата. Сберегательный банк обязуется возвращать пожертвования физических и юридических лиц в избирательные фонды кандидатов, если такие пожертвования были произведены после выборов. Инструкция также предписывает производить прием денежных средств только в рублях и запрещает прием пожертвований в иностранной валюте.

В инструкциях поясняется, что кандидат может открывать только один специальный счет для размещения своего избирательного фонда. Инструкции еще раз указывают на то, что, согласно статье 45, доходы по указанным счетам не начисляются и не выплачиваются. Инструкции определили, что за открытие специальных счетов комиссионные банками не взимаются. В инструкциях подтверждалась обязанность кандидата лично знакомиться с информацией о поступлениях денежных средств на их счет и источниках этих поступлений. Инструкции также установили, что в случае добровольного снятия своей кандидатуры ЦИК вправе снимать со счета этого кандидата денежные средства, перечисленные ему из федерального бюджета.

Кандидатам предписывалось вести учет поступлений и расходования средств своих избирательных фондов в соответствии с установленными правилами. Все операции со счетами кандидатов должны были быть прекращены в день выборов при отсутствии специального разрешения; в случае проведения повторного голосования операции со счетами могут быть возобновлены с письменного разрешения ЦИК.

В инструкциях пояснены правила предоставления товаров и услуг юридическими лицами. Указывалось, что в таких случаях необходимо заключение контракта или составление счета-фактуры, содержащих информацию о затратах и произведенной оплате. В последующих положениях указывалось, что расчет с юридическими лицами, предоставляющими товары и услуги, должен производиться путем перевода средств со счета кандидата. Инструкциями предписывалось формализовать контракты с частными лицами, предоставляющими консультативные услуги и услуги по управлению предвыборной кампанией. Кроме того, оговаривалось, что счета выданные теле- и радиостанциями, печатными изданиями, типографиями и другими юридическими лицами за предоставленные рекламные услуги, должны сопровождаться документами, подтверждающими согласие кандидата на эти услуги.

В инструкциях ЦИК были указаны цели, на которые могли использоваться средства избирательных фондов, а также требования к проведению операций со счетами кандидатов. Согласно этим инструкциям, денежные средства могли быть использованы на:

- оплату услуг по производству и распространению агитационных материалов (с приложением полной информации о финансировании);
- заявления и обращения кандидатов в средства массовой информации; и
- оплату расходов на проведение встреч с избирателями, митингов и демонстраций и других мероприятий предвыборной кампании.

В соответствии с положениями Закона, инструкциями запрещена выдача кандидатами и их агентами наличных денежных средств и подарков избирателям, продажа со скидкой и распространение бесплатных товаров, кроме предметов предвыборной агитации.

Кандидатам были представлены детально разработанные инструкции по учету использования избирательных фондов, включая порядок открытия специального временного счета, возврата запрещенных или превышающих установленные размеры пожертвований и отказа от анонимных пожертвований. Инструкциями устанавливался порядок перевода денежных средств в избирательные фонды юридическими лицами и подтверждения доли иностранного капитала в их уставном фонде. Инструкциями утверждались официальные формы для использования на различных этапах отчетности за использование избирательных фондов. Они включали в себя:

Форма 1 - используется Сберегательным банком для предоставления информации ЦИК в течение 3 дней со дня поступления средств на специальный счет кандидата, включая дату поступления средств, источник, размер пожертвования и примечания об источнике средств;

Форма 2 - используется кандидатами для обращения в ЦИК с запросом об уведомлении отделения Сберегательного банка об их намерении открыть специальный временный счет;

Форма 3 - используется ЦИК для уведомления Сберегательного банка о разрешении открыть кандидату специальный временный счет;

Форма 4 - используется кандидатами для уведомления ЦИК об открытии счета и для предоставления информации для разрешения перевода денежных средств, выделенных кандидату;

Форма 5 - используется кандидатами для ведения учета получения (и возврата) средств и их расходования из избирательного фонда;

Форма 6 - используется Сберегательным банком для предоставления информации ЦИК (по письменному запросу) о дате, получателе, сумме и цели расходования средств со специального счета кандидата;

Форма 7 - используется кандидатами для предоставления ЦИК отчета о получении и расходовании (по номеру счета) средств из специальных избирательных фондов, в 30-дневный срок со дня опубликования результатов выборов.

Инструкции ЦИК обязали кандидатов предоставлять финансовый отчет по Форме 7 в течение 30 дней со дня опубликования результатов выборов. К данному отчету должны прилагаться: заполненная Форма 5 и документы, подтверждающие получение и расходование средств. В инструкциях ЦИК содержались положения Закона о возвращении неизрасходованных средств избирательных фондов ЦИК, физическим и юридическим лицам в размерах, пропорциональных размерам выделенных средств и пожертвований. Постановлением ЦИК для осуществления контроля за финансированием кампании была создана контрольно-ревизионная служба при ЦИК.

Нормативными актами ЦИК на кандидатов была возложена личная ответственность за использование средств избирательного фонда, своевременное предоставление отчетов в соответствии с утвержденными ЦИК формами. В этих документах содержалось установленное законом право ЦИК обращаться в Верховный Суд с представлением об отмене решения о регистрации кандидата, если этот кандидат для ведения предвыборной кампании помимо средств, поступивших в его избирательный фонд, использовал другие средства. В инструкциях ЦИК содержались ссылки на статьи 40-11 и 40-12 Кодекса об административных правонарушениях РСФСР, которые, в соответствии с гражданским правом, устанавливают обязанности кандидата по предоставлению финансовой отчетности и ответственность за принятие запрещенных пожертвований из иностранных источников.

## **Функционирование избирательной системы**

Центральная избирательная комиссия создала управление, обеспечивающее выполнение положений федеральных избирательных законов, регулирующих финансирование политических кампаний кандидатов и избирательных групп. Это управление действует с парламентских выборов 1993 года и достигло определенных успехов в выполнении установленных законом требований в пределах своих узких полномочий и ограниченных целей. В 1996 году кандидаты на должность Президента, кандидаты на выборах в Государственную Думу 1995 года и избирательные группы, имеющие право выдвигать и поддерживать их, в соответствии с законом открывали специальные временные счета для финансирования своей избирательной кампании. Зарегистрированным кандидатам и группам были выделены средства из федерального бюджета. Центральная избирательная комиссия (и окружные избирательные комиссии - на выборах в Государственную Думу по одномандатным округам) осуществляли контроль за представляемой

Сберегательным банком информацией о финансовых операциях с этими счетами. Данная информация периодически публиковывалась в общероссийских и местных газетах. Кандидаты и избирательные группы, в соответствии с законом, отчитывались о получении и расходовании средств своих избирательных фондов.

Избирательные комиссии внешне действовали успешно, а политические деятели выполняли свои обязательства. Поданные в ЦИК жалобы, запросы и заявления о нарушениях рассматривались и разрешались "рабочими группами" и прямым вмешательством сотрудников ЦИК. По сообщениям из различных источников, в ходе президентских выборов 1996 года ЦИК рассмотрела около 700 заявлений, требующих проведения проверки. В основном, это были доставленные гражданами предметы предвыборной агитации (листовки, плакаты и т.д.) за или против того или иного кандидата, которые явно не были оплачены за счет средств с официального банковского счета кандидатов (или избирательных групп), финансирующих, распространяющих или извлекающих выгоду из использования таких материалов. В некоторых случаях происхождение этих материалов было вполне очевидно. Несмотря на это, ЦИК проводила проверки и расследования таких прецедентов с целью разрешения проблемы. Угроза огласки и возможно дальнейшего разбирательства заставляла нарушителей соблюдать закон. Во всех случаях, когда претензии признавались обоснованными, сторону-нарушителя (или другое ответственное лицо) убеждали произвести расчет и отчитаться за произведенные операции через официальный счет.

В отличие от практики, принятой в Соединенных Штатах Америки, политические оппоненты и беспартийные организации-наблюдатели официальные жалобы не подавали. В средствах массовой информации было опубликовано лишь небольшое количество материалов, подтверждающих нарушения правил финансирования избирательной кампании, хотя считается, что нарушения закона происходили повсеместно. Таким образом, наблюдатели на выборах считают, что несмотря на незначительное количество официальных жалоб и явное разрешение конфликтных ситуаций неофициальными методами, положение о финансировании избирательной кампании и порядок отчетности нарушаются и игнорируются. Такое впечатление складывается, в основном, благодаря гораздо более активной деятельности, чем можно было ожидать и гораздо более высоким расходам на кампанию, чем предусматривается законом.

Незадолго до проведения президентских выборов в журнале "Ньюсуик" (Newsweek) на русском языке была опубликована статья о финансировании предвыборной кампании кандидатов на должность Президента. На следующей странице была приведена схема в виде игрального автомата. На ней был изображен поток денег из Центральной избирательной комиссии в избирательный фонд кандидата и деньги частных лиц и "чистых" юридических лиц, передаваемые в избирательный фонд кандидата и политической партии. Средства избирательного фонда кандидата использовались на оплату выступлений на телевидении, плакатов и других агитационных материалов (как, например, значки). Средства партийного фонда использовались для оплаты агитационных средств и услуг лиц, принимающих участие в кампании. Вторая половина игрального автомата состояла из 2 огромных потоков денежных средств банков, заводов и коммерческих предприятий через посредников в "черные кассы" для оплаты сбора подписей, проведения собраний и других общественных мероприятий, имеющих политическую окраску, а также на оплату рекламных материалов. Второй поток через другие банки и посредников направлялся на "отмывание денег" и передачу их "чистым" компаниям.

Сейчас многие полагают, что в этой схеме недооценивались масштабы неучтенных расходов во время президентских выборов 1996 года (и, почти в той же степени, во время выборов в Государственную Думу 1995 года). Большая часть расходов, связанных с проведением кампании, скорее всего, не была занесена в официальные финансовые отчеты. Как было описано выше, порядком финансирования избирательной кампании запрещается проведение таких финансовых операций и предусматривается система более строгого контроля и отчетности. В своей деятельности ЦИК руководствовалась принципами этой системы. Но, подобно теневой рыночной экономике во времена Советского Союза, настоящее действие происходило вне рамок

официальной системы. Дополнительное финансирование и использование денежных средств, не перечисленных в избирательные фонды, осуществлялось несколькими способами.

### ***Деятельность до регистрации***

Существующие законы о проведении избирательной кампании по выборам Президента и в Государственную Думу вступили в действие с момента регистрации кандидатов и начала предвыборной агитации. Однако политические деятели израсходовали огромные средства на свою деятельность до регистрации выдвинутых ими кандидатур. Избирательные объединения, блоки и инициативные группы собрали большое количество денежных и других средств до регистрации кандидатов. Имеющиеся данные позволяют предположить, что некоторые средства были получены из иностранных источников или в размерах, превышающих установленные. Сбор средств на этой стадии предвыборной деятельности не попадает под действие существующих избирательных законов. Денежные средства, собранные до вступления в действие принципов финансирования избирательной кампании, рассматривались как уже существующие, и их использование было разрешено избирательным группам и их кандидатам в ходе предвыборной агитации.

Фонды и средства, собранные этими группами до установленных законом сроков, были израсходованы на организационные цели, включая оборудование офисов, выплату заработной платы и материальное обеспечение. Избирательные группы проявляли активность на ранних стадиях выдвижения кандидатур и, конечно, в ходе сбора подписей, для подачи ходатайств, отвечающих требованиям о регистрации кандидатов. Была широко распространена практика платы за сбор подписей избирателей и деятельность рабочих групп, иногда в чрезмерно больших размерах. Кроме того, в ходе президентских выборов, поступали многочисленные сигналы о принудительном сборе подписей на промышленных предприятиях и неправомерном использовании государственных средств. Еще раз заметим, что политическая деятельность до момента регистрации кандидатов не регулировалась положениями закона о финансировании предвыборной кампании и предоставления отчетности о такой деятельности, так как ни в Законе "Об основных гарантиях...", ни в Законе "О выборах Президента..." такая деятельность не рассматривается.

### ***Дополнительные расходы на товары и услуги***

Несмотря на отсутствие положений закона, регулирующих данную область, инструкциями Центральной избирательной комиссии предписывалось составление письменных контрактов и соответствующей документации, подтверждающей соглашения между кандидатами и лицами, предоставляющими товары и услуги (такие как эфирное время на ТВ и услуги издательства). Очевидно, что в этих контрактах стоимость предоставляемых товаров и услуг часто занижалась. Вместо этого, контракты служили прикрытием расходования денежных средств, предоставленных лицами или заинтересованными группами, прямые пожертвования от которых были запрещены или ограничены в размерах. Представляется сложным выявить такие соглашения, отчет о которых поступил, и которые предполагают значительный, но скрытый, рост объемов финансирования избирательной кампании кандидата.

### ***Уклонение от очевидных политических целей***

Сложно отличить чисто политическое выступление - изложение взглядов на общественно-важные проблемы или комментарии по поводу деятельности правительства и отдельных должностных лиц - от выступлений или деятельности, явно направленных на оказание поддержки определенному кандидату, и являющихся предметом регулирования законодательством о порядке финансирования политических кампаний. В Соединенных Штатах после двадцатилетней практики применения действующих федеральных законов о финансировании политических кампаний продолжаются дискуссии и споры относительно значения понятий "поддержка



определенному кандидату" или "выступления против него". Должно ли сочетание "выражение поддержки" сопровождаться словами "голосуйте за" или "голосуйте против"; или же такой смысл может быть вложен в обращения к общественности, единственной целью и результатом которых является оказание влияния на избирателей?

С этой проблемой определения мы столкнулись и при проведении последних выборов в России. Политические деятели заявили, что агитационные объявления и деятельность, якобы имеющая отношение к выборам, не предназначались для активной поддержки того или иного кандидата. Некоторые выступления на телевидении и в печатных изданиях являлись, по утверждению этих людей, политическим комментарием, а не имели целью оказать влияние на избирателей, чтобы побудить их голосовать за или против какого-либо кандидата, хотя такие выступления проводились по просьбе или при взаимодействии с кандидатами, избирательными группами или их доверенными лицами. Таким образом, эта деятельность не учитывалась и отчетов о ней не поступало.

### ***Преимущества пребывания в должности***

Трудно переоценить влияние нахождения у власти на ход предвыборной кампании и результаты президентских выборов 1996 года. Органы исполнительной власти, администрация Бориса Ельцина оказывали большое влияние на ход избирательной кампании благодаря преимуществам своего положения: возможности принимать решения, изменять политику и санкционировать правительственные действия и расходы, что оказывает требуемое влияние на определенные демографические группы избирателей и целые регионы. Исполнительная власть также может привлекать внимание средств массовой информации к подобным действиям. У действующей администрации есть организация и личная заинтересованность в сохранении своей власти вплоть до местного уровня. Некоторые действия администрации по оказанию поддержки средствам массовой информации находятся вне прямой юрисдикции законов и нормативных актов, регламентирующих порядок финансирования избирательной кампании (кроме случаев взяточничества, которые имели место).

Кроме естественных преимуществ пребывания у власти и оказания политического давления у действующей администрации есть возможность использования государственных фондов, ресурсов, сооружений и служащих для оказания поддержки одному кандидату и влияния на результаты выборов. Злоупотребление властью в развитых демократических странах категорически признано неэтичным и незаконным. Несмотря на это, даже в самых совершенных демократических системах происходят нарушения, по которым производятся расследования и которые преследуются по закону. В ходе последних выборов Президента многие обозреватели убедились в том, что в кампании Ельцина напрямую использовались средства федерального правительства в размерах, превышающих официально учтенные расходы.

Обстоятельства, при которых стало возможным неофициальное и не учтенное использование средств, сложились под влиянием ряда факторов, среди которых выделяются:

- огромное влияние лиц, обладающих властью;
- заговор молчания среди политических лидеров, боявшихся привлечь к себе пристальное внимание; и
- как минимум, молчаливое согласие средств массовой информации.

В общественном сознании общества наблюдается полное отсутствие оценки данной проблемы и необходимости осуществления взаимоконтроля противоборствующими избирательными организациями и кандидатами через средства массовой информации.

Таким образом, ограничения, установленные законом, и требования по ведению финансовой отчетности соблюдались формально и многократно нарушались как в ходе президентских вы-

боров 1996 года, так и при проведении выборов в Государственную Думу 1995 года. Ограничения, наложенные на источники поступления средств, размеры пожертвований и полную сумму расходов кандидатов, могли часто нарушаться как в результате сознательного уклонения от исполнения законов, так и в результате предоставления неполной отчетности. В результате, финансовые отчеты были, по крайней мере, неполными. Предоставленные данные о финансировании избирательной кампании не получали широкой огласки и не подвергались тщательному контролю со стороны общественных деятелей, которые имели возможность осуществить такой контроль.

### **Предложения**

Создание надежной системы финансирования избирательной кампании и системы финансовой отчетности служит двум важным целям. Во-первых, беспристрастный закон поможет установить равные и справедливые условия для всех кандидатов. Ввод в действие такого закона также предоставит избирателям важную информацию, на основе которой они смогут сделать свой выбор. В ходе дальнейшего формирования демократического процесса выборов в Российской Федерации граждане осознают важность вопросов финансирования избирательной кампании и потенциального влияния лиц, вносящих денежные средства на счета избирательных фондов, не только на них, как на избирателей, но и на решения и официальные действия кандидатов в случае их избрания.

Эффективное регулирование финансирования кампании зависит от предоставляемой информации. Открытость информации, в свою очередь, начинается с требований к ней. Открытость информации - это, скорее, рыночное, чем административное решение проблемы влияния капитала на политику и политиков. Открытость финансовой информации о ведении избирательной кампании обеспечивает самоуправление политической системы путем информирования общественности. Открытость информации также помогает избирателям сделать свой выбор. Информация о частных источниках поддержки кандидата представляется полезной для избирателей, помогает для определения характера, убеждений и истинных намерений кандидатов. Список лиц, организаций и групп внесших пожертвования в избирательный фонд кандидата, ясно показывает, к чьему мнению он будет прислушиваться в случае избрания.

Эффективная система обнародования данных о финансировании избирательной кампании зависит от 3-х компонентов:

- **Отчетность:** законы и законодательные акты (и полномочия органов, ответственных за подготовку и проведение выборов по их исполнению), предписывающие полный отчет о полученных и израсходованных средствах на ведение избирательной кампании кандидатами и избирательными организациями как до выборов, так и после них;
- **Доступность:** информация о финансировании кампании должна быть доступна на приемлемых условиях средствами массовой информации, гражданским организациям, кандидатам, избирательным объединениям (включая оппонентов) и другим заинтересованным лицам как в ходе предвыборной кампании, так и после выборов;
- **Гласность:** контроль, наблюдение и опубликование средствами массовой информации предоставляемой информации о финансировании избирательной кампании с целью информирования общественности и удержания кандидатов и избирательных объединений от нецелевого использования средств и представления неточной финансовой информации.

Эффективность закона о финансировании кампании нельзя измерять только на основе технического исполнения требований о привлечении и расходовании избирательных фондов. Она также измеряется эффективностью выявления нарушений закона. Деятельность средств массовой информации и общественных объединений по проверке и опубликованию информации, предоставляемой кандидатами в избирательные органы, содействует осведомленности общества.

Таким образом, основные усилия по пересмотру избирательной системы в сфере финансирования кампании должны быть сконцентрированы на обеспечении более тщательной и эффективной системы отчета о предвыборной деятельности и системы обнародования информации. ЦИК (или подчиненные ей избирательные комиссии) должна сосредоточить основные усилия на полном соблюдении кандидатами и избирательными объединениями расширенных требований о предоставлении отчетности; а также периодически передавать полученную информацию в СМИ. Эти цели должны быть достигнуты при внесении следующих изменений в законы о выборах и деятельности избирательных комиссий:

- 9.1 статьи 45 и 46 Закона "О выборах Президента Российской Федерации" и соответствующие статьи законов, регулирующих другие выборы, должны быть изменены с целью более ясного определения сферы полномочий. Для предотвращения нарушений и уклонения от соблюдения порядка финансовой отчетности необходимо пересмотреть законы о выборах, с целью более точного определения сущности тех расходов на проведение политических кампаний, которые попадают под действие финансовых ограничений и требований о предоставлении отчетности. Необходимо привести точные формулировки и примеры таких финансовых операций. Деятельность и некоторые виды расходов, особенно со стороны лиц и организаций, кроме кандидатов и выдвинувших их организаций, могли бы рассматриваться как *предположительно влияющие* на результаты выборов (например, выступления и заявления, упоминающие кандидата в контексте выборов или сделанные в установленные сроки до выборов, а также предоставление товаров и услуг, которые явно способствуют деятельности какого-либо кандидата или избирательного объединения или явно направлены на это). В этом случае такая деятельность будет регулироваться законами о выборах. *Концепция получения кандидатами помощи из внешних источников* - явное или подразумеваемое получение - должна подвергаться детальному рассмотрению. Любые действия, направленные на более точное определение сферы полномочий по регулированию финансирования кампании, только выиграют, если широкие круги общественности будут знать все о политических деятелях, журналистах, ученых и официальных лицах, отвечающих за подготовку и проведение выборов. Целью этого процесса должно служить установление юридических норм, основанных на объективных и обоснованных критериях. Лучше ясно определить относительно узкий круг полномочий по регулированию финансирования избирательных кампаний, чем установить широкий набор требований, которые на практике часто нарушаются.
- 9.2. В соответствии с действующим законодательством, согласно статьям 45, 46 и 47 Закона "О выборах Президента Российской Федерации", формально только кандидаты на пост Президента являются субъектами права, которым официально разрешено проведение избирательной кампании. В соответствии с требованиями законодательства для указанных субъектов, кандидаты на пост Президента создают "избирательные фонды", которые содержатся на специальных счетах. Избирательные фонды кандидатов формируются за счет поступлений от избирательных объединений, блоков и инициативных групп избирателей, при этом в центре предвыборной деятельности остается сам кандидат. В Законе "О выборах Президента Российской Федерации" только мимоходом упоминается участие выдвигающих кандидата организаций в избирательной кампании, а именно в статьях 40 и 41 предусматривается их право использовать телерадиокомпании, а также печатные издания. В Законе не отражена фактическая реальность, а именно тот факт, что избирательные объединения и прочие организации, имеющие определенную политическую ориентацию, также проводят широкомасштабную агитационную кампанию до момента регистрации кандидата, а также в течение всей избирательной кампании. При этом, указанная деятельность не регламентируется какими-либо правилами, финансовыми ограничениями или требованиями предоставления соответствующей отчетности.
- 9.3. Законодателям, несомненно, следует рассмотреть возможность принятия отдельного закона об избирательных объединениях ("политических партиях"), в котором предусматривалась бы структура по регулированию финансовой деятельности политических органи-

заций. Необходимость принятия всестороннего федерального закона о легализации и регулировании деятельности избирательных объединений очевидна по нескольким причинам. Особенно важным следствием принятия "закона о партиях" явилось бы эффективное регулирование финансового аспекта избирательной кампании. Существующее регулирование финансового аспекта избирательной кампании вступает в силу только после регистрации кандидатов и начала официальной предвыборной кампании. Однако, сбор средств и создание фондов, а также расходование средств для достижения политических целей в значительной степени происходит до этого момента, особенно в связи с осуществлением сложной и дорогостоящей процедуры по сбору подписей в поддержку выдвижения кандидата.

Закон о партиях рассматривает избирательные объединения как действующие на постоянной основе стабильные образования. Указанный закон включал бы вопросы регулирования и гласности в отношении финансовой деятельности избирательных групп и их сторонников в период между выборами, а также в решающий период, предшествующий регистрации кандидата. Хотя деятельность указанных групп, возможно, будет представлять определенные проблемы в отношении их отчетности и контроля за оказываемой кандидатам финансовой поддержкой, они, несомненно, могли бы сыграть положительную роль в изолировании кандидата от непосредственных контактов с жертвователями, а также с отдельными группами лиц, лоббирующими определенные интересы. Отдельный закон, предусматривающий ответственность в отношении финансовой деятельности при проведении избирательной кампании, а также предоставление соответствующей отчетности организациями, выдвигающими кандидатов и прочими политическими образованиями, мог бы стать основой для разграничения избирательной деятельности отдельных кандидатов и организаций, деятельность которых не контролируется непосредственно кандидатом.

- 9.4. В законодательстве необходимо отразить вопросы политической этики, в частности, касающиеся предусмотренных законом ограничений на использование должностными лицами, обладающими исполнительными и законодательными полномочиями, государственных средств для достижения политических целей. Согласно статье 23 Федерального Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" и статье 38 Закона "О выборах Президента Российской Федерации", членам избирательных комиссий, органам государственной власти, а также прочим государственным организациям запрещается проводить предвыборную агитационную деятельность. В статье 38 Закона "О выборах Президента Российской Федерации" содержатся аналогичные ограничения, а также дополнительное запрещение указанным организациям в отношении "распространения предвыборных агитационных материалов". В данной статье также запрещается осуществлять указанную деятельность должностным лицам упомянутых организаций "при исполнении ими своих служебных обязанностей". В статье 45 Закона "О выборах Президента Российской Федерации" органам государственной власти, государственным и муниципальным предприятиям, учреждениям и организациям запрещается делать взносы в избирательные фонды кандидатов, однако в Законе недостаточно конкретно рассматриваются вопросы, связанные с использованием этими организациями собственных средств. Необходимо тщательно подготовить и принять новый закон об этике, который в гораздо более четкой форме определял бы порядок и запрещал использование государственных фондов, средств, производственных мощностей, оборудования и персонала в целях оказания влияния на результаты выборов. Указанный закон должен распространяться как на должностных лиц, обладающих исполнительными и законодательными полномочиями, так и на служащих, а также предусматривать личную ответственность указанных лиц за допущенные нарушения.
- 9.5. В Законе не рассматриваются вопросы, связанные с нематериальными взносами или взносами в так называемой "натуральной форме", поступающими из целого ряда различных источников в поддержку избирательных кампаний. Так, в статье 45 кандидатам за-

предлагается использовать только "какие-либо иные денежные средства для проведения предвыборной кампании кроме средств, поступивших в их избирательные фонды". То, что в Законе не рассматриваются взносы в натуральной форме, такие, например, как возможность издания печатных материалов или использования товаров с агитационной символикой, предоставленных "безвозмездно", с учетом нематериальных компенсаций или для целей торговли, предоставляет массу возможностей обойти не только финансовые ограничения, но и требования о предоставлении соответствующей отчетности.

Рекомендуется усилить существующее законодательство и предусмотреть безусловное запрещение принятия и расходования средств для достижения политических целей, поступивших в виде наличных денежных сумм и не имеющих документального подтверждения. Необходимо внести поправки в избирательное законодательство с тем, чтобы обеспечить безусловное запрещение принятия и расходования денежных средств, а также взносов в натуральной форме, предназначенных для достижения политических целей (сверх установленных минимальных пределов), поступивших в форме наличных денежных сумм, в отношении которых не представляется возможным провести документальную аудиторскую проверку, с введением конкретных и значительных штрафных санкций за допущенные нарушения. С другой стороны, следует упростить предусмотренный в законе порядок приема законных денежных пожертвований со стороны физических лиц, имеющих документальное подтверждение, не требуя при этом физического присутствия указанных лиц в банке, где находится счет кандидата.

- 9.6. Рекомендуется установить гораздо более широкий диапазон ограничений в отношении взносов и расходования средств в политических целях. При условии сохранения в Законе ограничений в отношении взносов, поступающих от физических и юридических лиц на счет кандидата и избирательных групп, а также ограничений относительно общей суммы расходов кандидата и избирательных групп в ходе предвыборной кампании, указанные ограничения должны быть установлены в гораздо более широких пределах по сравнению с нормами, предусмотренными в действующем законодательстве. Так, существующие предельные суммы расходов, установленные в статье 45 Закона "О выборах Президента Российской Федерации" являются слишком незначительными, и фактически, способствуют нарушению и игнорированию всей системы регулирования. Так, в ходе президентских выборов 1996 года собственные расходы кандидата ограничивались приблизительно суммой в 11 550 долларов; избирательным блокам и инициативным группам избирателей запрещалось предоставлять кандидатам средства на сумму свыше 577, 5 долларов, размер пожертвований от частных лиц ограничивался максимальной суммой в 577, 5 долларов, а от юридических лиц - суммой в 57 750 долларов, и что является наиболее нереальным - максимальная сумма расходов кандидата на пост Президента составляла 2 887 500 долларов. Подобным же образом, во время выборов в Государственную Думу 1995 года избирательные объединения могли израсходовать в ходе избирательной кампании общую сумму в пределах приблизительно 2 300 000 долларов, а кандидаты по одномандатным округам ограничивались суммой в 93 000 долларов. Указанные низкие предельные суммы, несомненно, провоцируют нарушения закона. Было бы целесообразно предусмотреть гораздо более широкие рамки в отношении сумм пожертвований и расходования средств (или вообще отказаться от ограничений в этом отношении), при условии, что поступление и расходование средств участниками политических кампаний осуществляется в рамках системы, предусматривающей полную отчетность, открытость и гласность.
- 9.7. Необходимо ввести более стандартизированный порядок представления финансовой отчетности по проведению предвыборной кампании, предусматривающей непосредственный контроль за деятельностью кандидата. В соответствии с действующим законодательством, информация о финансовой деятельности в политических целях предоставляется избирательным комиссиям отделениями сберегательного банка. Данный подход удобен в административном плане; при этом не требуется, чтобы перегруженные работой кандидаты и группы поддержки сами занимались составлением отчетов в период пред-

выборной кампании. Таким образом, подчеркивается значимость специальных временных счетов, предназначенных для избирательных фондов кандидата. Однако, необходимо внести изменения в избирательное законодательство с тем, чтобы отчеты банков о поступлениях и расходовании средств со счетов кандидатов и групп поддержки, представлялись в рамках обычной, установившейся практики, действующей в период предвыборной кампании; при этом, периодичность указанной отчетности должна возрастать по мере приближения к дате выборов, вместо того, чтобы представлять отчетность по скользящему графику, т.е. " в трехдневный срок со дня поступления взносов на указанные счета" или по запросу избирательных комиссий о расходовании средств. Любые неточности и ошибки в представленной информации должны быть исключены к моменту представления отчетов после окончания выборов, при этом необходимо предусмотреть серьезные санкции в случае преднамеренного искажения или грубой халатности в представленной отчетности. Таким образом, вся система отчетности о финансовой деятельности, проводимой в политических целях, требует серьезной доработки и должна носить более строгий и упорядоченный характер. В связи с вышеизложенным, формулировки, используемые в Законе "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" и Федеральных Законах "О выборах Президента" и " О выборах Государственной Думы" должны быть соответственно скорректированы с учетом ответственности групп поддержки кандидата, избирательных объединений и избирательных блоков за представление периодической отчетности о суммах пожертвований в избирательную кампанию и их источниках.

- 9.8. Контроль за финансовой деятельностью при проведении избирательной кампании должен осуществляться не избирательными комиссиями, а независимым образованием или независимым подразделением в составе Центральной избирательной комиссии. Сбор, проверка и опубликование информации о финансовом аспекте избирательной кампании, а также соблюдение требований закона и ограничений в отношении финансовой деятельности в политических целях должны осуществляться под руководством отдельного независимого и специализированного государственного учреждения или подразделения Центральной избирательной комиссии (в идеале, имеющего право контролировать финансы и деятельность постоянных политических партий в соответствии с законом о политических партиях). Подобную организацию, курирующую финансовый аспект избирательной кампании, несомненно, потребуются укомплектовать компетентными кадрами и предоставить ей дополнительные ресурсы помимо тех, которыми располагает специализированный, однако, явно маломощный отдел, входящий в настоящее время в состав Центральной избирательной комиссии. Необходимо, чтобы новая организация или отдел были наделены правами проводить расследования, а также возбуждать судебное производство в случае выявления нарушений в ходе проведения избирательной кампании, возможно, при непосредственной поддержке прокуратуры.
- 9.9. Соответствующим органам, регулирующим данные вопросы, а также политическим организациям, подпадающим под такое регулирование, следует выделить специально назначенных для этого сотрудников, которые должны пройти необходимую подготовку и будут нести ответственность за обеспечение гласности. Специально обученный персонал государственных организаций и учреждений, ответственный за выполнение и соблюдение законов, регулирующих финансовую деятельность при проведении избирательных кампаний, должен направляться для работы в банки в период предвыборной кампании для осуществления контроля и обеспечения отчетности. Хотя в действующем законодательстве оговаривается назначение уполномоченных представителей и доверенных лиц для представления общих интересов, в законе, тем не менее, необходимо предусмотреть назначение "финансовых менеджеров" кандидатов и групп поддержки, которые создают специальные счета избирательных фондов и несут юридическую ответственность за соблюдение избирательного права. "Финансовые менеджеры" должны пройти специальный курс подготовки перед тем, как занять данную должность, которую организуют избирательные комиссии. Указанные представители и организаторы избирательных кампаний

контролируют подготовку банками отчетов о финансовой деятельности. Кандидаты или председатели избирательных объединений и избирательных блоков должны лично подтверждать на основе всей имеющейся в их распоряжении информации или исходя их личных соображений, полноту и достоверность указанных банковских отчетов об избирательных фондах кандидатов и групп поддержки кандидата.

- 9.10. Представляется необходимым установить систему штрафов, взысканий и наказаний в отношении нарушений избирательного права, которая должна носить четко определенный, дифференцированный характер и быть обеспечена определенными правовыми средствами. Такая система должна также предусматривать четкое соответствие меры наказания допущенному правонарушению. Целесообразно было бы расширить рамки действия положений, обеспечивающих соблюдение законов и предусматривающих ответственность за правонарушения в области регулирования финансового аспекта предвыборной деятельности и обеспечения гласности с тем, чтобы более четко определить правовые нормы и ограничения избирательного законодательства. В целях обеспечения соблюдения законности режим правоприменения должен быть сосредоточен на основных элементах данного процесса. Необходимо создать четкую систему гражданско-правовых санкций, взысканий и мер уголовного наказания, обеспечивающих соответствие наказания тяжести допущенных правонарушений. Правоприменение должно осуществляться на основе принципов всесторонности и единообразия; наказание должно стать неотвратимым для нарушителей закона, что послужит обеспечению соблюдения законности и профилактике правонарушений.

В законе должна быть четко определена личная ответственность кандидатов, представителей групп поддержки и финансовых представителей кандидатов в интересах отчетности и соблюдения законности. При этом, применение штрафных санкций в связи с проводимой кандидатами и избирательными группами предвыборной агитации должно явиться первым этапом правоприменения; наказание отдельных лиц, а также возбуждение уголовных дел должно стать крайней мерой в случае наиболее тяжких, преднамеренных правонарушений, либо правонарушений, совершенных в результате грубой халатности;

Обычные штрафы применяются в случае сравнительно незначительных нарушений положений финансовых нормативных актов, ошибок или несвоевременного представления отчетности. Степень наказания должна возрастать в зависимости от тяжести или преднамеренности нарушений. Мера наказания должна быть соразмерима с тяжестью правонарушения; применение наиболее серьезных санкций и возбуждение уголовных дел допустимо только в случае наиболее серьезных, преднамеренных или совершенных в результате грубой халатности правонарушений. Санкции не должны быть ориентированы только на кандидата; не имеет смысла предусматривать отмену решения о регистрации кандидата за нарушения закона в том случае, если такие нарушения или степень ответственности могут быть установлены в судебном порядке только после окончания выборов. Хотя обеспечение действия законов в области финансового регулирования при проведении избирательной кампании не должно, в общем, исходить из того, повлияли ли данные нарушения на результаты выборов, тем не менее, такую санкцию как отмена результатов выборов при избрании кандидата, следует предусмотреть именно для указанных случаев или, возможно, для случаев преднамеренных правонарушений и преступной халатности.

- 9.11. Необходимо создать механизмы, обеспечивающие в предвыборный период возможность анализа официальной финансовой информации по проведению избирательной кампании, а также информации, содержащейся в отчетах, представленных после окончания выборов. В соответствии с действующей практикой, финансовая информация о политической деятельности периодически публикуется под контролем соответствующих избирательных комиссий: Центральной избирательной комиссии в отношении общенациональных выборов таких, как выборы Президента или выборы депутатов Государственной Думы по партийным спискам; окружных избирательных комиссий - для выборов по одномандатным округам, а также под руководством избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в отношении выборов республиканского уровня в органы исполни-

тельной и законодательной власти. Данная процедура является превосходным, однако недостаточным средством. Центральной избирательной комиссии и избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации необходимо разработать систему программного обеспечения и базу данных для ввода и получения с помощью компьютерной техники необходимой финансовой информации о политической деятельности, представляемой банками в ходе предвыборной кампании, а также содержащейся в отчетах кандидатов и избирательных групп поддержки после окончания выборов.

- 9.12. Необходимо организовать непрерывную работу по формированию гражданско-правовой культуры в поддержку общественной гласности и постоянного контроля за финансовой информацией о проведении избирательной кампании. Создание системы разумного регулирования, которая будет понятна, обеспечена правовой санкцией и будет пользоваться уважением подпадающих под ее действие лиц, является основным условием обеспечения доверия и участия широких слоев населения. Необходимо убедить участников политической деятельности, средства массовой информации и общественность в важности организации постоянного контроля за финансовым аспектом избирательной кампании, используя данные избирательных комиссий. Необходимо также поощрять работу политологов по проведению долгосрочных исследований в этом направлении по окончании выборов. Участники политической деятельности должны пройти курс соответствующей подготовки по организации указанного контроля. Развитие гражданско-правовой культуры, что должно эффективно сказаться на обеспечении гласности в финансовой деятельности, осуществляемой в политических целях, потребует долгосрочных усилий в области общественного образования.
- 9.13. Финансирование деятельности избирательных комиссий и участников избирательного процесса за счет средств федерального бюджета должно осуществляться на принципах своевременности и обязательности. Субсидии из средств государственной казны в адрес кандидатов (и уполномоченных избирательных групп поддержки) должны предоставляться в полном объеме на ранних стадиях предвыборной кампании. В законе должны быть предусмотрены сроки для перевода выделенных средств в избирательные фонды, установленные со дня регистрации кандидата. Например, разумный в данном отношении срок, мог бы составить 2 дня с даты регистрации кандидата. Еще более важным является тот факт, что избирательные комиссии должны получать выделенные на проведение избирательной кампании средства в полном объеме. Хотя проблемы бюджета федерального правительства понятны, тем не менее, необходимо обеспечивать гарантированное выделение средств, достаточных для проведения выборов.





## ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

По российскому законодательству форма и текст бюллетеня для выборов Президента Российской Федерации определяется Центральной избирательной комиссией, хотя изготовление этих бюллетеней является ответственностью избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Территориальные избирательные комиссии организуют доставку избирательных бюллетеней в участковые избирательные комиссии. В соответствии со статьей 50 форма и текст избирательного бюллетеня утверждаются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации не позднее чем за 28 дней до дня выборов. В соответствии с Законом "О выборах Президента Российской Федерации" отводится еще 8 дней для изготовления бюллетеней. Участковые избирательные комиссии получают избирательные бюллетени не позднее чем за 4 дня до дня выборов.

Русский язык является официальным языком, на котором выполнен текст избирательных бюллетеней. Однако в соответствии с решением избирательной комиссии субъекта Российской Федерации бюллетень может содержать текст на других языках народов Российской Федерации на территории их компактного проживания. Если для избирательного участка печатаются избирательные бюллетени на двух или более языках, текст на этих языках помещается в каждом избирательном бюллетене.

Текст избирательного бюллетеня должен также содержать указания относительно порядка его заполнения. Избирательный бюллетень содержит в алфавитном порядке фамилии, имена и отчества всех зарегистрированных кандидатов. В соответствии с данным Законом избирательный бюллетень предлагает вариант данных о кандидатах, однако предлагаемая основа для выбора, который будет делать избиратель, остается неясной. Статья 50 гласит, что избирательный бюллетень должен включать данные, указанные в части 5 статьи 32 и части 3 статьи 33. Согласно требованиям этих статей должны быть указаны фамилия, имя, отчество, место работы и место жительства кандидата. В соответствии же со статьей 32 необходимо указывать и дату рождения, хотя эти данные необязательно должны быть указаны в соответствии с требованиями статьи 33.

Если кандидат выдвинут избирательным объединением или блоком, избирательный бюллетень должен содержать название избирательного объединения или избирательного блока, а также принадлежность кандидата к политической партии или к другому общественному объединению, составляющему избирательный блок. Кандидаты, выдвинутые инициативными группами граждан, могут указывать свою принадлежность к политическим партиям или общественным объединениям, если они этого пожелают. Справа от данных о каждом кандидате помещается пустой квадрат, в котором избиратель должен сделать отметку, обозначающую его выбор. В конце перечня кандидатов избирателям предлагается еще один выбор. Избиратель может также проголосовать против всех кандидатов, сделав соответствующую отметку в пустом квадрате, размещенном в отдельной строке справа от слов "против всех кандидатов".

Число избирательных бюллетеней, передаваемых участковой избирательной комиссией, не может превышать числа избирателей, включенных в списки избирателей по избирательному участку, более чем на 0,5%. Каждый избирательный бюллетень должен быть заверен участковой избирательной комиссией. Избирательные бюллетени должны иметь подписи двух членов уча-

стковой избирательной комиссии, которые заверяются печатью участковой избирательной комиссии. Эти отметки проставляются в правом верхнем углу избирательного бюллетеня. Незаверенные участковой избирательной комиссией избирательные бюллетени признаются бюллетенями недействительными или неустановленной формы и при подсчете голосов не учитываются.

В соответствии со статьей 37 Закона "О выборах Президента Российской Федерации" кандидат имеет право снять свою кандидатуру "в любой день до дня выборов". В том случае, когда кандидат снимает свою кандидатуру после того, когда бюллетени уже изготовлены, члены участковой избирательной комиссии обязаны вычеркнуть имя данного кандидата из текста бюллетеней на своем избирательном участке. Статья 50 Закона "О выборах Президента Российской Федерации" гласит, что это действие осуществляется в соответствии с распоряжением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

### **Предложения**

10.1 Закон "О выборах президента Российской Федерации" не определяет действия по обеспечению безопасности избирательных бюллетеней во время их транспортировки и хранения, включая их изготовление, доставку и сбережение на избирательных участках вплоть до дня выборов. Закон мог бы предусмотреть более высокий уровень сохранности избирательных бюллетеней, предписав соответствующую цепочку контрольных действий, начиная с типографии, которой официально поручено печатать избирательные бюллетени. Такой контроль должен охватывать все этапы движения избирательных бюллетеней. На каждом передаточном пункте количество избирательных бюллетеней должно проверяться, а получатели избирательных бюллетеней должны расписываться за получение соответствующего количества избирательных бюллетеней. Закон должен также предписывать, чтобы бюллетени, доставленные на избирательный участок, хранились там до дня выборов в надежно закрытом помещении.

10.2 Единственной верной мерой безопасности, призванной обеспечить подотчетность и сохранность выдаваемых избирательных бюллетеней, является практика, в соответствии с которой избирательные бюллетени "заверяются" подписями членов участковой избирательной комиссии, а также печатью избирательной комиссии. Эти отметки, конечно, позволяют отличить избирательные бюллетени, выданные надлежащим образом, от тех избирательных бюллетеней, которые оказались вложенными в ящик для бюллетеней в нарушение требований Закона. Вместе с тем, Закон не дает конкретных указаний относительно того, в какой момент именно эти избирательные бюллетени должны заверяться. Это обстоятельство имеет очень большое значение, ибо процедура их заверения может повысить уровень сохранности избирательных бюллетеней. При отсутствии соответствующих законоположений или распоряжений официальным лицам избирательных комиссий остается самим решать, каким образом осуществлять эту процедуру. Вполне вероятно, что многие официальные лица в процессе общей подготовки к выборам могут принять решение и заверить все имеющиеся у них в наличии избирательные бюллетени и поставить на них печать заблаговременно. Случаи такого рода, по-видимому, имели место при выборах президента Российской Федерации. Заблаговременная постановка подписей и печатей на избирательных бюллетенях, по сути, исключает единственную меру безопасности, которую призван обеспечить процесс заверения избирательных бюллетеней. Согласно некоторым предложениям, для того, чтобы эта мера имела смысл, по крайней мере часть заверяющих отметок на избирательных бюллетенях должна быть сделана в момент выдачи избирательных бюллетеней. Если же все заверяющие отметки проставлены на избирательных бюллетенях заблаговременно, каждый избирательный бюллетень таким образом становится "официальным", что делает невозможным отличить бюллетень, выданный избирателю установленным порядком, от бюллетеня, брошенного в избирательный ящик в нарушение установленных правил. Даже если заверяющие подписи поставлены на избирательных бюллетенях заблаговременно, постановка печати изби-

рательной комиссии на каждом бюллетене в момент выдачи избирательных бюллетеней никак не вызвала бы серьезной задержки в процессе голосования. Такой процесс помог бы членам избирательной комиссии отличить действительные бюллетени от недействительных бюллетеней. Более того, усилению контроля способствовало бы и то, что невыданные избирательные бюллетени не имели бы заверяющих отметок.

- 10.3 В то время как официальные лица избирательной комиссии стремятся совершенствовать избирательный процесс, происходят качественные сдвиги в подготовке и изготовлении избирательных бюллетеней. На это вопрос безусловно необходимо обратить внимание. К избирательным бюллетеням надо относиться также, как к денежным купюрам, и более жесткие требования к процессу изготовления избирательных бюллетеней безусловно способствовали бы увеличению надежности и степени неподдельности избирательных бюллетеней.

Бумага, которая в настоящее время используется для изготовления избирательных бюллетеней, позволяет потенциальным злоумышленникам легко подделывать бюллетени. Закон не дает никаких указаний относительно качества бумаги и техники изготовления бюллетеней. В качестве варианта уменьшения риска подделки избирательного бюллетеня можно было бы предложить применять бумагу с водяными знаками. В качестве альтернативного варианта можно предложить применение специальных чернил, которые бы использовались в качестве фона для текста бюллетеня в момент изготовления самого избирательного бюллетеня. Имеющаяся в настоящее время техника печати позволяет в рамках одной технической операции наносить на бумагу защитную чернильную основу и печатать текст бюллетеня. Это позволило бы избежать значительного увеличения расходов на изготовление избирательных бюллетеней.

В целях облегчения упаковки и рассылки избирательных бюллетеней было бы целесообразно рассмотреть вопрос брошюровки бюллетеней в пакеты определенного объема. Стандартная пакетировка или брошюровка избирательных бюллетеней также позволила бы официальным лицам избирательной комиссии обеспечить более жесткий контроль за сохранностью бюллетеней на их избирательных участках.

Было бы целесообразным дать избирательным бюллетеням порядковые номера, причем каждая территория получала бы свою группу номеров. По решениям избирательных комиссий субъектов Российской Федерации избирательные бюллетени территорий имели бы свои порядковые номера, начинающиеся с номера территории. Находясь в ведении территорий, вопрос нумерации избирательных бюллетеней решался бы довольно легко. Порядковые номера избирательных бюллетеней позволяли бы избирательным комиссиям территорий и субъектов Российской Федерации поддерживать жесткий централизованный контроль, который позволял бы документировать не только количество избирательных бюллетеней, направленных на тот или иной избирательный участок, но и цифровые группы бюллетеней, назначенных каждому избирательному участку. В протоколах, составляемых по итогам голосования, можно было бы указывать номера выданных бюллетеней, номера испорченных избирательных бюллетеней или призванных недействительными, а также номера бюллетеней, которые оказались невыданными. В качестве дополнительной меры диапазон номеров для избирательных бюллетеней данного избирательного участка можно было бы держать в тайне до дня получения избирательных бюллетеней избирательными участками. Эти меры сняли бы необходимость заверять избирательные бюллетени подписями двух членов участковой избирательной комиссии, а также печатью участковой избирательной комиссии.

На каком-то этапе было бы целесообразным рассмотреть вопрос об изготовлении бюллетеней в блокнотной форме с тем, чтобы после выдачи бюллетеня оставался корешок. Таким образом, блокнот с корешками выданных бюллетеней мог бы служить частью до-

кументов, поставляемых по итогам голосования на каждом избирательном участке. Эта мера улучшила бы работу по обеспечению сохранности избирательных бюллетеней.

- 10.4 Было бы целесообразно, если бы Закон "О выборах Президента Российской Федерации" не допускал снятия кандидатур после изготовления бюллетеней. Работа по вычеркиванию имен кандидатов из избирательных бюллетеней довольно трудоемкая и занимает много времени. Более того она допускает риск совершить ошибку и может сбить с толку избирателей, которые получают избирательный бюллетень и видят, что там уже есть какие-то пометки. Статья 37 Закона разрешает Центральной избирательной комиссии налагать штрафные санкции на кандидатов, которые сняли свои кандидатуры без достаточных на то оснований. Эти санкции предполагают покрытие "соответствующей части предвыборных расходов, включая возврат средств, выделенных на проведение предвыборной агитации". Однако Закон не дает определения этим, так называемым, "вынуждающим обстоятельствам", что создает опасность субъективного толкования и применения этих санкций. Определение предельного срока для выхода из предвыборной гонки в значительной степени устранило бы эту проблему и предотвратило бы "политические сделки" или сговоры в последние моменты перед днем выборов. В более широком плане это создало бы благоприятные условия для изготовления избирательных бюллетеней в удобное для избирательной комиссии время. Закон мог бы также более четко прописать те чрезвычайные обстоятельства, при которых несоблюдение срока снятия кандидатуры не вызывало бы наложения соответствующих штрафных санкций.

## ***ПРОВЕДЕНИЕ ГОЛОСОВАНИЯ***

Избирательные участки создаются местными администрациями по согласованию с территориальными избирательными комиссиями. Каждый избирательный участок может обслуживать до 3 000 избирателей. Помимо этого, избирательные участки могут создаваться в специальных местах, таких как в отдаленных и труднодоступных районах, где развернуты воинские части, на кораблях в море, а также в санаториях, домах отдыха, профилакториях и других местах временного пребывания граждан. Специальные избирательные участки могут также создаваться вне пределов Российской Федерации главами российских дипломатических миссий. Избирательные списки для таких избирательных участков составляются руководителями соответствующих учреждений и организаций, командирами воинских частей, капитанами судов, находящихся в море.

Согласно статье 49, помещение для голосования должно быть оборудовано соответствующими местами или комнатами, где можно осуществить тайное заполнение избирательных бюллетеней. Закон запрещает пользоваться карандашом при голосовании.

На каждом избирательном участке должны быть оборудованы стенды с показом образцов заполнения избирательных бюллетеней. Это сделано, видимо, для того, чтобы подсказать избирателям, как правильно заполнять избирательный бюллетень. В соответствии с действующим Законом, в образцах бюллетеней не указываются имена кандидатов. На стендах также должны быть размещены материалы информационного характера о кандидатах и их предвыборных платформах, однако такие материалы не должны содержать призывов "агитационного характера".

### ***До начала голосования***

В день выборов голосование проводится с 8 до 22 часов по местному времени по всей территории Российской Федерации. Однако на избирательных участках, образованных на судах, находящихся в плавании, воинских частях, на полярных станциях, в отдаленных и труднодоступных районах участковая избирательная комиссия может объявить голосование законченным раньше времени, установленного законом, если проголосовали все избиратели, включенные в список избирателей. Прежде чем проголосует первый избиратель, председатель участковой избирательной комиссии объявляет избирательный участок открытым и предъявляет членам избирательной комиссии, присутствующим избирателям и наблюдателям пустые избирательные ящики, которые вслед за этим опечатывает, после чего председатель участковой избирательной комиссии приглашает избирателей приступить к голосованию.

#### ***Предложения***

11.1 Избирательные ящики предъявляются для осмотра и опечатываются в присутствии членов участковой избирательной комиссии, избирателей, доверенных лиц кандидатов и наблюдателей до начала голосования. Закон должен уточнить, что это требование относится как к стационарному избирательному ящику, так и к переносному. Закон должен также четко предписать, чтобы оба типа избирательных ящиков оставались в поле зрения участковой избирательной комиссии и наблюдателей в течение всего голосования, кроме тех

периодов времени, на которые переносной избирательный ящик убывает для обслуживания избирателей, голосующих на дому. В максимально возможной степени официальные представители избирательных комиссий должны стремиться к тому, чтобы наблюдатели сопровождали членов избирательной комиссии, доставляющих переносной избирательный ящик для обслуживания избирателей, голосующих вне помещения избирательного участка, что, кстати, разрешено действующим законом. В помещениях избирательного участка, офисах, рабочих местах, помещениях вышестоящих избирательных комиссий ни в коем случае не должны находиться какие-либо избирательные ящики вне поля зрения членов избирательных комиссий, доверенных лиц кандидатов, наблюдателей или присутствующих в данный момент избирателей.

- 11.2 Предъявление и опечатывание избирательного ящика является единственной задачей, которая должна быть выполнена председателем избирательной комиссии непосредственно перед началом голосования в день выборов в соответствии с требованиями статьи 51 Закона "О выборах Президента Российской Федерации". Однако, экстраполируя отдельные положения, содержащиеся в других статьях данного Закона, имеются и другие задачи, которые приходится решать перед тем, как проголосует первый избиратель. Эти задачи включают контроль количества полученных бюллетеней (статья 52), проверка количества избирателей, внесенных в список избирателей (статьи 50 и 52), уточнение количества избирателей, обратившихся за и получивших открепительные удостоверения (статьи 50 и 52), начало работы по заверению бюллетеней (статья 50). Из действующего закона ясно, что все эти операции, кроме заверения бюллетеней, находят свое отражение в протоколе, составляемом по итогам голосования. Однако стоит подчеркнуть, что уровень гласности и общественного контроля был бы выше, если бы соответствующая поправка к Закону предписывала бы, чтобы эти действия осуществлялись до начала голосования в день выборов в присутствии избирателей и наблюдателей.

Перед началом голосования количество избирателей в основном списке избирателей и количество избирательных бюллетеней, полученных данной участковой избирательной комиссией, должны быть объявлены в присутствии членов избирательной комиссии, наблюдателей, доверенных лиц кандидатов и прибывших для голосования избирателей. Помимо этого должно быть подсчитано количество избирателей, которые обратились за и получили открепительные удостоверения, дающие им право проголосовать в другом месте в день выборов, поскольку они, в конечном счете, будут исключены из общего количества избирателей, которые будут фигурировать в итоговом протоколе в соответствии с частью 10 статьи 52.

Результаты этих контрольных подсчетов должны быть объявлены всем присутствующим. Помимо этого члены избирательной комиссии должны начать работу по исполнению итогового протокола внесением в него этих первых статистических данных, объявленных гласно перед началом голосования. Эти первичные записи в протокол явились бы теми опорными данными, по которым в течение всего дня выборов сверялись бы все другие данные, отражающие движение избирателей и выдачу избирательных бюллетеней. Изменения этих первичных данных после начала голосования должны быть абсолютно исключены. Остальные протокольные записи будут сделаны после окончания голосования по итогам соответствующих подсчетов, в рамках которых будут учтены избиратели, получившие открепительные удостоверения, а также избиратели, внесенные дополнительно в список избирателей для получения бюллетеня и голосования на данном избирательном участке. Такие избиратели должны быть обозначены в протоколе отдельной строкой с тем, чтобы члены избирательной комиссии могли оценить, насколько велики цифры по этим категориям избирателей, и не скрываются ли за ними недоработки, допущенные в процессе подготовки голосования, или какие-нибудь другие сбои, требующие дополнительного изучения данного явления.

- 11.3 Чтобы не переносить начало голосования на срок после 8.00 часов, было бы целесообразно предусмотреть законоположение, обязывающее членов участковой избирательной

комиссии прибыть на избирательный участок в день выборов по меньшей мере за 1 час до начала голосования для своевременного и полного выполнения задач, предваряющих открытие голосования. Наблюдателям, доверенным лицам кандидатов, избирательных объединений и блоков должно быть разрешено присутствовать при выполнении этих, предваряющих голосование, процедур.

- 11.4 Последующие статьи, в которых говорится о материалах, прилагаемых ко второму экземпляру протокола, гласят, что должны посылаться списки членов избирательных комиссий с решающим голосом (статьи 52, 53 и 54). Эти списки также можно было бы составить до начала голосования. Более того, в этих статьях Закона "О выборах Президента Российской Федерации" говорится о списках "наблюдателей от кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, иностранных (международных) наблюдателей, представителей средств массовой информации, присутствовавших при подсчете голосов избирателей..." в тех списках, которые приобщаются ко второму экземпляру протокола. Не вполне ясно, должен ли быть подобный список, в котором указаны все те, кому разрешено присутствовать при голосовании в день выборов. Если такой список действительно требуется, его также можно начать составлять перед открытием избирательного участка для голосования и затем дополнять или уточнять по мере необходимости в течение всего дня выборов.
- 11.5 Закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" предусматривает голосование в любой день за 15 дней до дня выборов для тех граждан, которые планируют быть в отъезде в день выборов. Эта услуга никак не оговаривается в Законе "О выборах Президента Российской Федерации". Закон "О выборах Президента Российской Федерации" должен быть приведен в соответствии с Законом "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" в этом отношении. Такое соответствие двух законов устранило бы вопросы избирателей и упорядочило бы процедуры всех выборных кампаний. Это также внесло бы ясность для избирателей и членов избирательной комиссии, участвующих в проведении федеральных и местных выборов, назначенных на один день. Учитывая то обстоятельство, что Закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан..." требует, чтобы эта услуга предоставлялась во всех видах выборов, отсутствия упоминания об этой услуге в тексте Закона "О выборах Президента Российской Федерации" привело к тому, что члены избирательных комиссий вынуждены были изобретать специальные процедуры для того, чтобы обеспечить избирателям право проголосовать заблаговременно только в рамках местных выборов и лишать их возможности воспользоваться таким же правом при голосовании за президента. Это расхождение повлияло на то, как делались соответствующие отметки в списке избирателей. Пришлось применять особые процедуры, для того чтобы удовлетворить желание избирателей, которые голосовали заблаговременно в рамках местных выборов, и не голосовали заблаговременно за президента или прибыли на избирательный участок в день выборов, чтобы специально проголосовать за своего кандидата в президенты. Путаница с разным уровнем услуг при реализации своего права голоса в рамках разных выборов, возможно, привела к тому, что некоторые избиратели оказались лишенными избирательного права. В общем, если разрешать досрочное голосование, то закон должен предусматривать, каким образом учитывать избирательные бюллетени, выданные заблаговременно, при подведении итогов голосования. Как правило, предварительный подсчет досрочных бюллетеней осуществляется в присутствии членов избирательной комиссии, наблюдателей и представителей избирательных объединений, блоков и кандидатов до начала голосования. Эта процедура может предполагать объявление количества избирателей, проголосовавших досрочно, сравнение количества досрочных бюллетеней (обычно хранящихся в индивидуальных опечатанных конвертах) с количеством подписей, оставленных досрочно проголосовавшими избирателями в основном списке избирателей, а также вложение этих избирательных бюллетеней в избирательный ящик, предварительно предъявленный для осмотра и опечатанный.



## **Действия избирателей при голосовании**

Закон "О выборах Президента Российской Федерации" однозначно предписывает, чтобы избиратель голосовал лично, и чтобы в кабине для тайного голосования одновременно находился только один избиратель. Голосование от имени другого человека запрещено. При получении избирательного бюллетеня избиратель предъявляет свой паспорт или другое удостоверение личности, заявляющее его. После проверки паспорта избирателя член избирательной комиссии с правом решающего голоса отыскивает избирателя в списке избирателей. Избиратель проверяет правильность записи в списке и расписывается напротив своей фамилии. В соответствии со статьей 51, с согласия избирателя или по его просьбе серия и номер предъявляемого им паспорта или заменяющего его удостоверения личности могут быть внесены в список избирателей членом участковой избирательной комиссии. Получив бюллетень, избиратель следует к месту для тайного голосования, чтобы сделать свою отметку в бюллетене. Затем избиратель лично опускает заполненный избирательный бюллетень в избирательный ящик.

В случае, если избиратель считает, что при заполнении избирательного бюллетеня совершил ошибку, он вправе обратиться к члену избирательной комиссии, выдавшему избирательный бюллетень, с просьбой выдать ему новый избирательный бюллетень взамен испорченного. Член избирательной комиссии выдает ему новый избирательный бюллетень, делая при этом соответствующую отметку в списке избирателей справа от фамилии соответствующего избирателя. Испорченный избирательный бюллетень погашается, о чем составляется акт. Закон не указывает, каким образом погашается испорченный избирательный бюллетень, однако можно предположить, что такие бюллетени отделяются и в целях итоговой отчетности сохраняются, как и погашенные бюллетени, до момента составления протокола по окончании подсчета голосов.

В случае, если на избирательный участок прибывает избиратель с открепительным удостоверением, указывающим на то, что он не может проголосовать на своем избирательном участке, этот гражданин получает избирательный бюллетень после того, как будет внесен в дополнительный избирателей по данному избирательному участку. Такие избиратели голосуют в установленном порядке.

### **Предложения**

11.6 Закон не определяет четко и ясно роль членов участковой избирательной комиссии с совещательным голосом при проведении голосования в день выборов. В отдельных случаях Закон конкретным образом ограничивает действия таких членов избирательной комиссии или же разрешает проведение тех или иных действий только членам избирательных комиссий с решающим голосом, например, статья 51 гласит, что серия и номер предъявляемого избирателем паспорта или заменяющего его удостоверения личности могут быть внесены в список избирателей членом участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса. При конкретном указании на то, что какие-то действия могут быть совершены только членами избирательной комиссии с правом решающего голоса можно понять, что члены избирательной комиссии с правом совещательного голоса могут участвовать в осуществлении действий, не имеющих такого ограничения. Было бы полезно, если бы Закон давал более четкие указания относительно того, какие действия могут выполняться только членами избирательных комиссий с правом решающего голоса, а какие - членами комиссий с правом совещательного голоса. К примеру, могут ли и те, и другие члены избирательной комиссии заверять своими подписями избирательный бюллетень? могут ли и те, и другие члены избирательной комиссии проверять паспорт избирателя, отыскивать его имя в списке избирателей и выдавать избирательный бюллетень? Чтобы избежать возможных недоразумений, Закон должен конкретно обозначить сферу действий членов участковой избирательной комиссии.

11.7 Закон не дает подробных указаний относительно приема избирателей, голосующих по открепительным удостоверениям. Например, в Законе ничего не сказано о том, что такие избиратели также должны расписываться напротив своих фамилий в дополнительном списке избирателей. Ничего не говорит Закон и о том, как следует поступать с открепи-

тельными удостоверениями проголосовавшего избирателя. Данное открепительное удостоверение остается у избирателя или оно передается участковой избирательной комиссией для приобщения к отчетной документации, предъявляемой по итогам голосования? Закон должен указать, что свое открепительное удостоверение избиратель сдает в участковую избирательную комиссию во избежание каких-либо злоупотреблений.

(При проведении всеобщих выборов, как гласит инструкция Центральной избирательной комиссии, открепительное удостоверение заверяется печатью той участковой избирательной комиссии, где данный избиратель проголосовал, и остается на руках избирателя с тем, чтобы он имел возможность воспользоваться своим открепительным удостоверением в случае проведения второго раунда голосования. После проведения повторного голосования открепительное удостоверение избирателя остается в той участковой избирательной комиссии, где данный избиратель проголосовал. Понятно, что члены участковой избирательной комиссии, руководствуясь соображениями создания удобства для избирателя, разрешили ему оставить при себе открепительное удостоверение после первого раунда голосования. Желательно, чтобы Закон предписывал сдавать открепительные удостоверения избирателя в участковую избирательную комиссию для составления отчета по итогам дня голосования. Если избиратель планирует в день выборов и при повторном голосовании быть вне территории своего избирательного участка, возможно, имеет смысл снабдить его двумя открепительными удостоверениями, каждое из которых, конкретно, давало бы право проголосовать только в одном раунде вне зоны действия своего избирательного участка. Такие открепительные удостоверения можно было бы отпечатать на разного цвета бумаге с тем, чтобы члены участковой избирательной комиссии сразу определяли назначение данного открепительного удостоверения.)

- 11.8 Закон предписывает избирателю предъявлять паспорт или "удостоверяющий личность документ, заменяющий его" при получении избирательного бюллетеня. В Законе должны быть названы эти другие удостоверяющие личность документы, которые могут заменить паспорт в данном случае. Если перечень этих, заменяющих паспорт, удостоверений личности ограничен, они должны быть обозначены. Во всяком случае, в Законе должно быть сказано, какие сведения должны содержаться в заменяющем документе, чтобы он мог быть принят участковой избирательной комиссией вместо паспорта. В ряде случаев участковые избирательные комиссии рассылают избирателям "приглашения" для голосования, в которых указывается место и время голосования, а также их личный номер в списке избирателей. Постольку поскольку такая практика применяется в Российской Федерации, в Законе "О выборах Президента..." должно быть оговорено, что такие приглашения не могут служить достаточным основанием для получения избирательного бюллетеня, поскольку нет возможности удостовериться, что данное приглашение действительно находится на руках того избирателя, кому оно было направлено.
- 11.9 Хотя Закон "О выборах Президента Российской Федерации" и не оговаривает этого, участковые избирательные комиссии перед вторым раундом голосования в ряде регионов рассылали своим избирателям "приглашения принять участие в голосовании". Многие избиратели, получившие такие приглашения, захватывали их с собой, когда приходили на избирательный участок. Если есть намерения закрепить эту практику, Закон должен соответствующим образом прописать этот момент. В частности, в Законе должно быть сказано, что такие приглашения не могут заменять документ, удостоверяющий личность.
- 11.10 Статья 14 Закона "О выборах Президента Российской Федерации" гласит, что на избирательных участках, образованных в отдаленных и труднодоступных районах, на полярных станциях, воинских частях, на судах, находящихся в плавании, за рубежом, командиры воинских частей, руководители организаций и дипломатических миссий могут упростить установленную процедуру голосования, предполагающую формирование и работу участковой избирательной комиссии. Учитывая необычные и недоступные для наблюдателей обстоятельства голосования на таких отдаленных точках, можно предположить, что некоторые из процедур, действующих на обычных избирательных участках, вряд ли являются

оправданными и целесообразными. Несмотря на это, Закон не дает четких указаний относительно того, что процедуры голосования на удаленных и труднодоступных участках должны быть точно такими же, как и на обычных избирательных участках. Не устанавливает он и никаких ограничений или исключений, которые было бы целесообразно учесть при проведении голосования в необычных условиях. К примеру, Закон предписывает, что процедуры голосования вне избирательного участка в день выборов не должны нарушать права избирателя сделать свой выбор тайно. Этот текст должен быть включен в ту часть Закона, где говорится о порядке голосования на избирательных участках, создаваемых в отдаленных и труднодоступных районах. Эти соображения особенно важны для правильного проведения голосования в воинских частях и учреждениях, где военнослужащие могут ощущать реальное или мыслимое давление со стороны начальства, которое также несет ответственность за проведение выборов и голосование. Если альтернативные процедуры действительно необходимы для того, чтобы учесть особенности голосования на удаленных или труднодоступных участках, в Законе, по крайней мере, должны быть оговорены те условия, которые должны соблюдаться при любых обстоятельствах голосования. В Законе также должны быть оговорены вопросы, касающиеся права кандидатов назначать своих представителей с правом совещательного голоса в состав участковых избирательных комиссий. Учитывая, что это практически невыполнимо в некоторых точках, Закон должен ограничить право кандидатов назначать своих представителей для наблюдения за ходом голосования на местах, где голосование проходит в необычных условиях.

## **Специальные услуги для избирателей**

### ***Голосование в отдаленных и труднодоступных районах и досрочное голосование***

Российские законодатели и избирательные комиссии предприняли целенаправленные усилия к тому, чтобы обеспечить российским гражданам, проживающим, или пребывающим за рубежом, или временно занятым в удаленных районах, находящимся на территориях воинских частей или на судах в плавании, возможность проголосовать. Этой предоставляемой законным образом возможностью воспользовалось значительное количество избирателей (примерно 5% от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании).

Избиратели, проживающие или пребывающие за рубежом, имели возможность проголосовать на многих избирательных участках, образованных при российских посольствах и консульствах во многих странах мира. Сотрудники МФИС имели возможность наблюдать за ходом голосования на избирательных участках, созданных при посольствах Российской Федерации в Вашингтоне (округ Колумбия, США) и Киеве (Украина). В Вашингтоне список избирателей включал 589 избирателей из числа российских граждан, работающих в посольстве, консульстве и иных представительствах. В конечном итоге, с учетом избирателей, включенных в список дополнительно, в Вашингтоне проголосовало примерно 1 500 избирателей на каждом раунде. В Киеве проголосовали немногим более 1 000 избирателей с учетом тех, кто был внесен в список избирателей в день выборов.

Помимо Вашингтона (округ Колумбия) избирательные пункты были также созданы в ряде других американских городов по всей стране, включая Чикаго, Нью-Йорк, Бостон, Филадельфию, Сиэтл, Лос-Анджелес и Сан-Франциско. В целом, члены участковых избирательных комиссий в российских посольствах придерживались того же порядка проведения голосования, что и во всей Российской Федерации. Работники посольств и консульств, по всей вероятности, выполняли роль членов избирательных комиссий за рубежом. Согласно заместителю председателя участковой избирательной комиссии в Вашингтоне, все члены избирательной комиссии своевременно получили избирательные материалы от Центральной избирательной комиссии, включая экземпляры конституции Российской Федерации, Закон "О выборах Президента Российской Федерации", распоряжения Центральной избирательной комиссии и Рабочий блокнот для члена участковой избирательной комиссии. Все эти материалы находились на избиратель-

Выборы Президента Российской Федерации

ном участке в Вашингтоне в день выборов от начала голосования до окончания подсчета голосов избирателей.

На избирательных участках за рубежом, на которых присутствовали наблюдатели МФИС, всем избирателям перед получением избирательных бюллетеней предлагалось предъявить документ, удостоверяющий личность. В Киеве количество избирателей, явившихся голосовать без открепительных удостоверений, превысило количество избирателей, пришедших проголосовать по открепительным удостоверениям. И тем не менее, лица без открепительных удостоверений получили возможность проголосовать на основании только того, что они предъявили документы, удостоверяющие их российское гражданство. Разумеется, они были внесены в дополнительный список избирателей. Как свидетельствовали наблюдатели МФИС в Вашингтоне, избирателям, не включенным в основной список избирателей и не имевшим на руках открепительных удостоверений, предлагалось заполнить специальные бланки заявлений, чтобы быть включенными в дополнительный список избирателей. В те часы, когда наши наблюдатели присутствовали на киевском избирательном участке в день выборов, шести избирателям, не имевшим на руках документов, удостоверяющих их российское гражданство, было отказано в получении избирательных бюллетеней. Один из избирателей подал письменную жалобу, которая, как сказал председатель участковой избирательной комиссии, будет направлена для рассмотрения в Центральную избирательную комиссию.

Во время первого раунда голосования на вашингтонском избирательном участке переносные избирательные ящики не применялись. Однако при проведении повторного голосования поступило несколько заявлений о голосовании вне помещения для голосования. Для выезда переносного избирательного ящика использовался автомобиль посольства. Наблюдатели МФИС отметили, что вместе с переносным избирательным ящиком избирателям доставлялся и список избирателей. Избиратели, использовавшие переносной избирательный ящик, расписывались в том же списке, что и избиратели, голосовавшие на избирательном участке. Остается непонятным, как поступали с теми избирателями, которые приходили голосовать в те моменты, когда список избирателей был на выезде с переносным избирательным ящиком, и где эти избиратели расписывались за получение избирательных бюллетеней. В Киеве был выполнен только один выезд с переносным избирательным ящиком. Несмотря на то, что поступило несколько заявлений, все другие заявления не были удовлетворены, так как эти избиратели находились слишком далеко от избирательного участка.

На киевском избирательном участке присутствовали наблюдатели, представлявшие Геннадия Зюганова или Коммунистическую партию Российской Федерации, которые заявили, что в целом удовлетворены ходом голосования. На вашингтонском участке наблюдатели МФИС были единственными уполномоченными внешними представителями, не считая корреспондентов компании CNN. Члены участковой избирательной комиссии в Вашингтоне по-разному отвечали относительно присутствия на избирательном участке в день выборов представителя Бориса Ельцина. Представители МФИС не нашли на вашингтонском избирательном участке представителей Ельцина ни на первом, ни на втором раундах голосования.

Согласно положениям статьи 51, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации вправе разрешить досрочное голосование за 15 дней до дня выборов. В соответствии с этой статьей, досрочное голосование может быть разрешено избирателям на судах торгового, рыболовецкого и исследовательского флотов, а также на судах речных компаний, которые в день выборов будут находиться в море, в экспедиции или иностранных портах. Помимо этого досрочное голосование разрешено избирателям на полярных станциях и в других удаленных и труднодоступных районах.

По-видимому, неконкретные указания в Законе на "другие удаленные и труднодоступные районы" могли служить законным основанием для оправдания досрочного голосования в некоторых городах страны пребывания. Например, избирательная участковая комиссия в Вашингтоне отвечала не только за определение итогов голосования в пределах своего участка. В США были созданы точки голосования по выборам Президента Российской Федерации в Кливленде,

Филадельфии, Майами, Хьюстоне и на посольской даче в Мэри вблизи Вашингтона. Надо признать, что они были созданы не как полноценные избирательные участки. Эти точки для голосования относились к официальному избирательному участку при Посольстве Российской Федерации в Вашингтоне, где участковая избирательная комиссия отвечала за подведение итогов голосования с учетом результатов, полученных в данных отдельных избирательных точках. Во всяком случае так обстояли дела в первом раунде голосования. Хотя голоса избирателей по каждой из этих точек подсчитывались отдельно, они, в конечном счете, отражались в одном протоколе, заполнявшемся членами участковой избирательной комиссии в Вашингтоне. Согласно данным обобщенного протокола, 2 195 избирателей приняли участие в голосовании в Вашингтоне и на избирательных точках в других городах Америки. Для того чтобы не допустить задержек и своевременно подсчитать голоса избирателей, отданные на этих отдельных пунктах голосования было проведено досрочное голосование с тем, чтобы ящики для голосования были доставлены в Вашингтон для подведения итогов в конце дня выборов и составления единого протокола. Однако при повторном голосовании порядок подсчета голосов на этих точках был изменен. Например, в Кливленде, Майами и Филадельфии голоса избирателей были подсчитаны на месте и запротоколированы. Протоколы затем были по факсу переданы в Вашингтон. Итоги голосования по отдельным пунктам голосования были сведены в один протокол, заполненный карандашом. После этого был составлен единый протокол, заполненный чернилами, и передан по факсу прямо в Москву.

Закон ничего не говорит о создании нижестоящих избирательных пунктов или точек для удобства избирателей. Такие точки не могут быть признаны полноправными избирательными участками. Ничего не говорит Закон и о тех процедурах, которые должны быть соблюдены на таких избирательных пунктах для обеспечения надлежащей гласности и контроля. Поскольку эти дополнительные избирательные пункты не являлись полноценными избирательными участками, и они не оформляли требуемых протоколов по итогам голосования, их деятельность не может рассматриваться в рамках установленных правовых норм. При отсутствии какой-либо правовой основы для существования таких избирательных пунктов во время их создания и функционирования были нарушены многие положения Закона, включая правила, определяющие назначение, права и обязанности членов участковых избирательных комиссий, а также нормы, разрешающие членам комиссий с правом совещательного голоса и аккредитованным наблюдателям обеспечивать надлежащую гласность и контроль при проведении голосования на избирательных участках.

Закон весьма скупо описывает процедуру досрочного голосования. Необходимо внести ряд уточняющих положений, которые бы более четко ограничивали условия голосования в таких неординарных обстоятельствах. В частности, необходимо обратить особое внимание на сохранение возможности тайного голосования, а также на обеспечение гласности и надлежащего контроля за порядком голосования в таких условиях. Желательно, чтобы Закон требовал составления протоколов по итогам голосования на каждом из таких избирательных пунктов, а также соответствующего учета избирателей и выданных им избирательных бюллетеней.

### **Предложения**

- 11.11. Принимая во внимание то обстоятельство, что нет ясности относительно того, сколько избирателей фактически придет на избирательные участки при российских посольствах в день выборов, как заметили наблюдатели МФИС, количество доставляемых избирательных бюллетеней на такие участки значительно превышало необходимый уровень. Избирательный участок в Киеве получил 2 000 бюллетеней, а Посольство в Вашингтоне получило 5 000 бюллетеней. Согласно признаниям членов вашингтонского избирательного участка, явка избирателей на президентских выборах была немногим выше, чем явка избирателей на выборах в Государственную Думу в декабре 1995 года. Желательно, чтобы фактические уровни явки избирателей на предыдущих выборах учитывались при определении количества избирательных бюллетеней, направ-

ляемых на избирательные участки, расположенные за рубежом, для проведения новых выборов.

В отличие от излишка избирательных бюллетеней в Вашингтоне, многие нижестоящие избирательные пункты в Америке испытывали недостаток избирательных бюллетеней. Когда на таких избирательных пунктах кончались избирательные бюллетени, Российское Посольство в Вашингтоне по факсу направляло им дополнительные бюллетени. Отправленные факсом избирательные бюллетени были подписаны только одним членом участковой избирательной комиссии и не имели печати комиссии. По возвращении факсом этих бюллетеней в Вашингтон для подсчета, они не были заверены какими-либо дополнительными подписями или печатями. Наблюдатели МФИС обратили внимание на то, что на возвращаемых бюллетенях был указан номер посольского факса, однако не было никакой возможности убедиться в том, сколько же бюллетеней было передано по факсу.

11.12 Закон "О выборах Президента Российской Федерации" гласит, что избирательные комиссии субъектов Российской Федерации вправе разрешать проводить голосование досрочно, но не более чем за 15 дней до дня выборов на судах, которые в день выборов будут находиться в экспедициях, иностранных портах, автономном плавании, а также в других удаленных и труднодоступных районах. Однако Закон не прописывает процедуру проведения голосования в таких условиях. Закон должен четко регламентировать:

- а) кто, как и где осуществляет подсчет этих голосов;
- б) как и когда представляется отчет по итогам голосования на таких избирательных точках;
- в) когда объявляются результаты голосования на таких точках;
- г) каким образом, а также комиссией какого уровня (территориальной, субъекта Российской Федерации, Центральной избирательной комиссией) передаются и сводятся воедино результаты голосования с отдельных мест?

11.13 Необходимо более детально регламентировать порядок голосования на избирательных участках, создаваемых за пределами Российской Федерации и, возможно, предусмотреть развертывание дополнительных избирательных участков, помимо тех, что создаются на базе посольств Российской Федерации. Вопросы, требующие прояснения в данном случае, пересекаются с теми, которые возникают при регламентации процедуры досрочного голосования на судах, находящихся в экспедициях, иностранных портах, автономном плавании, а также в других отдаленных и труднодоступных районах. Необходимо установить, чтобы отдельные избирательные точки функционировали как полноправные избирательные участки, хотя бы они и докладывали итоги своего голосования в участковую избирательную комиссию, создаваемую при посольстве Российской Федерации за рубежом. В практическом плане избирательным комиссиям при посольствах можно было придать статус "отдаленных" территориальных избирательных комиссий в целях оказания более полной административно-технической поддержки удаленных от посольств избирательных пунктов, получения соответствующих протоколов по итогам голосования и составления сводного протокола или отчета по итогам голосования на всех избирательных участках, развернутых в стране пребывания.

11.14 Закон "О выборах Президента Российской Федерации" не дает никаких указаний о проведении досрочного голосования с участием основной массы избирателей. Это упущение противоречит статье 30 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", которая гласит, что правом досрочного голосования может воспользоваться любой избиратель, который за 15 дней до дня выборов будет находиться вдали от дома. Досрочное голосование допускается не только при прове-

дении местных выборов, но и про голосовании за депутатов в Госдуму. Это очевидное расхождение является еще одним примером конфликта между законом, регламентирующим проведение конкретных выборов, и основополагающим законом, определяющим основные гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации. Эти законы необходимо привести в соответствие друг другу по данному вопросу, чтобы обеспечить последовательность и снять риск возникновения неразберихи, которая может фактически привести к тому, что часть избирателей будет лишена избирательного права при голосовании.

- 11.15 Если же законодательство по конкретным выборам может не применять права и услуги, разрешаемые Законом "Об основных гарантиях избирательных прав граждан...", то этот основополагающий закон должен прописать те условия, при которых такие положения могут не применяться. Если же положение о досрочном голосовании является обязательным для всех выборов, Закон "О выборах Президента Российской Федерации" должен четко регламентировать порядок хранения и учета досрочных избирательных бюллетеней, меры предосторожности по недопущению досрочного голосования и голосования в день выборов одними и теми же избирателями, порядок сохранения в тайне волеизъявления, содержащегося в досрочном избирательном бюллетене, и процедуру, в соответствии с которой досрочные бюллетени будут учтены при подведении итогов голосования и составления протокола, а также какие документы и в какой форме должны приобщаться к итоговому протоколу.

### ***Избиратели, нуждающиеся в помощи при голосовании***

Закон "О выборах Президента Российской Федерации" гласит, что в случае если избиратель не имеет возможности самостоятельно расписаться в получении избирательного бюллетеня или сделать свою отметку в бюллетене, он вправе воспользоваться помощью другого лица, за исключением членов участковой избирательной комиссии, наблюдателей или доверенных лиц кандидатов. Лицо, оказавшее избирателю помощь, указывает свою фамилию и расписывается в списке избирателей в графе "Подпись избирателя о получении избирательного бюллетеня". Когда избирателю требуется помощь при заполнении избирательного бюллетеня, лицо, оказывающее такую помощь, указывает свое имя в списке избирателей рядом с подписью избирателя.

### ***Голосование вне избирательного участка***

Статья 51 Закона "О выборах Президента Российской Федерации" регламентирует порядок голосования для избирателей, которые по состоянию здоровья или какой-либо другой достаточно обоснованной причине не могут прибыть на избирательный участок в день выборов. Согласно Закону участковая избирательная комиссия должна обеспечить таким избирателям возможность участвовать в голосовании. В этих целях в распоряжении участковой избирательной комиссии должно быть необходимое количество переносных избирательных ящиков. Наблюдатели имеют право сопровождать членов избирательной комиссии, выделенных для обеспечения голосования вне помещения избирательного участка. При получении избирательного бюллетеня избиратель делает отметку об этом в своем заявлении и ставит подпись. В заявлении должны содержаться те же данные об избирателе, что и в списке избирателей.

Закон предусматривает ряд контрольных мер, нацеленных на то, чтобы исключить нарушения положений Закона. В частности, члены участковой избирательной комиссии, выезжающие по заявлению, получают под роспись избирательные бюллетени в количестве, соответствующем числу заявлений. Однако, согласно *специальной инструкции Центральной избирательной комиссии для членов участковых избирательных комиссий*, членам избирательных комиссий разрешалось получать дополнительные бюллетени на случай, если избиратель испортит выданный ему бюллетень или потребует другой. По возвращении в помещение избирательного участка члены избирательной комиссии, выезжавшие по заявлению, обязаны отметить в отдельном акте число заявлений избирателей, а также число использованных и возвращенных

избирательных бюллетеней. Одновременно в списке избирателей делается отметка о том, что избиратель проголосовал вне помещения для голосования. Переносные избирательные ящики с избирательными бюллетенями не вскрываются до начала подсчета голосов избирателей.

### **Предложения**

Несмотря на то, что сделана попытка усилить контроль за осуществлением этой процедуры голосования избирателей, Закон все же не устраняет полностью возможность злоупотребления. Закон гласит, что избиратели подают заявления о предоставлении возможности голосовать вне помещения избирательного участка, однако эти заявления, по существу, принимают окончательный и законный вид и заверяются только после выдачи избирательного бюллетеня. Закон ничего не говорит о том, каким образом соответствующие члены участковой избирательной комиссии получают информацию об избирателях, голосующих вне помещения избирательного участка. Это лишь означает, что нет никакой гарантии, что эта услуга не может быть оказана и другим избирателям, которые не подавали таких заявлений.

На практике участковые избирательные комиссии принимали эти заявки по телефону или от других избирателей, представляющих своих родственников или знакомых и обращавшихся в день выборов. Наблюдателям стало известно, что в отдельных случаях переносной избирательный ящик использовался не только для обслуживания избирателей, сделавших соответствующие заявки. Например, переносные избирательные ящики иногда использовались для обслуживания целых групп избирателей, например, военнослужащих, приписанных к общему избирательному участку, или отдыхающих в санаториях или домах отдыха, где не создавалось отдельного избирательного участка. Международные наблюдатели выявили, что вместо того, чтобы доставить избирателя к месту голосования, переносные избирательные ящики перевозились к целым группам избирателей. Заявления в таких случаях раздавались и заполнялись на ходу, одновременно с выдачей избирательных бюллетеней и без каких-либо заблаговременных индивидуальных обращений.

Хотя президентские выборы 1996 года в России в целом были проведены в духе Закона "О выборах Президента Российской Федерации", но четкость текста Закона о процедуре обеспечения голосования вне помещения избирательного участка делает систему президентских выборов уязвимой для злоупотреблений. Фактически, на некоторых избирательных участках, на которых были международные наблюдатели, члены участковых избирательных комиссий признались, что они предпримут попытку выявить непроголосовавших, проверить список избирателей. Идея состояла в том, чтобы направить членов участковой избирательной комиссии по адресам избирателей с целью побудить их принять участие в голосовании. Международных наблюдателей при этом заверяли, что переносные избирательные ящики в данном случае никоим образом не будут использовать. И все-таки, такой ход, безусловно, создает предпосылку для использования возможности проголосовать вне помещения избирательного участка, даже если это связано с доставкой избирательных бюллетеней в помещение участковой избирательной комиссии с опозданием. Руководствуясь то ли стремлением обеспечить необходимую явку избирателей, то ли желанием охватить максимальное число избирателей с определенным политическим настроением, члены участковой избирательной комиссии могут безнаказанно нарушать процедуру голосования вне помещения избирательного участка.

Было также выявлено с достаточной степенью очевидности, что имели место случаи нарушения отчетности по заявлениям избирателей. В день выборов обнаружилось, что члены участковой избирательной комиссии получали сведения об избирателях, подавших заявления о голосовании вне помещения избирательного участка, на клочках бумаги, на конвертах, на полях каких-то документов. Принимая заявки такого рода по телефону, члены участковых избирательных комиссий записывали эти сведения на том, что попадало в данный момент под руку. В ходе непосредственного голосования в день выборов члены участковых избирательных комиссий, по-видимому, переносили сведения об избирателях, подавших заявки, в соответствующие формы индивидуальных заявлений.



- 11.16 Необходимо уточнить соответствующие положения Закона и подробнее регламентировать условия предоставления возможности проголосовать вне помещения избирательного участка. На сегодняшний день Закон предоставляет такую услугу избирателям по состоянию здоровья "или другой уважительной причине". Хотя избирательный бюллетень, фактически, доставляется избирателям на дом, Закон не предписывает, чтобы избирательные бюллетени доставлялись избирателям исключительно по их месту жительства. Если переносной избирательный ящик и дальше будет использоваться для более широкого обслуживания избирателей или даже служить в качестве самостоятельного избирательного пункта, Закон "О выборах Президента Российской Федерации" должен конкретизировать те особые случаи, при которых эта услуга оказывалась бы в рамках правил. При обслуживании групп избирателей в специальных учреждениях или на закрытых объектах необходимо предусмотреть, чтобы командир соответствующей воинской части или руководитель объекта заблаговременно представлял заявку или обращение с указанием фамилий избирателей, которых необходимо обслужить таким образом в день выборов. Цель такого рода ограничений состоит в том, чтобы дать возможность членам участковой избирательной комиссии, наблюдателям и представителям кандидатов жестко проконтролировать количество избирательных бюллетеней, используемых вне помещения избирательного участка. Во всех случаях, когда избирательный бюллетень оказывается вне помещения для голосования, возникает риск злоупотребления или, что важно не в меньшей степени, опасности обвинений в нарушениях, хотя нарушений, как таковых, и не было бы.
- 11.17 Необходимо также установить предельный час или день приема заявлений о предоставлении возможности проголосовать вне помещения избирательного участка, даже если этот час будет назначен на день голосования. Установление предельного срока для таких заявлений позволило бы членам участковой избирательной комиссии точно рассчитать график обслуживания таких избирателей в интересах оптимизации процесса голосования. Это позволило бы делать соответствующие отметки в списке избирателей перед тем, как члены участковой избирательной комиссии покинут помещение избирательного участка с переносным избирательным ящиком. Это также помогло бы точно определить требуемое количество избирательных бюллетеней и количество обслуживаемых избирателей до выхода членов участковой избирательной комиссии, что помогло бы наблюдателям и доверенным лицам кандидатов обеспечить надлежащую гласность и максимально уменьшить риск злоупотреблений. Закон должен также предусмотреть, чтобы количество заявлений от избирателей и количество выносимых избирательных бюллетеней объявлялись гласно, в присутствии представителей кандидатов и наблюдателей, до выхода членов избирательной комиссии из помещения избирательного участка.
- 11.18 Закон однозначно определяет, что члены участковой избирательной комиссии, выезжающие по заявлениям, получают под роспись избирательные бюллетени в количестве, соответствующем числу заявлений. Инструкция Центральной избирательной комиссии, разрешающая членам участковых избирательных комиссий брать большее количество избирательных бюллетеней на случай, если избиратель испортит бюллетень и потребует другой, поощряет членов участковых избирательных комиссий к нарушению положений Закона "О выборах Президента Российской Федерации". В Закон должна быть внесена соответствующая поправка, если имевшая место практика будет сохранена. В случае, если законодатели сочтут нецелесообразной поправку такого рода, членам участковых избирательных комиссий придется строго придерживаться Закона и получать под роспись избирательные бюллетени в количестве, соответствующем числу заявлений. В Законе также должно быть четко записано, что во внимание будут приниматься только заявления, поступившие к установленному часу, и только эти заявления и адекватное им количество избирательных бюллетеней будут доставляться вместе с переносным избирательным ящиком избирателям, голосующим вне помещения избирательного участка. Такого рода поправки не вступили бы в противоречие с действующими требованиями относительно того, что неиспользованные бюл-

летени должны учитываться, и что результаты голосования на дому должны записываться в протоколе отдельной строкой. Важно, чтобы предельный срок подачи заявлений был опубликован с тем, чтобы избиратели были в курсе относительно того, что заявления должны подаваться ранее установленного срока. Заявки, принимаемые по телефону или лично, должны сразу же оформляться в установленном порядке. Закон должен предписывать, чтобы в заявлении избирателя о предоставлении возможности проголосовать вне помещения избирательного участка указывались краткие данные о подавшем заявление, дата, время и подпись члена избирательной комиссии, принявшего соответствующую телефонограмму, или подпись избирателя, лично обратившегося в участковую избирательную комиссию от лица своего родственника или знакомого.

- 11.19 Было бы полезно, если бы Закон предписывал членам участковой избирательной комиссии работать в парах при оказании такого рода услуг избирателям, и чтобы оба члена комиссии и наблюдатель, если таковой присутствует, расписывались в заявлениях избирателей.
- 11.20 Закон желательно дополнить положением, в котором бы определялось, чтобы не только число заявлений от избирателей и число использованных и возвращенных избирательных бюллетеней отмечалось в отдельном акте, но также и имя и организация того наблюдателя, который присутствовал при выносе на дом избирателей переносного избирательного ящика. Наблюдателям должно быть дано право подписывать такие заявления в качестве свидетелей. Поставив свою подпись, наблюдатель свидетельствует, что процедура голосования выполнена без нарушений. Такая форма контроля необходима для того, чтобы избежать возможных обвинений в злоупотреблениях или нарушениях Закона о выборах.



# 12

## ***ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ ИЗБИРАТЕЛЕЙ И ОТЧЕТЫ О РЕЗУЛЬТАТАХ ВЫБОРОВ***

Говоря в целом, Закон предусматривает надежный механизм быстрого подсчета голосов избирателей на уровне избирательных участков и передачу результатов голосования по инстанциям. В соответствии с положениями статьи 52 Закона "О выборах Президента Российской Федерации" подсчет избирательных бюллетеней ведут члены участковых избирательных комиссий в помещениях комиссий сразу после закрытия избирательного участка в 22 часа дня выборов. По закону подсчет голосов ведут члены участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса. Члены избирательной комиссии с правом совещательного голоса полностью исключаются из процесса подсчета голосов. Несмотря на ясность и однозначность требований, содержащихся в Законе и в инструкциях Центральной избирательной комиссии, продолжали иметь место случаи участия членов участковых избирательных комиссий с правом совещательного голоса в подсчете голосов избирателей. В ряде случаев в подсчете голосов принимали участие и наблюдатели от кандидатов. Хотя это и было нарушением установленного порядка, ни в одном из этих случаев международные наблюдатели не усмотрели угрозы нарушения процесса подсчета голосов или какой-либо манипуляции с результатами.

Закон предписывает разумные, но недостаточно подробные правила подсчета голосов и составления отчета по итогам голосования. В частности, положения Закона привязаны к логической последовательности этапов, выполняемых при подсчете голосов, и предписывают целый перечень сведений, которые должны быть отражены в протоколе по итогам голосования. Закон также определяет нормы, которыми надлежит пользоваться при определении действительных и недействительных бюллетеней, что в конечном счете влияет на выведение итоговых цифр. Помимо этого, статья 52 требует, чтобы подсчет голосов велся без перерыва до определения окончательных результатов.

### ***Действия до начала подсчета голосов***

Согласно статье 52 Закона "О выборах Президента Российской Федерации", перед вскрытием избирательных ящиков члены участковой избирательной комиссии в присутствии наблюдателей, представляющих кандидатов, избирательные объединения и избирательные блоки, и иностранных (международных) наблюдателей, если они находятся в помещении для голосования, подсчитывают и погашают неиспользованные избирательные бюллетени. Число этих избирательных бюллетеней оглашается и заносится в протокол об итогах голосования. Затем председатель участковой избирательной комиссии проверяет целостность печатей или пломб на избирательных ящиках, дает удостовериться в их неповрежденности членам участковой избирательной комиссии, наблюдателям и доверенным лицам и вскрывает избирательные ящики. Только после этого члены участковой избирательной комиссии приступают к подсчету голосов.

Статья 52 также регламентирует порядок вскрытия избирательных ящиков. Вначале производится подсчет избирательных бюллетеней, находившихся в переносных избирательных ящиках. Их число не должно превышать число заявлений в письменной форме избирателей о проведении голосования вне помещения для голосования. В случае обнаружения в переносном

избирательном ящике большего числа бюллетеней, чем число указанных заявлений, все избирательные бюллетени, находившиеся в переносном избирательном ящике, признаются недействительными решением участковой избирательной комиссии. Этот факт с указанием фамилий членов участковых избирательных комиссий, обеспечивавших проведение голосования вне помещения для голосования, отражается в акте, который прилагается к протоколу об итогах голосования. Это правило существенным образом усиливает правовую основу данной статьи Закона "О выборах Президента Российской Федерации", так как оно обеспечивает дополнительный контроль при проведении голосования вне помещения избирательного участка и уменьшает опасность злоупотреблений.

После того, как эти предварительные действия будут закончены, члены участковой избирательной комиссии открывают стационарные избирательные ящики и приступают к подсчету голосов.

### **Предложения**

Помимо погашения неиспользованных бюллетеней и подсчета избирательных бюллетеней, содержащихся в переносных избирательных ящиках, статья 52 не предписывает проводить какие-либо иные подготовительные мероприятия. Однако можно порекомендовать и другие шаги, которые было бы необходимо предпринять, прежде чем приступать к подсчету основной массы голосов.

Выше в данном докладе было уже упомянуто, что перед открытием избирательного участка на этапе подготовки к голосованию в итоговый протокол уже вносятся определенные статистические данные. В частности, прежде чем проголосует первый избиратель, в протокол необходимо, как было рекомендовано, внести:

количество избирателей в списке избирателей;

количество избирателей, обратившихся за открепительными удостоверениями;

общее количество избирательных бюллетеней, полученных участковой избирательной комиссией.

Эти данные уже известны до начала голосования и не должны подлежать каким-либо изменениям. Они должны составлять исходные данные, определяющие учет деятельности избирателей и членов комиссии в течение всего дня выборов.

В "Едином порядке подсчета итогов голосования и составления протоколов" Центральная избирательная комиссия Российской Федерации предписывает "заполнять протокол участковой избирательной комиссии об итогах голосования после проверки точности подсчета голосов избирателей" (!). Однако, заблаговременное внесение в протокол исходных статистических данных вполне согласуется со статьей 8 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", которая гласит, что "изменение списков избирателей после начала голосования недопустимо".

12.1 После закрытия избирательного участка и до открытия избирательных ящиков необходимо в правовом порядке предусмотреть, чтобы в протокол были внесены некоторые дополнительные исходные данные, которые бы определяли расчет всех действий в течение дня выборов и подведения итогов голосования. Эти записи должны бы вноситься в протокол отдельными строками и включать:

- количество неиспользованных и погашенных избирательных бюллетеней;
- количество избирательных бюллетеней, испорченных избирателями, или погашенных;
- количество избирателей, дополнительно внесенных в список избирателей в течение дня выборов; и

- количество избирателей, расписавшихся в списке избирателей по получении избирательного бюллетеня (количество избирательных бюллетеней, выданных избирателям в помещении избирательного участка в течении дня выборов).

12.2 После внесения этих данных в протокол желательно, чтобы председатель участковой избирательной комиссии объявил их в присутствии членов участковой избирательной комиссии, наблюдателей и присутствующих представителей кандидатов. Такое объявление создаст атмосферу доверия и поможет присутствующим наблюдателям и представителям кандидатов лучше понять порядок отчетности и процедуры определения итогов голосования, которые должны быть жестко увязаны с количеством зарегистрированных избирателей.

Только после того, как эти предварительные действия будут закончены, и исходные данные для итогового отчета внесены в протокол, следует вскрывать первый избирательный ящик (см. раздел *Составление протокола* ниже в этой главе).

## **Подсчет голосов, отданных вне помещения избирательного участка**

Использование переносных избирательных ящиков для сбора бюллетеней избирателей вне помещения избирательного участка является одним из примеров технических недостатков, возможных в условиях применения действующего законодательства о выборах. Аспекты процедурного характера выходят на первый план, когда возникает риск реального или возможного злоупотребления процедурой, являющейся составной частью избирательной системы. На процедурные вопросы необходимо обращать особое внимание всякий раз, когда избирательные бюллетени выносятся из помещения избирательного участка и используются вне поля зрения большинства членов избирательной комиссии и наблюдателей. Кроме тех положений, что переносные избирательные ящики должны вскрываться первыми при определении итогов голосования, и что количество избирательных бюллетеней не может превышать количества заявлений избирателей, закон никаким иным образом не регламентирует процедурный вопрос. Короче говоря, положения статьи 52 оставляют неразрешенными очень много вопросов.

- Когда закон говорит, что избирательные бюллетени из переносных избирательных ящиков должны быть подсчитаны в первую очередь, что означает в данном случае слово "подсчитаны"? Означает ли это, что надлежит подсчитать голоса избирателей или просто определить количество бюллетеней в данном переносном избирательном ящике?
- В случае, если на одном избирательном участке задействовано более одного переносного избирательного ящика, производится ли количественная сверка избирательных бюллетеней с поданными заявлениями избирателей по каждому переносному избирательному ящику, или избирательные бюллетени, изъятые из этих ящиков суммируются и заносятся в протокол как единый показатель?
- Каким образом голоса избирателей переносятся из этих бюллетеней в общие итоги голосования по избирательному участку?
- Избирательные бюллетени из переносных избирательных ящиков хранятся отдельно, или они перемешиваются с другими избирательными бюллетенями, изъятными из стационарных избирательных ящиков на данном избирательном участке?

Ответы на эти вопросы весьма существенным образом будут отражать уровень и качество контролируемости и чистоты процесса подсчета голосов избирателей.

Отсутствие в законодательстве по выборам положений, регулирующих ряд процедурных вопросов, ставит Центральную избирательную комиссию перед необходимостью разработать ме-

ханизм учета этих исключительно важных голосов избирателей при определении итогов голосования. *Специальное руководство Центральной избирательной комиссии "Рабочий блокнот члена участковой избирательной комиссии"* требует, чтобы члены избирательных комиссий считали бюллетени по каждому переносному избирательному ящику отдельно. Такая процедура весьма разумна, так как в случае, если количество избирательных бюллетеней в одном переносном избирательном ящике будет превышать количество заявлений по данному переносному избирательному ящику, только эти бюллетени подлежат исключению из подсчета голосов. Ошибка, допущенная при выдаче избирательных бюллетеней по одному переносному избирательному ящику, не исключает из учета бюллетени из других переносных избирательных ящиков.

Однако распоряжения Центральной избирательной комиссии на президентских выборах не смогли компенсировать недостатки избирательного законодательства. Например, трудно понять, чем руководствовались законодатели, когда они предписали подсчитывать избирательные бюллетени из переносных избирательных ящиков до того, как будут вскрыты стационарные избирательные ящики. В том виде, в каком эта норма зафиксирована в законе, она позволяет членам участковой избирательной комиссии субъективно решать вопрос относительно этих бюллетеней и подсчитывать либо просто их количество, либо те голоса избирателей, которые содержатся в данном бюллетене. Руководство по проведению выборов также не прояснило, следует ли подсчитывать голоса избирателей, содержащиеся в этих бюллетенях, до того, как будут вскрыты стационарные избирательные ящики. Ни избирательное законодательство, ни инструкции Центральной избирательной комиссии не дали четких указаний относительно того, как эти избирательные бюллетени должны быть упакованы или каким-либо иным образом отделены от основной массы бюллетеней. Не говорит ничего "Рабочий блокнот" и о том, каким образом голоса, содержащиеся в переносных избирательных ящиках, должны учитываться или фиксироваться при определении итогов голосования.

При отсутствии конкретных законоположений и письменных распоряжений Центральной избирательной комиссии по обработке данных, содержащихся в бюллетенях, все участковые избирательные комиссии, по-видимому, исходили из того, что эти избирательные бюллетени должны быть просто подсчитаны без учета содержащихся в них голосов избирателей. После того, как их количество было определено, и члены избирательных комиссий убеждались в том, что оно соответствует количеству заявлений избирателей о проведении голосования вне помещения для голосования, открывались стационарные избирательные ящики, и все бюллетени из этих ящиков вываливались на стол в единую кучу, к которой примешивались и бюллетени из переносных избирательных ящиков.

Такая практика имеет и свои преимущества, и свои недостатки. К положительной стороне такого подхода можно отнести то, что смешивание избирательных бюллетеней, по которым избиратели голосовали вне помещения для голосования, с основной массой бюллетеней гарантирует то, что будет невозможно узнать, насколько мнение избирателей, голосовавших на дому, отличается от волеизъявления тех, кто пришел на избирательный участок. Следует признать, однако, что в подавляющем большинстве случаев принцип тайного голосования с использованием переносных избирательных ящиков был соблюден. К недостаткам такого подхода при подсчете голосов можно отнести то, что, когда все избирательные бюллетени смешиваются воедино, контроль за прохождением избирательных бюллетеней из переносных избирательных ящиков теряет свой след. Любые обвинения, которые могут быть выдвинуты с целью подвергнуть сомнению честность голосования с использованием переносных избирательных ящиков, могут быть отнесены ко всей массе избирательных бюллетеней, а не только к тем, которые фигурировали при голосовании вне помещения для голосования. Этот вопрос заслуживает дополнительного изучения и разрешения в процессе развития правовой реформы в России.

## **Предложения**

- 12.3. Положения статьи 52 о подсчете бюллетеней, содержащихся в переносных избирательных ящиках, должны предусматривать конкретные процедуры, позволяющие обеспечить надлежащий контроль при подсчете голосов и соответствующую проверяемость итогов голосования в случае обоснованного сомнения. Во всяком случае, закон о выборах должен быть доработан с тем, чтобы дать ответы на ключевые процедурные вопросы, все еще не получившие четкой регламентации.
- 12.4. Закон должен предписать, чтобы результаты проверки соответствия избирательных бюллетеней, находящихся в переносных избирательных ящиках, количеству заявлений избирателей протоколировались по каждому переносному избирательному ящику отдельно. Документироваться должны данные, отражающие номера всех переносных избирательных ящиков, фамилии членов избирательной комиссии, ответственных за данный ящик, а также количество избирательных бюллетеней и письменных заявлений, относящихся к каждому переносному избирательному ящику.
- 12.5. Закон должен определить, чтобы голоса, содержащиеся в избирательных бюллетенях, изъятых из переносных избирательных ящиков, подсчитывались отдельно и не смешивались с основной массой голосов, полученных из стационарных избирательных ящиков. После того, как будет определено, что количество бюллетеней, содержащихся в переносных избирательных ящиках, соответствует количеству заявлений, избирательные бюллетени из всех переносных избирательных ящиков, не получивших каких-либо замечаний, смешиваются воедино для подсчета голосов. Смешивание всех избирательных бюллетеней из переносных избирательных ящиков поможет сохранить тайну выбора избирателей, проголосовавших вне помещения для голосования.
- 12.6. Голоса, поданные за каждого кандидата вне помещения для голосования, должны быть запротолкированы отдельной строкой, а соответствующие избирательные бюллетени упакованы также отдельно. Имея эту группу бюллетеней упакованными отдельно от избирательных бюллетеней, изъятых из стационарных ящиков, любые сомнения по поводу чистоты голосования вне избирательного участка не могут быть распространены на голосование в стенах избирательного участка.
- 12.7. Поскольку такая процедура, естественно, займет время и может задержать вскрытие стационарных избирательных ящиков, представляется целесообразным изменить порядок вскрытия избирательных ящиков. Было бы разумнее вначале открывать стационарные избирательные ящики и проводить подсчет содержащихся в них бюллетеней.

## **Недействительные бюллетени**

При проверке каждого избирательного бюллетеня во время подсчета голосов участковая избирательная комиссия должна определить, засчитывать данный бюллетень или же признать его недействительным. Закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" содержит лишь общие положения относительно того, когда проголосовавшие бюллетени объявляются недействительными. Статья 31 устанавливает следующие два признака, достаточные для признания избирательного бюллетеня недействительным:

- когда волеизъявление избирателя невозможно определить;
- когда бюллетень не соответствует установленной форме.

В данном случае обращает на себя внимание то обстоятельство, что требования статьи 30 о том, что "бюллетень должен иметь печать участковой избирательной комиссии или подписи, по крайней мере, двух членов комиссии", отсутствуют в статье 31, где дается перечень признаков, достаточных для признания избирательного бюллетеня недействительным.



Статья 52 Закона "О выборах Президента Российской Федерации" также перечисляет признаки, достаточные для выбраковки избирательного бюллетеня. В статье обозначены случаи, при которых волеизъявление избирателя невозможно выявить, упоминается и требование заверять избирательные бюллетени. Согласно данной статье, избирательный бюллетень должен быть отвергнут как недействительный, если он:

- не установленной формы;
- не заверен членами избирательной комиссии;
- имеет пометки о выборе более чем в одном квадрате;
- не имеет никаких пометок о выборе;
- не позволяет определить выбор избирателя.

В случае возникновения спорной ситуации вокруг того, признавать или не признавать данный избирательный бюллетень, решение принимается по результатам голосования членов участковой избирательной комиссии. Когда решение принято, и избирательный бюллетень признан недействительным, на обратной стороне бюллетеня должно быть записано об основаниях данного решения. Требование, чтобы эта запись была заверена не менее чем тремя членами избирательной комиссии, содержится в статье 31 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" и в статье 52 Закона "О выборах Президента Российской Федерации".

Недействительные бюллетени, включая бюллетени, содержащиеся в переносных избирательных ящиках, и погашенные в связи с тем, что их количество превышало имевшееся количество заявлений избирателей о проведении голосования вне помещения для голосования, хранятся отдельно.

Среди признаков, характеризующих президентские выборы в России с положительной стороны, следует отметить тот факт, что очень незначительное количество избирательных бюллетеней было признано недействительными. Согласно статистике, менее 2% бюллетеней были отвергнуты как недействительные. Особенно показательным то, что в общей массе недействительных бюллетеней лишь ничтожно малую часть составляли бюллетени, в которых избиратели поместили свой выбор вычеркиванием отвергнутых кандидатов, а не следовали установленному порядку. В целом, такое достижение было обеспечено усилиями Центральной избирательной комиссии, развернувшей интенсивную информационную кампанию в предвыборный период с целью обучения избирателей новой процедуре заполнения избирательного бюллетеня.

### ***Предложения***

Желательно, чтобы законодатели и члены избирательных комиссий проверили все упущения и нестыковки в различных законах о выборах и разработали соответствующие поправки, которые бы обеспечили единые критерии для признания избирательного бюллетеня недействительным. Ниже перечислены некоторые моменты, требующие доработки.

12.8 В статье 30 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" ничего не говорится о том, что отсутствие заверяющей печати и подписей на избирательном бюллетене является основанием для признания его недействительным.

12.9 Хотя в статье 52 Закона "О выборах Президента Российской Федерации" и содержатся основания для признания избирательного бюллетеня недействительным, не все эти признаки указаны в одном месте. К сожалению, членам участковой избирательной комиссии приходится просматривать и другие статьи для того, чтобы собрать воедино и другие признаки, по которым можно забраковать избирательный бюллетень. Например, приходится обращаться к статье 49, в которой дается краткое описание помещения для голосования. В одной из частей этой статье говорится о кабинках для тайного голосования, ко-

торые должны быть оснащены столиками и письменными принадлежностями. Причем "применение для этих целей карандашей не допускается". В техническом плане это указание налагает на членов избирательной комиссии требование обеспечить необходимые письменные принадлежности, но никоим образом не для избирателя, который может воспользоваться своим собственным карандашом. Этот момент не прояснен до конца еще и потому, что в перечне оснований для непризнания действительным избирательного бюллетеня статья 52 не содержит требования к избирателю делать отметку о своем выборе только чернилами.

- 12.10 Инструкция Центральной избирательной комиссии применительно к статье 49 ясно указывает запретительный характер ограничения по письменным принадлежностям, используемым в кабинках для голосования, в соответствии с которым выбор избирателя, помеченный карандашом, не дает оснований признать бюллетень действительным. Более того, в инструкции Центральной избирательной комиссии говорится, что "исправления и подтертости также являются основанием, позволяющим не учитывать избирательный бюллетень при подсчете", хотя в данном случае четкое юридическое обоснование отсутствует. Аргумент, что исправления и подтертости на лицевой стороне избирательного бюллетеня свидетельствуют о неясности намерений избирателя, не может быть принят как достаточно убедительный. По мере развития правовой реформы было бы желательно собрать все признаки непризнания избирательного бюллетеня, действительно, в одном положении закона и исключить те части, которые допускают широкую интерпретацию текста.

## **Процедура подсчета голосов на практике**

Хотя избирательное законодательство и соответствующие распоряжения и инструкции Центральной избирательной комиссии содержат основные указания и разъяснения по процедуре подсчета голосов избирателей, они, тем не менее, не предписывают полной последовательности действий, совершаемых членами избирательных комиссий при обработке и подсчете бюллетеней. По существу, решение практических вопросов обработки избирательных бюллетеней оставлено на усмотрение участковых избирательных комиссий. В своем Постановлении от 12 апреля 1996 года "О принятии единого порядка учета итогов голосования и заполнения протоколов" Центральная избирательная комиссия, в частности, предписала:

"В целях реализации требований федерального законодательства и единого порядка по вопросам обеспечения открытости и гласности подсчета голосов избирателей участковая избирательная комиссия самостоятельно определяет последовательность обработки бюллетеней, включая процедуру оглашения содержания избирательных бюллетеней." (!)

В конечном счете, все это означает, что каждый избирательный участок, как и каждый выборы, будут иметь свой набор правил подсчета голосов, никак не объединенные единым стандартом. Такая высокая степень гибкости и неизбежные при этом расхождения никак не согласуются с положениями статьи 15 части 2, которая гласит, что Центральная избирательная комиссия обеспечивает контроль за соблюдением законности в процессе подготовки и проведения президентских выборов, а также за "единообразным применением" Федерального Закона.

По итогам работы на предыдущих выборах в России самые разные наблюдатели представили отчеты, в которых фигурировала одна и та же тема. Многие наблюдатели отмечали, что члены участковых избирательных комиссий вели себя непоследовательно при подсчете голосов, проявляя при этом замешательство и несобранность. Складывалось впечатление, что у них не было четкой процедуры действий для обеспечения спокойного и уверенного подсчета голосов. На каждом избирательном участке, по всей вероятности, действовал свой порядок обработки бюллетеней при подсчете голосов избирателей. Наблюдатели также отмечали, что члены участковых избирательных комиссий зачастую объясняли свои нечеткие действия при подсчете голосов недостаточной предварительной подготовкой.

И действительно, при подготовке к проведению президентских выборов Центральная избирательная комиссия обратила особое внимание на обучение членов избирательных комиссий. В частности, руководство *"Рабочий блокнот члена избирательной комиссии"*, разработанное Центральной избирательной комиссией, получило прекрасные отзывы, так как содержало практические рекомендации по организации действий на избирательном участке в день выборов. В данном руководстве также были даны ссылки на соответствующие статьи Закона, которые давали правовую основу для тех или иных действий, выполняемых членами участковой избирательной комиссии.

Помимо изложения статей закона на понятном для каждого языке данное руководство также содержало полезные комментарии, разъяснения, схемы, иллюстрации и примеры с тем, чтобы помочь членам участковых избирательных комиссий адекватно выполнить требования закона даже в тех случаях, когда положения закона не предлагают однозначных предписаний. Например, данный *"Рабочий блокнот"* предложил эффективную процедуру действий в ситуации, когда количество избирательных бюллетеней в переносных избирательных ящиках оказалось больше количества заявлений от избирателей, пожелавших проголосовать вне помещения для голосования. В данном случае просто был предложен образец формы для документирования этой ситуации и изложения причины, по которой данные бюллетени оказались исключенными из подсчета голосов избирателей. В других случаях данное руководство давало разъяснения по личным документам, которые могут приниматься на выборах как документы, удостоверяющие личность избирателя, а также по процедурам работы с избирателями, не представившими какого-либо удостоверяющего личность документа, или с избирателями, явившимися на избирательный участок с двумя и более паспортами и пожелавшими проголосовать за своих знакомых или родственников. Инструкция также рекомендовала членам избирательных комиссий не препятствовать любому человеку, находящемуся в данный момент на избирательном участке, знакомиться с протоколом для получения сведений об итогах голосования.

Однако, точно также как и Закон, *"Рабочий блокнот"*, изданный Центральной избирательной комиссией не дает четко изложенной последовательности действий при обработке избирательных бюллетеней в процессе подсчета голосов избирателей.

На президентских выборах делегации международных наблюдателей также обратили внимание на нечеткость и неорганизованность действий членов участковых избирательных комиссий при подготовке к подсчету голосов, хотя по общему признанию этот этап стал намного более упорядочен, чем на предыдущих выборах. На разборе, проведенном МФИС по результатам первого раунда голосования на президентских выборах, многие сошлись в одном мнении относительно того, что процедуры подсчета голосов на избирательных участках часто выглядели непоследовательными и путанными. В ряде мест члены избирательных комиссий пребывали в замешательстве, не имея общего мнения относительно порядка действий. По наблюдениям международных представителей, местные наблюдатели обращали внимание членов участковых избирательных комиссий на то, что те нарушали последовательность действий при обработке бюллетеней.

Опираясь на свои наблюдения в Москве, на подмосковных сельских избирательных участках, а также в Ставропольском крае, международные наблюдатели от МФИС также обратили внимание на непоследовательность действий членов избирательных комиссий при подсчете голосов избирателей. Например, на московских избирательных участках члены избирательных комиссий вели одновременный учет голосов по всем кандидатам. Вместо того, чтобы рассортировать бюллетени по кандидатам, один член участковой избирательной комиссии оглашал по очереди бюллетени, лежавшие в общей куче, а другой ставил палочки на чистом листе бумаги напротив фамилий соответствующих кандидатов. В Ставропольском крае такая методика, кстати, не использовалась. Там избирательные бюллетени были вначале рассортированы по кандидатам, а уже затем подсчитаны отдельно.

Даже в рамках одного и того же избирательного участка не наблюдалось последовательности действий на этапе подсчета голосов при первом раунде голосования и при повторном голосовании. Во время повторного голосования наблюдатели от МФИС получили возможность побывать на тех же избирательных участках Москвы, которые они посетили во время первого раунда голосования. Было отмечено, что учетные листы больше не использовались, хотя они и были очень удобной формой подсчета голосов, как пытались убедить наблюдателей члены участковой избирательной комиссии.

Было отмечено, что как только начальная неразбериха на избирательных участках была преодолена, и члены комиссии входили в привычный ритм работы, подсчет голосов, как правило, шел гладко и быстро. Отдельные сбои в процедуре, отмеченные наблюдателями, не являлись умышленными попытками изменить итоги голосования. В целом, большинство наблюдателей считают, что итоги голосования, подведенные на избирательных участках, правдиво отражают волеизъявление народа.

Работники избирательных структур в большинстве своем согласятся, что в идеале они хотели бы иметь такие методики и механизмы подсчета голосов, которые бы почти исключали возможность каких-либо жалоб и заявлений по вопросам определения итогов голосования. Когда речь идет о подсчете голосов и о подведении итогов особенно важно обеспечить последовательность, четкость, гласность и открытость этого процесса. По существу, реализация всех этих условий зависит от наличия однозначных единых правил, предписанных для применения всем участковым избирательным комиссиям. На любом уровне члены избирательных комиссий должны быть способны выполнять свои функциональные обязанности четко и уверенно. Именно тогда, когда возникают проблемы с открытостью и гласностью, когда члены участковых избирательных комиссий проявляют неуверенность при подсчете голосов, или когда вскрываются расхождения или неопределенности в процедурах действий, кандидаты, доверенные лица, наблюдатели и представители средств массовой информации начинают подвергать сомнению результаты выборов и компетентность членов избирательных комиссий. Именно по этой причине очень важно, чтобы члены участковых избирательных комиссий по всей Российской Федерации были обучены квалифицированно пользоваться едиными формализованными процедурами, а не получали разрешение определять свои местные правила.

### *Предложения*

12.11 Было бы желательным, если бы Закон более однозначно предписал порядок обработки заполненных бюллетеней в целях обеспечения единообразия и последовательности, которые являются неотъемлемыми частями и важными характеристиками любой системы отчетности. По крайней мере, часть 15 статьи 15 Закона "О выборах Президента Российской Федерации" должна быть усилена с тем, чтобы Центральная избирательная комиссия имела полномочия не только устанавливать единый порядок обработки итогов голосования, но также определять единую процедуру подсчета голосов. Участковые избирательные комиссии не должны иметь права "определять свой порядок подсчета голосов". Такая процедура должна быть обязательной к исполнению на всех избирательных участках, создаваемых для проведения выборов.

12.12 На президентских выборах, в основном, применялись две методики подсчета голосов: метод учетного листка и метод индивидуального подсчета. Любая из двух методик может быть достаточно эффективной, если установленная процедура предполагает соответствующие меры по обеспечению надежности, точности и открытости подсчета. Однако более предпочтительно, чтобы закон предписывал использование учетных листов при подсчете голосов избирателей. Этот метод, очевидно, имеет ряд преимуществ, о которых следует хотя бы вскользь упомянуть. Главное преимущество состоит в том, что фиксирование каждого голоса на учетном листке является формой документирования подсчета и обоснования итоговых показателей, внесенных в протокол. Метод учетного листа также обеспечивает более высокий уровень гласности и открытости подсчета, поскольку на-

блюдатели могут, фактически, контролировать то, как распределяются голоса между кандидатами. Помимо этого метод учетного листа еще и эффективен. Во время первого раунда президентских выборов было отмечено, что подсчет голосов по учетным листам занимает никак не больше времени, чем при использовании метода индивидуального подсчета, который практиковался на нескольких проверяемых избирательных участках и предполагал сортировку бюллетеней по кандидатам и отдельный подсчет голосов по каждому из них.

12.13 Независимо от той процедуры, которая будет окончательно согласована и принята, можно уже сейчас предложить механизмы процедурного характера, которые будут способствовать чистоте подсчета и сохранению открытости. Ниже приводятся несколько примеров возможной формализации того и другого метода подсчета голосов при максимальном обеспечении требований контроля и гласности.

Ниже приводятся примеры разработки инструкций в отношении метода сортировки бюллетеней и подсчета голосов и метода использования учетного листа. Последовательное описание особенностей каждого метода имеет цель выработать единообразие процедуры, требуемое в соответствии со статьей 15 (15) Закона "О выборах Президента Российской Федерации", при этом создавая внутренние механизмы обеспечения точности и большей гласности.

### ***Образец инструкции №1: Метод учетного листа***

Метод учетного листа может быть реализован в нескольких вариантах. Во время первого раунда голосования в Москве (при одновременных выборах мэра города Москвы) подсчет голосов был начат с разделения местных и федеральных бюллетеней. Обработка разных бюллетеней велась разными командами за разными столами. За каждым столом один член участковой избирательной комиссии зачитывал бюллетени, а другой член комиссии делал соответствующие пометки в своем листке учета напротив фамилии кандидата. Остальные члены участковой избирательной комиссии и наблюдатели в это время находились в этой же комнате, ожидая результатов. Некоторые члены избирательной комиссии в это время были заняты подготовкой к упаковке и транспортировке избирательных бюллетеней, подсчетом избирателей, включенных в дополнительные списки, и другими делами. Если узаконивать использование учетного листа как формализованного метода обработки бюллетеней, можно предусмотреть ряд процедурных новшеств для того, чтобы сделать эту систему подсчета еще более эффективной. В частности, для быстрой обработки бюллетеней участковую избирательную комиссию можно разбить на несколько небольших групп, в составе до четырех человек. Каждая группа получала бы часть бюллетеней для обработки на своем столе. Два члена каждой группы располагались бы за столом, напротив друг друга. Обязанности между членами малых групп могли бы распределяться следующим образом:

1. пара "чтецов" располагается на одном конце стола - один из них оглашает содержание бюллетеня, а второй подтверждает, что бюллетень оглашен правильно;
2. другая пара членов малой группы располагается на противоположном конце этого же стола и фиксирует объявляемые результаты в листах учета. Один ведет счет, заполняя первый экземпляр учетного листа, а его партнер делает соответствующие пометки на втором экземпляре листа учета.

Некоторые подготовительные шаги помогли бы увеличить скорость и эффективность обработки избирательных бюллетеней. Остальным членам участковой избирательной комиссии можно было бы поручить группирование бюллетеней в пакеты по 25 штук в каждом. Имея бюллетени, собранными в такие пакеты, счетчикам было бы значительно легче провести контроль подсчета голосов в процессе обработки бюллетеней и, тем самым, исключить ошибки. Чтецы откладывают в сторону недействительные бюллетени, которые

подлежат перепроверке и подсчету. По мере того, как набирается пакет из 25 оглашенных бюллетеней, члены малой группы, которые делают отметки в учетных листах, объявляют свои результаты с тем, чтобы убедиться, что у них нет расхождений по результатам каждого кандидата. В случае расхождения ошибка будет выявлена в последнем комплекте из 25 бюллетеней и немедленно устранена. Дополнительным приемом, который мог бы помочь упорядочить процесс подсчета бюллетеней, является использование разного цвета чернил для обозначения результатов по каждой группе бюллетеней из 25 штук.

По завершении подсчета итоговые данные по каждому кандидату заносятся в протокол. Первый экземпляр учетного листа мог бы в качестве сопутствующего документа приобщаться к протоколу, представляемому в территориальную избирательную комиссию. Второй экземпляр учетного листа мог бы храниться в участковой избирательной комиссии.

### **Образец инструкции №2: Метод индивидуального подсчета**

Если метод индивидуального подсчета будет принят в качестве установленной процедуры подсчета голосов избирателей, можно уже сейчас внести ряд предложений, которые способствовали бы укреплению контроля и гласности, а также позволили бы создать внутренние механизмы проверки правильности обработки бюллетеней. Судя по тому, как этот метод применялся при подсчете голосов на президентских выборах, можно заключить, что итоги голосования были подведены точно и честно, несмотря на то, что уровень открытости был на весьма низком уровне, а также на то, что формализованные процедуры проверки правильности подсчета голосов практически отсутствовали. Обычно избирательные ящики открывались, и все их содержимое сразу вываливалось на середину большого стола, после чего члены участковой избирательной комиссии немедленно приступали к сортировке бюллетеней по кандидатам. Хотя в этом не было злого умысла, но возможность для наблюдателей следить за обработкой бюллетеней на этом этапе была затруднена. Члены участковой избирательной комиссии просто брали из общей кучи бюллетени и формировали свои стопки бюллетеней по кандидатам индивидуально. Каждый член комиссии сам определял, в какую стопку положить тот или иной избирательный бюллетень. Когда сортировка бюллетеней по кандидатам заканчивалась, все родственные стопки объединялись. Выделялся один член комиссии, который подсчитывал количество бюллетеней, собранных каждым кандидатом. На некоторых участках бюллетени собирались по 50 штук и перекладывались крест-накрест. Затем председатель участковой избирательной комиссии подсчитывал количество этих пакетов по 50 бюллетеней по каждому кандидату, плюсуя разрозненные бюллетени, не составившие очередной порции из 50 штук.

Этот довольно вольный подход к обработке бюллетеней проходил с участием членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса, которые, по закону, не могут участвовать в подсчете голосов. Не было принято никаких единых мер к тому, чтобы обеспечить контроль на этапах оглашения содержания бюллетеней и их раскладки по индивидуальным стопкам. Такая практика не дала возможности наблюдателям уследить за ходом процесса и независимо проверить правильность подсчета голосов. При таком сценарии ошибки при раскладке бюллетеней вскрыть просто невозможно. При данных обстоятельствах наблюдателям остается просто сидеть и ждать объявления итогов голосования. В целях улучшения открытости и контроля, а также обеспечения правильности подсчета можно предложить следующие конкретные процедуры.

1. Членов участковой избирательной комиссии можно проинструктировать заранее, чтобы они заготовили поля на рабочем столе с отметкой для каждого кандидата, занесенного в бюллетень. Эти отметки могли бы быть размещены в том же порядке, в каком кандидаты указаны в бюллетени. Могут быть сделаны дополнительные поля для избирательных бюллетеней "против всех кандидатов" и для недействи-

тельных бюллетеней. При раскладке избирательных бюллетеней на каждом помеченном поле формировалась бы стопка избирательных бюллетеней с голосами, отданными тому или другому кандидату.

2. Можно назначить группу в составе двух членов участковой избирательной комиссии для формирования и подсчета индивидуально разложенных бюллетеней, действительных бюллетеней и бюллетеней с голосами "против всех кандидатов".
3. Председателю, заместителю председателя, секретарю и остальным членам участковой избирательной комиссии может быть поручено осуществить раскладку голосов избирателей по кандидатам и выбраковку действительных бюллетеней. Эти члены избирательной комиссии передавали бы бюллетени соответствующим малым группам, которые бы проверяли правильность раскладки избирательных бюллетеней. В случае ошибки они направляли бы ошибочно адресованный избирательный бюллетень в нужное поле.
4. После завершения раскладки избирательных бюллетеней каждая малая группа членов избирательной комиссии производила бы подсчет своих бюллетеней, подводила бы итоги и расписывалась за правильность подсчета на отдельном листе бумаги с указанными на нем итоговыми данными. В данном случае можно было бы собирать бюллетени в пакеты по 50 штук и укладывать их крест-накрест.
5. В порядке дополнительного контроля подсчета голосов избирателей малые группы могли бы меняться местами с тем, чтобы производить повторный подсчет голосов. Результаты повторного подсчета можно было бы сравнивать с данными, полученными первой группой. В случае расхождения первая группа вновь пересчитывала бы свои избирательные бюллетени.
6. Завершив контрольный пересчет и убедившись в правильности полученных ими данных, члены избирательной комиссии докладывали бы итоги голосования по своим кандидатам председателю комиссии для последующего внесения этих данных в протокол. Когда бюллетени по каждому кандидату были бы упакованы и опечатаны для транспортировки, члены соответствующих малых групп ставили бы свои подписи на ящиках (мешках), содержащих отработанные ими бюллетени.

Хотя любой из этих методов подсчета может иметь несколько вариантов, предложенные выше примеры показывают, каким образом процедуру подсчета бюллетеней можно увязать воедино для того, чтобы обеспечить правильность подсчета, надлежащий контроль и гласность. По мере того, как кандидаты, их представители, члены участковых избирательных комиссий с правом совещательного голоса, наблюдатели и представители средств массовой информации будут все более осваиваться со своими обязанностями и овладевать тонкостями системы голосования, они будут менее терпимы к ошибкам и промахам со стороны членов участковых избирательных комиссий. Необходимость придерживаться единых правил на избирательных участках со всей очевидностью вытекает из задачи не давать пищу для жалоб и заявлений по поводу мнимых или реальных нарушений порядка подсчета голосов избирателей.

## **Составление протокола**

Несмотря на то, что единые процедуры подсчета голосов избирателей и обработки бюллетеней в значительной степени отсутствовали, а также имели место отдельные случаи непоследовательности, неорганизованности, наблюдатели, побывавшие на избирательных участках, пришли, в общем, к единому мнению относительно того, что итоги голосования были определены точно. После разрешения процедурных сбоев участковые избирательные комиссии, как правило, завершали свою работу четко и эффективно.

За подсчетом голосов следует заполнение протокола, куда вносятся итоги обработки бюллетеней и результаты выборов. Протокол исполняется в трех экземплярах в присутствии всех уполномоченных наблюдателей и подписывается всеми членами данной участковой избирательной комиссии. Использование карандаша для заполнения протокола не разрешается. Помимо этого, в протоколе не должно быть исправлений и подчисток. Любой член участковой избирательной комиссии, выразивший несогласие с частью или всеми данными, внесенными в протокол, имеет право изложить свое особое мнение в письменном виде. В протоколе делается запись об особом мнении члена избирательной комиссии, а сам текст заявления с особым мнением прилагается к первому экземпляру протокола. Заверенные копии жалоб и принятых по ним решений участковой избирательной комиссии прилагаются к первому и второму экземплярам протокола.

Один экземпляр протокола с соответствующими приложениями немедленно направляется в территориальную избирательную комиссию. Второй экземпляр протокола вместе с опечатанными проголосовавшими бюллетенями, списками членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса, наблюдателей от кандидатов, избирательных объединений и блоков, международных и иностранных наблюдателей, а также представителей средств массовой информации, присутствовавших при подсчете голосов, подшивается в дело и хранится у секретаря участковой избирательной комиссии. Третий экземпляр протокола предъявляется для ознакомления доверенным лицам кандидатов, наблюдателям, членам избирательной комиссии с правом совещательного голоса, а также представителям средств массовой информации.

В конце концов, избирательная документация, включая ящики (мешки) с бюллетенями, транспортируется в территориальную избирательную комиссию не позднее чем через 10 дней после официального объявления результатов выборов. В большинстве случаев делегации наблюдателей свидетельствовали, что участковые избирательные комиссии отвозили все избирательные материалы в соответствующие территориальные избирательные комиссии вместе с протоколами сразу после завершения выборов и подведения итогов. Закон не проясняет обстоятельства, при которых оправдана задержка со сдачей избирательной документации. Очевидно, запас в 10 дней для сдачи материалов предусмотрен для тех избирательных участков, которые удалены от территориальных избирательных комиссий. К сожалению, закон не предусматривает меры по обеспечению сохранности тех избирательных материалов, которые разрешено складывать с задержкой.

Хотя подсчет голосов на всех проверенных избирательных участках проходил гладко, этого никак нельзя сказать о процессе составления протоколов. Все наблюдатели в один голос отметили, что членам участковых избирательных комиссий потребовалось меньше времени на подсчет голосов, чем на заполнение протоколов. Неразбериха и излишние тревожения членов избирательной комиссии при заполнении протоколов объяснялись, скорее всего, следующими тремя обстоятельствами.

1. Определяя перечень данных для внесения в протокол, статья 52 "Закона о выборах Президента Российской Федерации" не упоминает ряд показателей, которые необходимы для удовлетворения требований ряда законоположений, существенным образом влияющих на правильность отчетности за бюллетени, выданные данному избирательному участку для обеспечения голосования в день выборов.
2. Форма протокола, разработанная с учетом структуры соответствующей статьи Закона "О выборах Президента Российской Федерации", неудобна для заполнения. В разделе данных по бюллетеням не содержится никаких подсказок для проведения расчетов, которые обязательно должны быть сделаны до внесения в протокол основной массы данных.
3. У членов участковых избирательных комиссий нет четкого понимания содержания протокольных разделов по бюллетеням, нет осознания того, что данный раздел



протокола имеет принципиальное значение для обеспечения достоверной отчетности.

В соответствии со статьей 52 Закона "О выборах Президента Российской Федерации", участковые избирательные комиссии заполняют протоколы по итогам голосования и направляют их в территориальные избирательные комиссии для суммирования итогов. После подсчета голосов члены участковых избирательных комиссий составляют протоколы по своим участкам. Изданный Центральной избирательной комиссией, "Единый порядок учета итогов голосования и заполнения протоколов", а также "Рабочий блокнот члена участковой избирательной комиссии", предписывают членам избирательных комиссий заполнять протоколы только после того, как они убедились в правильности подсчета голосов избирателей. В протокол об итогах голосования вносятся следующие данные:

1. количество избирателей, внесенных в список избирателей, включая избирателей, внесенных в список дополнительно;
2. количество избирательных бюллетеней, выданных избирательной комиссией;
3. количество избирательных бюллетеней, выданных избирателям на избирательном участке в день выборов;
4. количество избирательных бюллетеней, выданных избирателям, проголосовавшим вне помещения для голосования;
5. количество погашенных избирательных бюллетеней;
6. количество избирательных бюллетеней, содержащихся в стационарных избирательных ящиках (за исключением бюллетеней неустановленной формы);
7. количество избирательных бюллетеней, содержащихся в переносных избирательных ящиках (за исключением бюллетеней неустановленной формы);
8. количество действительных избирательных бюллетеней;
9. количество избирательных бюллетеней, признанных недействительными (в том числе отдельной строкой - количество избирательных бюллетеней, не содержащих отметок ни по одной из позиций);
10. фамилии, имена и отчества, а при их совпадении - иные данные о внесенных в избирательный бюллетень кандидатах;
11. количество голосов избирателей, поданных за каждого кандидата;
12. количество голосов избирателей, поданных против всех кандидатов.

Эти пункты отражают общие параметры, которые обычно связывают с отчетностью по избирательным бюллетеням. Однако они не могут быть достаточными для того, чтобы дать полную картину волеизъявления избирателей и выполнить те требования, которые содержатся в различных статьях закона. К сожалению, без дополнительных данных представить исчерпывающий отчет об итогах голосования на избирательном участке просто невозможно.

### **Предложения**

Ниже приведены примерные данные, которые должны по Закону включаться в протокол для обеспечения полной отчетности и гласности.

12.14 Пункт 1 Перечня данных для включения в протокол об итогах голосования касается избирателей, внесенных в список избирателей, включая избирателей, внесенных в список дополнительно. Если понимать это указание как есть и не учитывать поправки, содержащиеся в "Едином порядке" и "Рабочем блокноте", изданными Центральной избирательной комиссией, то оно будет расходиться с другим положением статьи данного Закона, согласно которому избиратели, получившие открепительные удостоверения для голосования, исключаются из числа избирателей, внесенных в список избирателей. Без соответствующей поправки количество избирателей в списках будет искусственно увеличено, что объясняется тем, что отдельные избиратели будут учтены по двум спискам: в главном списке своего избирательного участка, где они получили открепительные удостоверения, и в дополнительном списке того избирательного участка, куда они пришли проголосовать в день выборов.

12.15 Пункт 3 Перечня сформулирован недостаточно четко для того, чтобы действительно обозначить тот показатель, который может обеспечить сбалансированную отчетность по расходу бюллетеней. Согласно тексту данного пункта, члены участковой избирательной комиссии должны внести в протокол "число избирательных бюллетеней, выданных избирателям на избирательном участке в день выборов". Если следовать этому тексту, то члены участковой избирательной комиссии могут определить количество избирательных бюллетеней, выданных избирателям на избирательном участке в день выборов путем арифметической операции вычитания из общего количества избирательных бюллетеней, полученных избирательной комиссией, числа избирательных бюллетеней, выданных избирателям, проголосовавшим вне помещения для голосования, числа погашенных избирательных бюллетеней и числа испорченных избирательных бюллетеней. Хотя эту задачу решить нетрудно, она никоим образом не даст верного ответа на вопрос о раскладе "выданных" бюллетеней. Для получения правильного решения текст этого пункта должен быть изменен для того, чтобы дать возможность членам участковых избирательных комиссий определять:

"количество подписей в списке избирателей, подтверждающих получение избирательного бюллетеня на избирательном участке".

12.16 Пункты Перечня статьи 52 не содержат указаний относительно учета избирательных бюллетеней, которые были испорчены избирателями и соответствующим образом заменены. Согласно последнему положению статьи 51, в случае, если избиратель считает, что при заполнении избирательного бюллетеня совершил ошибку, он вправе обратиться к члену избирательной комиссии, выдавшему избирательный бюллетень, с просьбой выдать ему новый избирательный бюллетень взамен испорченного. Без учета испорченных избирательных бюллетеней членам участковых избирательных комиссий будет нелегко сбалансировать свой отчет по итогам голосования.

12.17 Пункт 9 требует указывать число избирательных бюллетеней, признанных недействительными (в том числе отдельной строкой - число избирательных бюллетеней, не содержащих отметок ни по одной позиции). Формулировка данного пункта оставляет непроясненным вопрос: учитывают ли первый показатель все избирательные бюллетени, признанные недействительными, в том числе избирательные бюллетени без каких-либо отметок, или только избирательные бюллетени с отметкой? Нет ясности и относительно того, почему Закон требует отдельной строкой указывать число избирательных бюллетеней, не содержащих отметок ни по одной позиции.

12.18 Ни один из пунктов не требует отчета по избирательным бюллетеням, находившимся в переносных избирательных ящиках и погашенным, потому что их число превышало число заявлений избирателей о предоставлении возможности проголосовать вне помещения для голосования.

12.19 Эти же вопросы должны быть уточнены и в тексте статьи 31 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации". Кроме этого, некоторые из

пунктов, перечисленных в статье 52 Закона "О выборах Президента Российской Федерации" расходятся в отдельных нюансах с требованиями статьи 31 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации". Например, статья 31 также требует включать в протокол число бюллетеней, выданных для досрочного голосования. На президентских выборах досрочное голосование не разрешено, за исключением избирательных участков, создаваемых в отдаленных и труднодоступных районах, на военных и торговых судах, полярных станциях и других местах. Статья 31 также требует указывать число избирательных бюллетеней, выданных избирателям, проголосовавшим "на дому", в то время как соответствующее положение Закона о президентских выборах требует учета избирательных бюллетеней, выданных избирателям, проголосовавшим "вне помещения для голосования". Очевидно, что Закон о президентских выборах допускает голосование вне помещения для голосования как на дому, так и в других местах. Статья 31 не требует отдельной строкой указывать число избирательных бюллетеней, не содержащих отметок ни по одной позиции или исключать из общего подсчета бюллетеней обнаруженных в избирательных ящиках избирательных бюллетеней нестандартного образца. Не требует эта статья отдельно указывать и число избирательных бюллетеней, содержащихся в переносных избирательных ящиках.

### **Форма протокола**

Издав "Единый порядок учета итогов голосования и заполнения протоколов", Центральная избирательная комиссия сделала исключительно полезное дело, весьма способствовавшее преодолению недостатков действующего законодательства применительно к отчетности по итогам дня выборов и расходу избирательных бюллетеней. Были предложены рациональные варианты интеграции отчетной информации в дополнение к положениям действующих законов. Например, Центральная избирательная комиссия предписала учитывать избирательные бюллетени, испорченные избирателями в числе погашенных бюллетеней. Аналогичным образом инструкции предписывали учитывать избирательные бюллетени, содержащиеся в переносных избирательных ящиках, как погашенные, если они превышали количество заявлений избирателей с просьбой предоставить им возможность проголосовать вне помещения для голосования, с зачетом их в число избирательных бюллетеней, признанных недействительными.

К сожалению, форма протокола дает лишь номенклатуру пунктов, содержащихся в соответствующей статье Закона "О выборах Президента Российской Федерации". Ряд показателей, которые абсолютно необходимы для расчетов итогов голосования, не обозначены в форме протокола. Это, в свою очередь, вынуждало членов участковых избирательных комиссий постоянно обращаться к инструкциям Центральной избирательной комиссии с тем, чтобы понять, как следует действовать, чтобы получить требуемый комплексный показатель без искажения. В ночь после дня выборов и подсчета голосов избирателей как во время первого раунда, так и при повторном голосовании, сразу стало ясно, что процесс заполнения протоколов будет трудным и нервным для большинства участковых избирательных комиссий. Члены избирательной комиссии особенно путались при заполнении пунктов протокола 1-10, относящихся к отчетности по избирательным бюллетеням.

### **Предложения**

12.20 Некоторые проблемы можно было бы снять простым переформатированием протокола с тем, чтобы предусмотреть пункты, которые позволили бы членам избирательной комиссии производить математические расчеты непосредственно в протоколе. Такого рода изменения формы протокола не только сделали бы его более удобным для членов избирательных комиссий, но также позволили бы предусмотреть дополнительные разделы, необходимые для внесения всех исходных данных, обеспечивающих отражение всех этапов движения избирательных бюллетеней и получения достоверных итогов голосования, что на последних выборах было сопряжено с рядом процедурных трудностей, связанных с текущими правилами подсчета голосов. Внесение в протокол исходных показателей по каждой категории данных позволит наблюдателям, членам вышестоящих избирательных комиссий и заинтересованным юридическим инстанциям проверить то, как выводились итоговые цифры. Такой уровень детализации также поможет судам эффективнее рассматривать жалобы и обращения по вопросам итогов голосования.

Ниже приводится измененный вариант данного раздела формы протокола, который мог бы облегчить работу членов избирательных комиссий при подведении итогов голосования, а также обеспечить более наглядный и последовательный контроль. Новая форма включала бы все показатели, предписанные разными положениями избирательного законодательства, а также подсказывала бы членам избирательных комиссий, как правильно производить расчеты.

1.	Число избирателей в списке избирателей	—					
	Число избирателей, внесенных в список дополнительно	+	—				
	Число избирателей, получивших открепительные удостоверения	-	—				
	<b>ОКОНЧАТЕЛЬНОЕ ЧИСЛО ИЗБИРАТЕЛЕЙ В СПИСКЕ ИЗБИРАТЕЛЕЙ</b>	=	—				
2.	Число избирательных бюллетеней, выданных участковой избирательной комиссией						
3.	Число избирательных бюллетеней, выданных избирателям на избирательном участке в день выборов						
4.	Число избирательных бюллетеней, выданных избирателям, проголосовавшим вне помещения для голосования						
5.	Число избирательных бюллетеней, оставшихся невыданными	—					
	Число избирательных бюллетеней, испорченных избирателями	+	—				
	<b>ОБЩЕЕ ЧИСЛО НЕИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ БЮЛЛЕТЕНЕЙ</b>	=	—				
6.	Число избирательных бюллетеней, содержащихся в стационарных избирательных ящиках	—					
	Число избирательных бюллетеней неустановленной формы, обнаруженных в стационарных избирательных ящиках	-	—				
	<b>ОБЩЕЕ ЧИСЛО ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ БЮЛЛЕТЕНЕЙ УСТАНОВЛЕННОЙ ФОРМЫ, СОДЕРЖАЩИХСЯ В СТАЦИОНАРНЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ЯЩИКАХ</b>	=	—				
7.	Число избирательных бюллетеней, содержащихся в переносных избирательных ящиках	—					
	Число избирательных бюллетеней неустановленной формы, обнаруженных в переносных избирательных ящиках	-	—				
	<b>ОБЩЕЕ ЧИСЛО ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ БЮЛЛЕТЕНЕЙ УСТАНОВЛЕННОЙ ФОРМЫ, СОДЕРЖАЩИХСЯ В ПЕРЕНОСНЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ЯЩИКАХ</b>	=	—				
8.	Общее число действительных избирательных бюллетеней						
9.	Общее число избирательных бюллетеней, признанных недействительными из-за неправильных отметок	—					
	Число избирательных бюллетеней, признанных недействительными из-за того, что число избирательных бюллетеней в переносных избирательных ящиках превышало число заявлений избирателей	+	—				
	<b>ОБЩЕЕ ЧИСЛО НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ БЮЛЛЕТЕНЕЙ ЭТОЙ КАТЕГОРИИ</b>	=	—				
10.	Общее число избирательных бюллетеней, признанных недействительными из-за отсутствия каких-либо отметок						

### ***Причины неадекватной отчетности по расходу бюллетеней***

Необходимо еще раз вернуться к вопросу обучения членов участковых избирательных комиссий правилам заполнения раздела протокола, относящегося к отчетности по избирательным бюллетеням. Есть основания усомниться в том, действительно ли члены избирательных комиссий полностью понимают, что такое отчетность по расходу бюллетеней, и насколько она важна для обеспечения надежности и достоверности при подведении итогов голосования. Помимо этого, заполнение данного раздела протокола наименее открыто и сложно для понимания наблюдателей. В основе такого положения вещей лежит несколько причин.

Прежде всего, как уже отмечалось выше, отсутствует надежный контрольный след, начиная с изготовления и рассылки избирательных бюллетеней. Избирательные бюллетени печатаются на бумаге без водяных знаков, не имеют стандартной упаковки, не отмечены порядковыми номерами и не имеют никакой другой степени защиты. Закон не предусматривает контрольного пересчета избирательных бюллетеней, выданных участковой избирательной комиссией, в присутствии членов избирательной комиссии и наблюдателей до начала голосования в день выборов. По докладам международных наблюдателей, некоторые члены участковых избирательных комиссий признавались, что не пересчитывали получаемые избирательные бюллетени,

полагаясь, в основном, на вышестоящие избирательные инстанции и принимая на веру то количество, которое им объявлялось сверху.

Помимо "Единого порядка учета итогов голосования и заполнения протоколов участковых, территориальных избирательных комиссий и протоколов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации", выпущенного Центральной избирательной комиссией 12 апреля 1996 года, Центральная избирательная комиссия также издала "Справочник территориальной избирательной комиссии по выборам Президента Российской Федерации". Это руководство предписывало ряд процедурных деталей для избирательных комиссий по вопросам управления и расходования избирательных фондов, статуса наблюдателей, административно-технической помощи участковым избирательным комиссиям, организации и порядка проведения заседаний избирательных комиссий, транспортировки и хранения избирательной документации, а также по вопросам рассмотрения жалоб и заявлений. В справочнике также были даны образцы всех бланков, используемых территориальными избирательными комиссиями для организации своей работы. Среди образцов была и Форма №9, озаглавленная как "Акт о передаче избирательных бюллетеней по выборам Президента Российской Федерации". Эта форма предлагала образец расписки, используемой территориальной избирательной комиссией для внесения в нее количества (обозначенного цифрами и словами) избирательных бюллетеней, передаваемых данной участковой избирательной комиссией. Образец также содержал строчки, на которых должны быть подписи члена территориальной избирательной комиссии и члена участковой избирательной комиссии.

Заслуживает упоминания тот факт, что в своем предисловии *Справочник* содержит следующую рекомендацию территориальным избирательным комиссиям:

"Все образцы избирательных документов, содержащиеся в данном справочнике, не являются обязательными и могут быть изменены или доработаны с учетом условий, установленных каждой территориальной избирательной комиссией".

Необходимо еще раз подчеркнуть, что отсутствие законоположений, определяющих порядок отчетности по расходованию бюллетеней, никак не компенсируется такого рода циркулярными указаниями процедурного характера. Частный процедурный подход обходит проблему стороной. Действительное число избирательных бюллетеней, выданных участковой избирательной комиссией, имеет такое же важное значение для обеспечения надежного сквозного контроля, как и число избирателей, воспользовавшихся своим избирательным правом. Неадекватные меры по обеспечению сохранности избирательных бюллетеней также создают почву для сомнений и утверждений относительно того, что на некоторых избирательных участках были обнаружены заранее отмеченные избирательные бюллетени при проведении президентских выборов. Подобные случаи отмечались на избирательных участках в Ростове и других регионах Российской Федерации. Нельзя обеспечить правдивую отчетность при отсутствии исходных данных по количеству избирательных бюллетеней, выданных избирательному участку для проведения голосования.

На порядок отчетности также может влиять то обстоятельство, что, как того требует статья 52 Закона "О выборах Президента Российской Федерации", участковым избирательным комиссиям запрещается делать какие-либо исправления в протоколе, а также то, что государственная автоматизированная информационная система запрограммирована отвергать те данные, которые не сбалансированы согласно установленной форме. Для правильного заполнения протоколов члены участковых избирательных комиссий были снабжены образцами расчетной формулы, содержавшей описание последовательности действий при заполнении протокола.

КОНТРОЛЬНЫЕ ПОЗИЦИИ ПО ВВОДУ В ГОСУДАРСТВЕННУЮ

АВТОМАТИЗИРОВАННУЮ ИНФОРМАЦИОННУЮ СИСТЕМУ (ГАИС)

ДАННЫХ ИЗ ПРОТОКОЛОВ УЧАСТКОВЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ

Ниже дано краткое описание контрольных позиций ГАИС для проверки правильности ввода данных из протоколов участковых избирательных комиссий. Эти позиции установлены для обеспечения контроля и учета данных, содержащихся в каждой пронумерованной строке раздела протокола, относящегося к отчетности по избирательным бюллетеням.

- а. (строка 2) число избирательных бюллетеней, выданных участковой избирательной комиссией =

(строка 3) число избирательных бюллетеней, выданных избирателям на избирательном участке в день выборов

- + (строка 4) число избирательных бюллетеней, выданных избирателям, проголосовавшим вне помещения для голосования

- + (строка 5) число погашенных избирательных бюллетеней

(Строка 2 = строка 3 + строка 4 + строка 5)

- б. (строка 6) число избирательных бюллетеней установленной формы, содержащихся в стационарных избирательных ящиках

- + (строка 7) число избирательных бюллетеней установленной формы, содержащихся в переносных избирательных ящиках

- ≤ (строка 3) число избирательных бюллетеней, выданных избирателям на избирательном участке в день выборов

- + (строка 4) число избирательных бюллетеней, выданных избирателям, проголосовавшим вне помещения для голосования)

(Строка 6 + строка 7 ≤ строка 3 + строка 4)

- в. (строка 6) число избирательных бюллетеней установленной формы, содержащихся в стационарных избирательных ящиках

- + (строка 7) число избирательных бюллетеней установленной формы, содержащихся в переносных избирательных ящиках

= (строка 8) общее число действительных избирательных бюллетеней

- + (строка 9) общее число избирательных бюллетеней, признанных недействительными.

(Строка 6 + строка 7 = строка 8 + строка 9)

- г. (строка 8) общее число действительных избирательных бюллетеней

= (строка(и) 12) общее число голосов избирателей, поданных за каждого кандидата

- + (строка 13) число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов

(Строка 8 = строка 12 + строка 13)

Беспокойство вызывает то обстоятельство, что члены участковых избирательных комиссий больше думали о том, как быстрее внедрить рекомендованную формулу подсчета избирательных бюллетеней для заполнения протокола, а не о том, как внимательнее и точнее выполнить соответствующие арифметические действия. Представители МФИС имели возможность наблюдать ситуацию, которая высветила проблему, выходящую за рамки вопроса, касающуюся только точности выведения итоговых цифровых данных, подлежащих вводу в компьютеры ГАИС.

На одном избирательном участке наблюдатели МФИС были свидетелями того, как члены участковой избирательной комиссии пытались сами разобраться в своих рабочих записях, полных перечеркиваний и поправок, пытаясь сбалансировать итоговые данные по разным показателям. Дело кончилось тем, что у избирательной комиссии больше не осталось чистых бланков протоколов. Когда все же они пришли к согласованным статистическим данным для внесения в протокол, председатель участковой избирательной комиссии покинул помещение избирательного участка и отправился в здание местной администрации за чистыми бланками протоколов. Пока председатель избирательной комиссии отсутствовал, секретарь комиссии зачитывал, как тогда казалось, окончательный вариант данных, а международные наблюдатели записали озвученные результаты в свои блокноты. Но даже в так называемом окончательном черновом варианте итоговые данные были вскоре снова перечеркнуты и подправлены несколько раз. Наконец, секретарь объявил, что все выведено, и предложил международным наблюдателям самим убедиться в этом. Очень быстро стало очевидно и для секретаря избирательной комиссии, и для наблюдателей МФИС, что ошибки при подсчете избирательных бюллетеней по категориям выданных, погашенных и испорченных бюллетеней по-прежнему не были устранены, что никак не позволяло сбалансировать итоговые данные. Члены комиссии, по всей вероятности, неправильно поняли предложенный образец расчета и соотносили количество выданных, погашенных и испорченных бюллетеней с количеством избирателей в списке избирателей, а никак не с количеством избирательных бюллетеней, полученных избирательной комиссией для проведения голосования. В результате неправильного подхода суммарные показатели по числу избирательных бюллетеней не сходились на 10 единиц.

Когда вернулся председатель участковой избирательной комиссии, все снова стали думать, как же разрешить проблему. В конечном счете, члены избирательной комиссии, отчаявшись найти обоснованное решение, просто внесли "маленькую поправку" в слагаемые и таким образом сбалансировали протокольный раздел по итогам голосования. Для того чтобы разрешить эту проблему, они просто увеличили число погашенных избирательных бюллетеней на 10 единиц. Эта "поправка" не повлияла на итоги голосования, которые были подведены безошибочно. Как только протокол был заполнен в окончательном варианте, наблюдатели заинтересовались, каким образом члены избирательной комиссии все-таки обнаружили ошибку, и определили, какой именно показатель необходимо подправить. Члены комиссии ответили, что они еще раз пересчитали число погашенных бюллетеней. Однако при погашении невыдававшихся избирательных бюллетеней наблюдатели МФИС обратили внимание на то, что бюллетени разрывались на две части. Более того, наши наблюдатели оставались в помещении избирательной комиссии все время после обнаружения ошибки в протоколе, и они не заметили, чтобы производился повторный подсчет этих избирательных бюллетеней. На этом этапе упакованные избирательные бюллетени уже были вынесены из помещения, где проводился подсчет голосов. Поправка, очевидно, носила спонтанный характер. Из этого можно заключить, что данное исправление было не результатом перепроверки, а элементарным актом отчаяния и непонимания, каким же образом можно исправить ошибку. Наблюдатели пришли к выводу, что члены данной участковой избирательной комиссии выполняли действия в процессе подведения итогов голосования чисто механически и творчески не соотносили слагаемые показатели друг с другом. Они честно применили предложенную формулу подсчета бюллетеней, но так и не поняли, в каком отношении друг к другу находятся избирательные бюллетени, списки избирателей, заявления избирателей и другие избирательные материалы. И, как следствие всего этого, столкнувшись с видимой невозможностью сбалансировать итоги голосования, они не знали, какие именно показате-

ли должны были быть перепроверены для того, чтобы найти ошибку и обоснованно устранить ее.

Позже наблюдателям МФИС сообщили, что они попали на новичка, который в роли председателя участковой избирательной комиссии до этого не выступал. Правда, не подлежит сомнению тот факт, что, хотя в протокольном разделе по итогам голосования и были ошибки, число голосов избирателей, поданное за каждого кандидата, было учтено безошибочно. В ходе обсуждения данного случая на избирательном участке один из членов территориальной избирательной комиссии признал, что такого рода нарушения носят более массовый характер, чем думают некоторые.

То, что участковые избирательные комиссии работают по образцу при протоколировании итогов голосования, а также то, что государственная автоматизированная информационная система (ГАИС) отвергает неверно сбалансированные данные, создает дополнительную проблему, которую члены участковых избирательных комиссий склонны решать путем внесения необоснованных поправок только для того, чтобы поскорее отвязаться от этого дела. Этот компонент подведения итогов голосования и в дальнейшем потребует самого пристального внимания, если задачу отчетности по выборам решать настойчиво, последовательно и серьезно.

### ***Проверка системы электронной обработки избирательных бюллетеней на отдельных избирательных участках***

Наблюдатели МФИС имели возможность присутствовать при подведении итогов голосования на избирательном участке, выбранном в качестве полигона для проверки работы только что установленной системы электронной обработки избирательных бюллетеней. В Москве эти электронные сканеры использовались как при выборах мэра города Москвы, так и при выборах Президента Российской Федерации, которые проводились в один день. Вместо того, чтобы опускать избирательный бюллетень в опечатанный избирательный ящик, каждый избиратель на данном избирательном участке должен был вставлять свой помеченный бюллетень в прорезь сканера, который считывал отметки на бюллетени и подсчитывал голоса избирателей автоматически. Тестировавшиеся электронные системы были запрограммированы различать избирательные бюллетени для выборов мэра города Москвы и Президента Российской Федерации. Работающий на компьютерной базе электронный сканер также обладал способностью идентифицировать избирательные бюллетени, признававшиеся как недействительные в соответствии с признаками, заложенными в программном обеспечении.

Накопитель компьютерного сканера оставался опечатанным до окончания голосования. После закрытия доступа избирателей на избирательный участок накопительные ящики системы электронной обработки бюллетеней (электронных сканеров) открывались, и содержащиеся в них избирательные бюллетени подсчитывались традиционным способом. При обработке бюллетеней электронный сканер делал надрез на краю каждого недействительного бюллетеня, так что членам избирательной комиссии не представляло труда отделить их при ручной обработке бюллетеней. Это также давало возможность членам избирательной комиссии перепроверить избирательные бюллетени, отвергнутые компьютером как недействительные. И хотя результаты электронного подсчета голосов избирателей не предназначались для опубликования в средствах массовой информации, наши наблюдатели получили возможность проверить компьютерные результаты и сравнить их с результатами, полученными на том же избирательном участке при ручной обработке. В нескольких случаях компьютерные показатели и показатели, полученные при ручном подсчете, расходились на единицу по какому-либо одному кандидату. Однако эти расхождения скорее всего объяснялись субъективным подходом членов участковой избирательной комиссии при оценке того или иного избирательного бюллетеня.

Избиратели в целом весьма терпимо, а в ряде случаев и весьма положительно восприняли компьютерную новинку, предписывающую им опускать свои избирательные бюллетени в прорезь электронного сканера, а не традиционного избирательного ящика. Заслуживает внимания



тот факт, что даже пожилые избиратели восприняли новую технику голосования без возражений. Несколько избирателей, тем не менее, не захотели воспользоваться компьютерным сканером и были вынуждены опускать свои избирательные бюллетени в обычный избирательный ящик, прикрепленный к системе электронной обработки бюллетеней. Когда этот ящик вскрывался одновременно с накопителем компьютерного сканера, те немногие избирательные бюллетени, которые в нем содержались, изымались, пропускались через сканер и позволяли получить общие итоги голосования, зафиксированные на специальной компьютерной ленте.

### ***Предложения***

12.21 Наблюдатели МФИС полагают, что данная проверка была исключительно успешной. В настоящее время, правда, трудно рассчитывать, что компьютерные сканеры, в связи с их высокой ценой, вскоре появятся на многих из 93 000 избирательных участков для обеспечения проведения всероссийских выборов. Однако вывод однозначен: у компьютерной системы обработки избирательных бюллетеней есть будущее. Уже сейчас имеются возможности для их более широкого применения в пределах отдельных субъектов Российской Федерации с высокой плотностью населения. В качестве альтернативного варианта можно рассмотреть возможность их использования на уровне территориальных избирательных комиссий для обработки протоколов с итогами голосования и последующего выхода прямо на Государственную автоматизированную информационную систему.

12.22 Как только компьютерные сканеры станут неотъемлемой частью технической базы для обеспечения выборов, необходимо будет не только предусмотреть установку компьютерной программы, но и интегрировать единые правила подсчета итогов голосования с учетом возможности их выборочной перепроверки ручным способом при подведении итогов в конце дня выборов.

## ***Суммирование результатов выборов***

Результаты выборов, полученные участковыми избирательными комиссиями в пределах избирательной территории, суммируются территориальной избирательной комиссией, которая докладывает обобщенные данные в избирательную комиссию соответствующего субъекта Российской Федерации. Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации докладывают свои результаты выборов в Центральную избирательную комиссию. В конце концов, Центральная избирательная комиссия определяет результаты выборов по Российской Федерации и объявляет их.

### ***Государственная автоматизированная информационная система (ГАИС)***

Центральная избирательная комиссия создала Государственную автоматизированную информационную систему, представляющую собой единую компьютерную сеть, предназначенную для передачи результатов выборов, полученных на избирательных участках в центр, используя для этого всю цепочку избирательных инстанций. Созданию ГАИС в значительной мере способствовал президентский Указ, изданный в августе 1994 года, для обеспечения быстрого, точного и гласного подведения итогов голосования на общероссийском уровне. Закон "О выборах Президента Российской Федерации" хотя и разрешает использовать автоматизированную систему для обработки итогов голосования, тем не менее налагает определенные ограничения на избирательные органы, работающие с этой компьютерной системой. Закон "О выборах Президента Российской Федерации" в статье 59 определяет порядок использования Государственной автоматизированной информационной системы. Ни одно положение данной статьи Закона не предписывает применять автоматизированную информационную систему для определения результатов выборов. Статья просто задает некоторые параметры, которые начинаются со слов: "В случае использования в ходе выборов автоматизированной информационной системы...". Среди таких параметров есть требование, согласно которому избирательная комиссия образует

группу из числа членов комиссии с правом решающего и совещательного голоса для контроля за использованием автоматизированной информационной системы. На практике эти группы контроля отвечали за правильность ввода данных в компьютер и проверку точности выходных данных. В данной статье Закона также сказано, что все члены избирательной комиссии имеют право знакомиться с любой информацией, вводимой в автоматизированную информационную систему и выводимой из нее.

Статья 59 также гласит, что с момента начала голосования и до момента подписания протокола Центральной избирательной комиссией Российской Федерации автоматизированная информационная система используется исключительно для наблюдения за ходом и итогами голосования "путем передачи данных от нижестоящих избирательных комиссий вышестоящим избирательным комиссиям". Это положение имеет целью исключить возможность внесения поправок в итоги голосования после того, как протоколы будут переданы нижестоящими избирательными комиссиями, где гласность может быть обеспечена наилучшим образом, вышестоящим избирательным комиссиям. В этой статье также сказано, что данные о ходе и результатах голосования, полученные через автоматизированную информационную систему, являются "предварительной информацией, не имеющей юридического значения".

Задача создания Государственной автоматизированной информационной системы и разработки правил ее использования с целью обработки итогов голосования была поручена Центральной избирательной комиссии и созданному при ней Центру информационных технологий.

Результаты ручного подсчета голосов избирателей на избирательных участках вносятся в протоколы и передаются территориальным избирательным комиссиям. Затем эти данные из протоколов вводятся в компьютерную сеть ГАИС для подведения итогов по территориям. На основе данных, переданных территориальными избирательными комиссиями, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, следуя тем же правилам, суммируют данные по субъектам Российской Федерации. Они, в свою очередь, передают итоги голосования в Центральную избирательную комиссию. Зал наблюдения за ходом и итогами голосования, являющийся, фактически, штабом Центральной избирательной комиссии, непосредственно связан с Центром информатизации, где на последних выборах представители средств массовой информации, наблюдатели, представители избирательных объединений и другие присутствующие имели возможность непосредственно вести репортажи о предварительных итогах голосования в ночь после выборов.

Согласно положениям статьи 59 Закона "О выборах Президента Российской Федерации", данные, полученные через автоматизированную информационную систему, являются предварительной неофициальной информацией. Компьютерные распечатки неофициальных результатов президентских выборов стали поступать в Москве после 23:00 ночи, то есть после того, как закрылись двери самых отдаленных избирательных участков на западе России, в Калининградской области. Первыми стали поступать результаты выборов из дальневосточных избирательных округов, где избирательные участки открылись для голосования первыми на территории Российской Федерации.

Официальные итоги голосования содержатся в заполненных от руки протоколах и сводных таблицах, подписанных соответствующими членами избирательных комиссий. Компьютерные результаты являются лишь предварительной информацией населения о выборах.

При проведении президентских выборов на территории 88 из 89 субъектов Российской Федерации было установлено более 2 800 компьютеров. Чечня была единственным субъектом Российской Федерации, где компьютеры для проведения голосования не устанавливались. Компьютеры были установлены в помещениях 2 713 из 2 735 территориальных избирательных комиссий на выборах Президента Российской Федерации. Согласно данным, полученным нашими наблюдателями в Федеральном центре информатизации по состоянию на 10 июня 1996 года, 82 субъекта Российской Федерации доложили, что полученные ими компьютеры установлены в

помещениях территориальных избирательных комиссий и находятся в рабочем состоянии. В 6 субъектах Федерации в последнюю неделю перед выборами установка и подключение компьютеров все еще продолжалась. Кроме компьютеров, установленных в помещениях территориальных избирательных комиссий, 39 компьютеров были установлены и подключены в посольствах Российской Федерации, 1 компьютер - в Министерстве иностранных дел и 14 компьютеров в воинских контингентах, развернутых за пределами Российской Федерации.

По состоянию на 12 июня 1996 года все еще шла работа по обучению и подготовке персонала, назначенного обслуживать соответствующие рабочие места единой компьютерной сети. Было опасение, что ко дню выборов несколько территорий так и останутся частично неохваченными Государственной автоматизированной информационной системой, хотя расчеты и показывали, что таких точек будет немного. Был подготовлен запасной вариант действий на случай, если итоги голосования нельзя будет передавать из какой-либо территории из-за технического сбоя или каких-либо непредвиденных обстоятельств. При таких обстоятельствах результаты предполагалось докладывать по телефону или факсом.

В течение всего дня выборов в территориальные избирательные комиссии регулярно поступали телефонные звонки с докладами о явке избирателей на избирательные участки. Было заранее определено, что эти телефонные доклады должны поступать в 10:00 утра, в 12:00, в 14:00 и в 18:00. Опираясь на эти данные, которые вводились в ГАИС, можно было регулярно информировать население о явке избирателей по всей стране.

Хотя автоматизированная информационная система главным образом предназначена для наблюдения за ходом и итогами голосования, она также использовалась для хранения соответствующей избирательной информации. В частности, ГАИС обеспечивала хранение в своей памяти всех законов о выборах, соответствующих положений, правил и инструкций, а также информации о кандидатах. Использование компьютеров для обработки итогов голосования - дело сравнительно молодое, которое безусловно встанет на ноги и будет развиваться. Заметно растет и общественный интерес к созданию такой системы, в рамках которой пользователи электронных средств связи могли бы иметь прямой доступ к ГАИС в режиме "только для чтения". Такая возможность предусматривалась в одном из законопроектов, который был отвергнут очень незначительным большинством в Думе накануне президентских выборов. Успех ГАИС все приветствовали как большое достижение, благодаря которому итоги голосования доводились до населения быстро и эффективно. Наблюдатели, в целом, пришли к убеждению, что работа по использованию Государственной автоматизированной информационной системы с целью обработки и суммирования результатов выборов была быстрой, эффективной и профессиональной.

### ***Предложения***

12.23 По мере развития автоматизированной информационной системы рекомендуется совершенствовать и программное обеспечение для более полной и эффективной обработки избирательных материалов. В идеальном варианте база данных должна включать количество избирателей в избирательных списках до начала голосования и количество избирательных бюллетеней, выданных каждой участковой избирательной комиссией. В настоящее время эти данные, конечно, вводятся в систему, но не заблаговременно, а только на основании протоколов, представленных участковыми избирательными комиссиями после закрытия избирательных участков. Однако необходимо исходить из того, что предварительный ввод этих данных в компьютерную сеть даст дополнительные возможности для интегрирования в рабочую программу значимых контрольных функций, что позволит, в конечном счете, создать еще один уровень сквозного контроля. Это также усилит возможности Центральной избирательной комиссии по сбору статистической базы данных, включая информацию, необходимую для прогнозирования явки избирателей на избирательные участки в день выборов.

12.24 Желательно, чтобы члены избирательных комиссий продумали вопрос о том, каким образом можно сгруппировать и формализовать данные, поступающие от Центральной избирательной комиссии, для того, чтобы по запросу предоставлять необходимую избирательную информацию кандидатам, избирательным объединениям, другим организациям, выдвинувшим своих кандидатов, а также средствам массовой информации в предвыборный период. Предварительные справки о деталях организации выборов, избирательных участках, списках избирателей и других вопросах могут быть исключительно полезны для участников выборов, занятых выработкой предвыборных стратегий. Такого рода информация также помогла бы средствам массовой информации более широко освещать как предвыборную борьбу, так и сами выборы.

### ***Подведение итогов голосования на уровне территориальной избирательной комиссии***

Центральная избирательная комиссия направила территориальным избирательным комиссиям весьма полезные инструкции по обработке протоколов участковых избирательных комиссий, вводу данных в компьютерную сеть, суммированию цифровой информации. Члены территориальных избирательных комиссий продемонстрировали твердые навыки выполнения задач по суммированию итогов голосования, представленных нижестоящими избирательными комиссиями.

Во время первого раунда голосования на президентских выборах, а также при повторном голосовании, наблюдатели МФИС получили возможность присутствовать при обработке протоколов участковых избирательных комиссий в помещениях ряда территориальных избирательных комиссий: в Москве и Московской области, в Ставропольском крае и Ростовской области. Все наблюдатели МФИС были под впечатлением от того, насколько быстро и эффективно члены территориальных избирательных комиссий вводили информацию в компьютерную базу данных и суммировали итоги голосования. Однако необходимо отметить, что разные территориальные избирательные комиссии применяли разные процедуры приема-передачи избирательных документов нижестоящих комиссий, проверки протоколов и работы с наблюдателями. Местами эти расхождения были довольно серьезными.

Распоряжения Центральной избирательной комиссии требовали от членов территориальных избирательных комиссий, входящих в состав групп контроля, проверять каждый протокол, представленный участковыми избирательными комиссиями, вручную, пересчитывая данные итогов голосования с тем, чтобы убедиться, что они сбалансированы в соответствии с предварительно разосланным образцом расчета. Эта процедура четко соблюдалась всеми территориальными избирательными комиссиями, на которых побывали наблюдатели МФИС при обоих раундах голосования. Протокольные данные вводились в ГАИС только после того, как проверка показывала, что протокол составлен правильно и отвечает требованиям единого образца расчетов итогов голосования.

Одно из существенных процедурных расхождений в работе территориальных избирательных комиссий касалось участия членов участковых избирательных комиссий в признании точности вводимых в компьютер данных по итогам голосования. В Москве ручной пересчет итогов голосования, а также ввод данных в компьютер, осуществлялись в присутствии члена соответствующей участковой избирательной комиссии. После того как данные протокола вводились в компьютер, они значаще сверялись с протокольными данными по итогам голосования членом территориальной избирательной комиссии и председателем соответствующей участковой избирательной комиссии и только затем передавались в верхнюю инстанцию. Для проверки данных предлагалась компьютерная распечатка, по которой и сверялись показатели по итогам голосования. На всех проверенных в Москве территориальных избирательных участках эту задачу выполняли представители территориальной и участковой избирательной комиссий, работая бок о бок. Наблюдатели отмечали, что в некоторых случаях компьютерные распечатки по како-

му-либо избирательному участку подписывали руководящие члены территориальной избирательной комиссии, а в других случаях это делал всего лишь техник, осуществлявший ввод данных в компьютер. В большинстве случаев компьютерные распечатки по избирательным участкам передавались представителям соответствующих участковых избирательных комиссий, хотя в одном случае такая распечатка осталась на хранении в территориальной избирательной комиссии. Во всех случаях просьбы наблюдателей МФИС получить распечатку данных по итогам голосования на избирательном участке удовлетворялись немедленно. Там, где наши представители находились вместе с местными наблюдателями, последние также получали компьютерные распечатки по их просьбе.

В Буденновске, после ввода данных об итогах голосования в компьютер и их проверки, распечатки по избирательным участкам подписывали оператор компьютера и представитель соответствующей участковой избирательной комиссии. После этой операции представитель участковой избирательной комиссии расписывался в журнале оператора, в котором указывался номер и адрес избирательного участка, а также время ввода протокольных данных в компьютер. В этой области компьютерная распечатка также выдавалась представителям участковых избирательных комиссий.

Территориальная избирательная комиссия Ленинского района требовала от членов участковых избирательных комиссий также расписываться за получение распечатки в журнале, где отмечалось время сдачи протоколов. В данном случае наблюдатели МФИС обнаружили, что после проверки протоколов членами территориальной избирательной комиссии все последующие действия отличались от процедур, которых придерживались члены территориальных избирательных комиссий в Москве и Буденновске. Например, члены участковых избирательных комиссий не присутствовали в компьютерной комнате во время ввода данных с итогами голосования на их избирательных участках. Более того, не получали они и компьютерных распечаток для того, чтобы убедиться в правильности перевода данных из протокола в компьютер. Другое расхождение состояло в том, что территориальная избирательная комиссия вела параллельный учет в форме сводной таблицы, куда председатель территориальной избирательной комиссии заносил данные из протоколов участковых избирательных комиссий.

На просьбу наблюдателей МФИС выдать им распечатку по одному из избирательных участков было сказано, что такие распечатки не выдаются. Работники территориальной избирательной комиссии мотивировали свой отказ тем, что, поскольку компьютер принимает только сбалансированные данные, делать распечатки нет необходимости. Наблюдателям МФИС было сказано, что только после того, как данные по всем избирательным участкам будут введены, будет сделана итоговая компьютерная распечатка по всем избирательным участкам территории. Когда наши наблюдатели в конце концов получили итоговую распечатку, то она оказалась без чье-либо подписи и не была заверена никакой печатью. Председатель территориальной избирательной комиссии сказал, что официальным документом, который утверждается и заверяется, является только заполненный от руки протокол территориальной избирательной комиссии.

Имели место случаи, когда группа контроля территориальной избирательной комиссии находила ошибки в протоколах участковых избирательных комиссий, и когда ГАИС, запрограммированная проверять вводимые данные по единым критериям, отказывалась принимать протокольные данные об итогах голосования. Эти критерии, одинаковые для всех избирательных комиссий, требовали, чтобы протокольные данные выводились с учетом абсолютной сбалансированности итогов голосования. Разумеется, требовательность при определении результатов выборов проявлялась в разумных пределах. Когда в протоколе группа контроля обнаруживала ошибку, представители данной участковой избирательной комиссии должны были вернуться на свой избирательный участок, где оставались другие члены комиссии с тем, чтобы безошибочно сбалансировать итоги голосования, а затем заполнить и заверить новый протокол. Остается неясным, как поступали члены участковой избирательной комиссии при исправлении вскрытых ошибок, когда они возвращались на свой избирательный участок. Не представляется возможным, например, узнать, действительно ли члены комиссии распечатывали упакованные коробки

(мешки) с избирательными бюллетенями, заявлениями избирателей с просьбой предоставить им возможность проголосовать вне помещения для голосования, списками избирателей и другими материалами для того, чтобы все надлежащим образом пере проверить и пересчитать.

Часть 12 статьи 52 Закона "О выборах Президента Российской Федерации" гласит, что при выявлении ошибок или несоответствий в протоколе участковой избирательной комиссии, а также при сомнении в правильности составления протокола, вышестоящая избирательная комиссия вправе принять решение о повторном подсчете голосов избирателей соответствующей участковой избирательной комиссией. Данная статья также предписывает "повторный подсчет голосов" избирателей проводить участковой избирательной комиссией в присутствии члена (членов) вышестоящей избирательной комиссии. Однако в большинстве случаев ошибки или несоответствия, выявлявшиеся членами территориальных избирательных комиссий, не имели никакого отношения к голосам избирателей. Ошибки возникали при выведении итогов голосования по категориям, предусмотренным в образце, разосланном всем избирательным комиссиям до выборов. Закон не предписывает никаких конкретных действий для исправления ошибок в тех случаях, когда они обнаружены вышестоящей избирательной комиссией, или когда достоверность запротоколированных итогов голосования подвергнута сомнению.

В данных обстоятельствах существует возможность "искусственно" подправить данные протокола с тем, чтобы обеспечить выполнение критериев без проведения повторного подсчета голосов избирателей. Учитывая, что гласность на этом этапе отчетного процесса находится на самом низком уровне, причину ошибок и порядок их исправления будет невозможно установить и в дальнейшем.

Жесткость и абсолютная негибкость существующей системы определения итогов голосования, требующая абсолютной сбалансированности цифровых данных, не предусматривает никакого допущения на человеческую ошибку. В то же время, в действительности, невозможно даже представить, чтобы на более чем 93 000 избирательных участков весь процесс отчетности по итогам голосования прошел без случайной ошибки. Трудно исключить и вероятность того, что в самый напряженный час на избирательном участке какой-нибудь избиратель не забудет поставить свою подпись в списке избирателей после получения избирательного бюллетеня или не получит два случайно слипшихся бюллетеня вместо одного. Трудно исключить и вероятность того, что какой-нибудь член участковой избирательной комиссии случайно не забудет сделать соответствующую запись в списке избирателей при выдаче открепительного удостоверения. Такая строгость также предполагает и то, что ни один член избирательной комиссии не должен ошибиться при подсчете избирательных бюллетеней, доставленных на данный избирательный участок или при пересчете количества избирателей в списке избирателей в конце длинного и утомительного дня выборов. По мере становления новой избирательной системы в России и роста доверия к ней со стороны общественности можно рассмотреть вопрос допустимых в разумных пределах несоответствий, которые являются неотъемлемой частью подведения итогов выборов.

### **Предложения**

12.25 Закон "О выборах Президента Российской Федерации" предписывает проводить подсчет голосов без перерыва, пока не будут установлены итоги голосования. Закон, однако, не предписывает ничего подобного членам избирательных комиссий, суммирующих протокольные итоги голосования. Этот вопрос был поднят представителями блока Явлинского, которые были свидетелями того, как в Чите, на уровне избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, процесс суммирования итогов голосования был прерван на целых 6 часов. Наблюдателям и, что самое главное, членам территориальных избирательных комиссий с протоколами на руках было предложено отправляться на ночной отдых и возвращаться в штаб избирательной комиссии утром. Наблюдателям, вызвавшимся остаться на ночь в здании штаба, было в этом отказано. Очевиден тот факт, что любой перерыв в процессе суммирования итогов голосования дает почву для подозрений и обви-

нений членов избирательных комиссий в махинациях. В интересах членов избирательных комиссий, кандидатов, наблюдателей и общества в целом избегать таких "минных полей", грозящих взрывами обвинений в подтасовке итогов голосования и, как следствие всего этого, жалобами и заявлениями в различные инстанции.

12.26 Анализ различных подходов к организации подведения итогов голосования позволяет заключить, что участие членов участковых избирательных комиссий в проверке точности ввода протокольных данных в компьютеры ГАИС способствует обеспечению надлежащей подконтрольности данного процесса. Компьютерная распечатка с данными участковой избирательной комиссии, безусловно, является ценным инструментом контроля, точно также как и заверяющая подпись члена участковой избирательной комиссии, свидетельствующая о том, что распечатка проверена, и что она действительно содержит те же данные, что и первый экземпляр протокола.

12.27 При обучении членов избирательных комиссий необходимо обратить особое внимание на то, что от них требуется максимум внимания и самоотдачи для того, чтобы обеспечить безупречное проведение голосования, хотя организация и проведение выборов, разумеется, - не механический процесс. Протоколы должны быть точным отражением реальных действий, даже если в конце-концов придется признавать отдельные ошибки. Для членов участковых избирательных комиссий, в конечном счете, важнее внимательно и точно выполнить отдельные действия при выведении итогов данных по индивидуальным категориям искомой информации. При появлении несоответствия необходимо сразу же провести пересчет. Если же ошибку никак не удастся устранить, то, пожалуй, предпочтительнее будет оставить ошибку и сделать соответствующую запись в протоколе с описанием действий, предпринятых для устранения обнаруженного несоответствия. Такая запись будет частью задокументированных данных, представленных в территориальную избирательную комиссию вместе с протоколом участковой избирательной комиссии. Разумеется, территориальная комиссия, если сочтет нужным, может все же потребовать пересчитать голоса избирателей, как того требует закон. Без достоверного и точного отчета по итогам голосования не может быть и речи о надежном сквозном контроле. Эффективный сквозной контроль есть основа честности избирательного процесса.

### ***Присутствие наблюдателей при подсчете и суммировании голосов избирателей***

В соответствии с положениями законов о выборах, уполномоченным наблюдателям разрешается присутствовать при подведении итогов голосования. Права наблюдателей присутствовать при подсчете голосов избирателей были значительно расширены соответствующими статьями избирательного законодательства и однозначно подтверждены распоряжениями Центральной избирательной комиссии. Тот уровень гласности и открытости, который был обеспечен на прошедших выборах при подведении итогов голосования в огромной степени способствовал утверждению подконтрольной и правдивой избирательной системы. Несмотря на отдельные нарушения процедурного характера, основополагающие принципы нового избирательного процесса, в целом, выдержали проверку.

Права наблюдателей присутствовать при подсчете голосов избирателей зафиксированы в Законе "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" и максимально детализированы соответствующими инструкциями Центральной избирательной комиссии. Статья 14 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" гласит, что наблюдатели, направляемые "общественными или избирательными объединениями или кандидатами, а также иностранные наблюдатели ... имеют право присутствовать на избирательных участках в день выборов с начала работы участковой избирательной комиссии до подписания членами избирательной комиссии протокола об итогах голосования". Согласно статье 31 того же Закона, посвященной подсчету голосов избирателей, участковые

избирательные комиссии обязаны объявлять итоги голосования всем членам комиссии, "наблюдателям от кандидатов или избирательных объединений, а также присутствующим иностранным наблюдателям". Весьма важный потенциал обеспечения гласности выборов посредством привлечения наблюдателей содержится в одном из последних положений 31 статьи, которая обязывает избирательные комиссии "предоставлять заверенные копии протокола об итогах голосования" членам избирательной комиссии и любому наблюдателю по его требованию.

В Законе "О выборах Президента Российской Федерации" зафиксированы в общих чертах права наблюдателей при подсчете голосов избирателей. Текст Закона "О выборах Президента Российской Федерации" в данном случае повторяет текст соответствующей статьи Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации". Он также разрешает наблюдателям присутствовать на избирательном участке с самого начала участковой избирательной комиссии и вплоть до подписания документа по итогам голосования. Однако статья 52 Закона "О выборах Президента Российской Федерации" намного лапидарнее освещает права наблюдателей при получении доступа к итоговым документам по окончании подсчета голосов избирателей. Согласно положениями этой статьи Закона, подсчет голосов проводится без перерыва до получения итогов голосования, о которых должны быть извещены все члены участковой избирательной комиссии, а также наблюдатели, в том числе и иностранные (международные) наблюдатели. Эта статья также гласит, что только третий экземпляр протокола предоставляется для ознакомления доверенным лицам кандидатов, наблюдателям, членам участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса, представителям средств массовой информации.

### **Предложения**

12.28 Исключительно важным упущением и Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", и Закона "О выборах Президента Российской Федерации" является отсутствие положения, которое бы четко и ясно регламентировало право наблюдателей присутствовать при обобщении итогов голосования на уровне территориальных избирательных комиссий и комиссий субъектов Российской Федерации. Если наблюдателям не гарантировать право присутствовать при подведении итогов голосования на этих уровнях и получать соответствующим образом заверенные экземпляры протоколов и сводных таблиц, будет оставаться лазейка в заборе сплошного контроля, и гласность будет неполной. Необходимо подчеркнуть, что именно возможность сравнить протоколы участковых избирательных комиссий с данными, которые вводятся в компьютеры Государственной автоматизированной информационной системы, позволяет наблюдателям, доверенным лицам кандидатов и представителям избирательных объединений убедиться в правильности докладываемых результатов выборов.

12.29 Текст Закона "О выборах Президента Российской Федерации" расходится с текстом Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", который гарантирует наблюдателям право получать заверенные экземпляры итоговых документов. Обеспечить эффективный контроль за подведением итогов голосования и их последующим обобщением можно, только имея на руках заверенные экземпляры протоколов об итогах голосования. Это еще один пример расхождения между двумя Законами, которое должно быть устранено по мере развития правовой реформы в России в пользу текста Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации".

### ***Распределение заверенных экземпляров протоколов***

Возможность получить заверенные протоколы итоговых документов на всех уровнях является одним из важнейших достижений избирательного процесса в Российской Федерации. Эта возможность не только обеспечивает гласность, но и гарантирует правдивость отчетности по выборам. Это исключительно положительное и прогрессивное право по-настоящему стало частью избирательной практики при проведении президентских выборов 1996 года. Однако для того,



чтобы этот важнейший компонент избирательной системы был реализован полностью, необходимо в ближайшие годы сосредоточить внимание на решение следующих двух вопросов:

1. доведение до всех членов избирательной комиссии, закрепленной в Законе, обязанности предоставлять заверенные экземпляры протоколов официальным наблюдателям и доверенным лицам по их просьбе, а не после получения соответствующей санкции от вышестоящей избирательной комиссии;
2. доведение до сознания членов избирательной комиссии официального характера вызываемых заверенных протоколов с итогами голосования и того значения, которое они могут иметь в качестве доказательств при рассмотрении соответствующих жалоб и заявлений в суде.

Несмотря на распоряжения Центральной избирательной комиссии, в которых детализируются и расширяются права наблюдателей по получению заверенных копий протоколов с итогами голосования на избирательных участках, а также соответствующих сводных таблиц на уровне территориальных избирательных комиссий и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, некоторые члены избирательных комиссий по-прежнему не уверены, что они обязаны удовлетворять такие права. Хотя большинство избирательных комиссий и действовали в соответствии с предписанными правилами в этом отношении, последние выборы все же дали достаточное количество жалоб и заявлений по поводу нежелания членов избирательных комиссий выдавать заверенные экземпляры протоколов уполномоченным наблюдателям и доверенным лицам кандидатов. Важность этого обстоятельства особенно очевидна в свете жалобы, которая рассматривалась Верховным Судом Российской Федерации в связи с утверждениями, что в Татарстане были подделаны результаты выборов на уровне избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. В течение нескольких недель после выборов заявители все еще пытались добиться получения заверенных копий протоколов для надлежащего обоснования своих обвинений в суде. В Татарстане в получении заверенных копий протоколов с итогами голосования было отказано представителям избирательного объединения "Яблоко". Местные бюрократы, набравшись наглости, даже отказались сотрудничать с судебной инстанцией.

Это, разумеется, наиболее вопиющий случай, однако он никоим образом не умаляет разрушительного действия более мелких нарушений подобного рода, сообщения о которых поступают из самых разных регионов Российской Федерации. Подобно представителям избирательного блока Явлинского, наблюдатели от Коммунистической партии Российской Федерации также докладывали о трудностях, связанных с получением копий заверенных протоколов. Даже международные наблюдатели МФИС не были до конца уверены, что в одной из территориальных избирательных комиссий Ростовской области они получают копию протокола с итогами голосования. Когда эту копию все же выдали, она не была заверена ни подписями членов комиссии, ни печатью данной комиссии.

Важность данного инструмента гласности невозможно переоценить. В условиях, когда соответствующая правовая база обеспечена Законом "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" и четкими распоряжениями и директивными указаниями Центральной избирательной комиссии, не должно быть никаких заминок или расхождений относительно удовлетворения прав уполномоченных наблюдателей и доверенных лиц на получение данного рода избирательных документов.

### **Предложения**

12.30 Представляются особенно важными усилия вышестоящих инстанций по недопущению случаев саботирования любыми членами избирательных комиссий этого важнейшего способа обеспечения гласности избирательного процесса. В "Едином порядке учета итогов голосования и заполнения протоколов" Центральная избирательная комиссия делает ссылку на часть 13 статьи 40 Кодекса об административных нарушениях, где напоминает председателям избирательных комиссий о том, что невыполнение требования предоста-

вить для ознакомления третий экземпляр протокола карается наложением штрафа в размере 20-50-кратной минимальной оплаты труда, установленной федеральным законодательством. Распоряжением Центральной избирательной комиссии эта штрафная санкция не отнесена к рядовым членам избирательных комиссий, которые отказываются предоставить по требованию наблюдателей и доверенных лиц заверенные копии протоколов. Вероятно, Центральная избирательная комиссия не пожелала расширять эту штрафную санкцию ввиду того, что Закон "О выборах Президента Российской Федерации" не требует однозначно от членов избирательных комиссий выдавать заверенные копии протокола в отличие от статьи 31 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации". Однако право ознакомления с протоколами гарантировано и может быть обеспечено только усилиями вышестоящих избирательных комиссий. Желательно, чтобы этот недостаток Закона "О выборах Президента Российской Федерации" был устранен, и все члены избирательной комиссии руководствовались четкими и ясными правилами в этом отношении.

- 12.31 Второй вопрос, требующий внимания, касается дальнейшего обучения членов избирательных комиссий с целью обеспечения единого понимания официального характера заверенных экземпляров протоколов. Члены избирательных комиссий всех уровней должны проникнуться осознанием важности и абсолютной точности данных, содержащихся в выдаваемых наблюдателям копиях протокола. По наблюдениям наблюдателей МФИС, доверенные лица кандидатов и наблюдатели от избирательных объединений зачастую от руки переписывали в свои блокноты данные из официальных протоколов. С учетом того, что не каждая избирательная комиссия имеет в своем распоряжении копировальную машину, этот способ, действительно, наиболее эффективен. Однако члены избирательных комиссий часто заверяли эти письменные копии своими подписями и печатями, не удосужившись предварительно проверить правильность скопированных наблюдателями данных об итогах голосования. Они, разумеется, исходили из того, что данные были переписаны без ошибок. Хотя, скорее всего, так оно и было, члены избирательной комиссии в данном случае рискуют тем, что продиктованные ими данные могут быть искажены.
- 12.32 Было бы также целесообразным, чтобы члены избирательных комиссий вели учет тех наблюдателей, которым выданы заверенные копии. Члены избирательных комиссий высказывали озабоченность по поводу того, что в случае, если контрольная группа территориальной комиссии обнаруживала ошибку в протоколе, которая в конечном итоге исправлялась участковой избирательной комиссией, то наблюдатели, которым были выданы ранее копии, не получали окончательные исправленные данные. Это совершенно справедливая обеспокоенность, которая указывает на необходимость сохранения документации, которая бы отражала все внесенные исправления, а также время внесения и лиц, их сделавших. Оригинал должен храниться как основа документа, а исправленная копия должна содержать пометку о том, что это новая версия.
- 12.33 Единый порядок требует, чтобы избирательные комиссии уведомляли членов избирательных комиссий с правом решающего голоса и наблюдателей, присутствующих при составлении протокола, о решении в отношении внесения изменений. При этом нет никакого указания на то, что такое уведомление являлось общепринятой практикой при проведении президентских выборов. Также следует отметить, что в данной директиве члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса не были указаны среди уведомляемых лиц. Закон должен обязать избирательные комиссии направлять сообщение почтой или другим образом информировать лиц, получивших заверенные копии протоколов о характере любого изменения. По требованию председатель должен предоставить заверенную копию исправленного протокола, которая должна содержать указание, что это исправленная копия.

12.34 Необходимо подчеркнуть законный статус заверенных копий протоколов, а также их значимость как документальных свидетельств при судебных разбирательствах в случае обжалования результатов выборов.

# 13

## *РАССМОТРЕНИЕ ЖАЛОБ*

Любая демократическая система выборов должна предусматривать возможность рассмотрения жалоб и обращений граждан по вопросам избирательного процесса. В успешно функционирующих демократических государствах эта сфера законодательства о выборах рассматривается не как неизбежное следствие выборного процесса, не как отражение слабости демократической политической системы, а, скорее, как доказательство силы, жизнеспособности и открытости политических процессов, протекающих в этих странах. Обоснованные заявления о нарушениях и серьезных отклонениях от правил проведения выборного процесса обязательно должны находить свое разрешение. Суды и избирательные инстанции должны стремиться находить формы и методы своевременного, справедливого, основательного и последовательного рассмотрения жалоб и заявлений граждан по вопросам проведения выборов. Процедуры и правила рассмотрения жалоб заслуживают специального рассмотрения и требуют постоянного совершенствования, ибо они помогают обеспечить гибкое функционирование всей выборной системы в рамках правового поля.

Как и во время выборов депутатов в Государственную Думу Российской Федерации в декабре 1995 года, в ходе президентских выборов крупные дела доходили до Верховного Суда. В судебных тяжбах участвовали избиратели, кандидаты на должность Президента Российской Федерации, инициативные группы, избирательные комиссии, органы государственной власти и местного самоуправления, средства массовой информации - все, кто оказывались в суде в качестве либо истцов, либо ответчиков, ссылались на положения выборного законодательства и принимали все возможные правовые усилия для того, чтобы отстоять свои права, декларированные федеральными законами. То, что участники выборного процесса использовали имеющиеся законные механизмы для решения своих жалоб и обосновывали свои судебные иски, опираясь на положения действующего законодательства, говорит о возрастающем доверии к законам о выборах и инстанциям, которым поручено принимать решения по таким вопросам. Хотя не все проходило гладко, и нерешенные проблемы предстоит решить, но к наступлению следующего цикла общих выборов необходимо признать, что эпоха, когда с жалобами по вопросам проведения выборов никто в суды не обращался из-за страха реального или воображаемого преследования или из-за неуверенности в том, что такие жалобы вообще будут рассматриваться официальными органами, уходит в прошлое.

## Обзор действующих законоположений<sup>1</sup>

Федеральный Закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" определяет фундаментальные гарантии избирательных прав, которые должны быть обеспечены избирательными инстанциями, а также ответственность за нарушение этих прав. В соответствии со статьей 16 данного закона и согласно Конституции Российской Федерации, обжалованию в суде подлежат любые решения, действия (бездействия) органов государственной власти или других официальных инстанций, которые, возможно, нарушили избирательные права граждан. По таким жалобам и обращениям решения суда являются окончательными и пересмотру не подлежат. Более того, любое решение или действие (бездействие) избирательной комиссии или члена избирательной комиссии, нарушающего избирательные права граждан, могут быть обжалованы в вышестоящей избирательной комиссии или в суде, и никакого предварительного обращения в вышестоящую избирательную комиссию не требуется для того, чтобы обратиться непосредственно в суд. Жалобы и обращения в предвыборный период должны быть рассмотрены в течение 5 дней, и по ним должны быть приняты соответствующие решения.

Ответственность за нарушения избирательных прав граждан регулируется статьей 34. Данная статья гласит, что лица, которые нарушают избирательные права российских граждан путем насилия, обмана, угроз, фальсификации или иным способом, которые распространяют заведомо ложную информацию о кандидатах, которые прибегают к другим средствам для того, чтобы опорочить честь и достоинство кандидатов, которые ведут предвыборную агитацию в день перед днем выборов, или лица, которые мешают работе избирательных комиссий, несут ответственность в соответствии с действующими законами Российской Федерации.

В Федеральном Законе "О выборах Президента Российской Федерации" перечислены все полномочия постоянных избирательных органов, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и 89 избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. В круг прав и обязанностей Центральной избирательной комиссии и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации на выборах Президента Российской Федерации включена и обязанность рассматривать жалобы и обращения граждан по поводу решений и действий (бездействий) нижестоящих избирательных комиссий и принимать по ним обоснованные решения. В соответствии со статьей 18 данного Закона, участковые избирательные комиссии также обязаны рассматривать жалобы и обращения граждан по поводу нарушений избирательного законодательства и принимать по этим вопросам обоснованные решения.

---

<sup>1</sup> См также: *Гражданский процессуальный кодекс РСФСР* (регламентирует процедуру судопроизводства во всех судах Российской Федерации, включая дела, основанные на обжаловании действий административных органов и должностных лиц; *Закон Российской Федерации "Об обжаловании в суде действий и решений, нарушающих права и свободы граждан"* [27 апреля 1993 года] (статья 1 предусматривает право гражданина обратиться в суд, если он считает, что его права и свободы были нарушены органами государственной власти, органами местного самоуправления или другими официальными инстанциями; статья 152 предусматривает возмещение гражданам ущерба, нанесенного их чести, достоинству и профессиональной репутации); *Уголовный кодекс РСФСР* (статья 132 устанавливает уголовную ответственность за нарушения избирательных прав граждан или вмешательство в работу избирательных комиссий посредством подкупа, обмана, насилия или угрозы насилия; статья 133 устанавливает уголовную ответственность за фальсификацию и подделку избирательных документов или умышленное искажение итогов голосования); *Кодекс РСФСР по административным правонарушениям* (статья 40 части 1-13 устанавливают гражданскую ответственность за различного рода нарушения прав граждан, вмешательство в работу избирательной комиссии или подделку списка избирателей и незаконные манипуляции при определении итогов голосования).

Как и Закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", статья 23 Закона "О выборах Президента Российской Федерации" гласит, что решения и действия (бездействия) Центральной избирательной комиссии могут быть обжалованы в Верховном суде Российской Федерации. Решения и действия (бездействия) нижестоящих избирательных комиссий могут быть обжалованы в вышестоящих избирательных комиссиях или в суде. Обращение в вышестоящие избирательные комиссии не является предварительным условием обращения по этому вопросу в судебную инстанцию. Решения по жалобам, поданным в вышестоящую избирательную комиссию (или в суд), должны приниматься в течение 5 дней или немедленно, если получены за 5 или менее дней до дня выборов или непосредственно в день выборов. В тех случаях, когда факты, изложенные в жалобах, требуют дополнительного изучения, решения по ним должны быть приняты в течение 10 дней. Вышестоящая избирательная комиссия уполномочена отменять решения нижестоящей избирательной комиссии. Суды и прокуратуры обязаны обеспечивать своевременное рассмотрение жалоб по этим вопросам.

В соответствии со статьей 61, гражданскую и уголовную ответственность несут лица, нарушающие избирательные права избирателей или мешающие работе избирательных комиссий путем подкупа, обмана, насилия, угроз, угрозы насилия, подделки отчетных документов, умышленного искажения итогов голосования или иным образом; лица, распространяющую заведомо ложную информацию о кандидатах или незаконно вмешивающиеся в их предвыборную агитацию, а также лица, ущемляющие права кандидатов и представителей российских или иностранных наблюдателей.

Сдвиги, произошедшие во всей российской правовой системе за последние годы, способствовали созданию возможности рассматривать жалобы по вопросам избирательного процесса. Особенно значительна в этом плане статья 123 Конституции Российской Федерации, принятой в декабре 1993 года, в соответствии с которой судебное разбирательство должно строиться на принципах спора и уважения противника. В былое время судам поручалось собрать достаточные основания для того, чтобы провести судебное заседание. Теперь же бремя сбора фактов и изложения их возложено на участников судебного разбирательства, противостоящих друг другу. Таким образом, в концепции жалоб по вопросам выборных кампаний граждан, обжаловывающие решения избирательных комиссий, должны доказать, что их избирательные права действительно были нарушены, а избирательные комиссии должны убедить суд в том, что их решения и действия были правильными и соответствовали духу и букве закона.

Федеральный Закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" устанавливает общие принципы защиты прав избирателей, а законы о выборах депутатов в Государственную Думу и Президента Российской Федерации определяют четкие процедуры возмещения нанесенного ущерба при решении избирательных дел. Политические участники российских общих выборов 1995 и 1996 годов продемонстрировали возросшую готовность использовать возможности закона при решении избирательных споров в административном и судебном порядке. Избиратели, кандидаты, избирательные объединения и инициативные группы все более используют свое законное право обжаловать то или иное действие официальных властей или структур в целях разрешения конфликта.

### ***Правовой обзор жалоб по выборам***

С согласия истца, жалоба, поданная в Верховный Суд, может быть рассмотрена одним судьей, а не комиссией из трех судей, как полагается. Жалобы на действия или решения Центральной избирательной комиссии обычно рассматриваются одним судьей. О таких случаях заранее докладывается Генеральной прокуратуре и прокурор обычно участвует в решении этих дел. Роль прокурора состоит в том, чтобы представлять государство и закон, хотя дело является по своему содержанию гражданским, а не уголовным. Прокурор заслушивает показания сторон, задает вопросы обеим сторонам по сути рассматриваемого дела и информирует судью по правовым аспектам тех или иных вопросов в ходе разбирательства. Слушания в суде начинаются с того, что судья докладывает суть дела и затем переходит к заслушиванию сторон, которые

излагают свою аргументацию. Процесс завершается решением, которое судья объявляет после тщательного изучения показаний и справок, представленных в ходе разбирательства.

Во время выборов в Государственную Думу в декабре 1993 года в Верховный Суд Российской Федерации было подано лишь 6 жалоб на решения Центральной избирательной комиссии, причем ни одна из жалоб не была удовлетворена. На выборах в Государственную Думу в декабре 1995 года в Верховный Суд Российской Федерации было подано 93 жалобы и заявления, 59 из которых были приняты к производству в Верховном Суде. Многие из оставшихся 34 жалоб и заявлений были отклонены, поскольку они касались действий окружных избирательных комиссий и их решений, связанных с отказом тому или иному кандидату в регистрации по одномандатным округам. В данном случае Верховный суд посчитал, что эти вопросы находятся в юрисдикции судов на уровне субъектов Российской Федерации или судов более низкого уровня. Около 100 дел по выборам в Государственную Думу 1995 года было рассмотрено судами субъектов Российской Федерации.

Из 59 дел по вопросам выборов в Государственную Думу Российской Федерации, рассмотренных Верховным Судом, 39 жалоб и заявлений были оставлены без удовлетворения, 20 жалоб были удовлетворены и 1 иск был снят самим истцом. Спорные вопросы, в основном, касались регистрации избирательных объединений и блоков, заверения федерального списка кандидатов избирательными объединениями и блоками для начала сбора подписей в поддержку своего списка кандидатов, отказа регистрировать кандидатов, часто из-за нарушений, допущенных при сборе подписей или из-за недостатка подписей (4 жалобы по этому вопросу были удовлетворены и 8 жалоб отклонены), а также исключения отдельных имен из федерального списка кандидатов (Верховный Суд отменил решение Центральной избирательной комиссии об отказе зарегистрировать избирательный блок "Яблоко" на том основании, что из федеральных списков этого блока были исключены некоторые кандидаты в депутаты Государственной Думы).

### ***Правовой обзор жалоб по вопросу регистрации кандидатов в Президенты Российской Федерации***

Во время президентской предвыборной кампании в Верховный Суд было подано 32 жалобы по состоянию на середину июля 1996 года. В ряде случаев обжаловались решения Центральной избирательной комиссии по вопросам выдвижения и регистрации кандидатов, в частности, по вопросам достаточности или аутентичности подписей избирателей, собранных в поддержку того или иного кандидата. Для выдвижения и регистрации в качестве кандидата на должность Президента Российской Федерации необходимо было собрать 1 миллион подписей избирателей, при условии, что в одном субъекте Российской Федерации может быть получено не более 7% требуемого количества подписей. Работа по проверке подписных листов кандидатов, а также рассмотрение жалоб и заявлений занимали все рабочее время Центральной избирательной комиссии.

Особенно спорным явилось дело об отказе зарегистрировать А.Брынцалова на том основании, что значительная часть подписных листов в поддержку его кандидатуры на должность Президента Российской Федерации была, якобы, сфабрикована. Представители инициативной группы, выдвинувшие А.Брынцалова кандидатом на должность Президента Российской Федерации представили в Центральную избирательную комиссию более 1 миллиона 300 тысяч подписных листов в поддержку его кандидатуры. Несмотря на это, Центральная избирательная комиссия отказала А.Брынцалову в регистрации, сославшись на то, что часть подписей на них признана недействительными, что были вскрыты и другие нарушения технического характера, что в итоге не позволило зарегистрировать А.Брынцалова кандидатом в Президенты Российской Федерации. Следует признать, что выбраковка отдельных подписных листов не могла быть достаточным основанием для того, чтобы отвергнуть все подписные листы. В качестве главной причины отказа зарегистрировать А.Брынцалова Центральная избирательная комиссия привела то, что доверенные лица кандидата, которые должны заверить подписные листы перед тем, как сдавать их в Центральную избирательную комиссию, фактически не выполнили требования феде-

рального законодательства, в частности, Центральная избирательная комиссия вскрыла, что помимо недействительности многих подписей и недостающего количества действительных подписных листов сведения, собранные некоторыми сборщиками подписей, оказались вымышленными или не соответствующими действительности. В результате этого Центральная избирательная комиссия приняла решение, что все подписные листы, представленные этими сборщиками, должны быть отвергнуты. На этом Центральная избирательная комиссия не остановилась. Она объявила некоторых доверенных лиц кандидата в том, что они заверяли подписные листы, содержавшие вымышленные или лживые сведения, представленные сборщиками подписей. Центральная избирательная комиссия пришла к выводу, что все подписные листы, заверенные данными доверенными лицами, действующими в пределах соответствующего субъекта Российской Федерации, независимо от легитимности других сборщиков и сведений, представленных ими, должны быть также отвергнуты. Получилось так, что огульно были дезавуированы многие другие подписные листы, что в итоге привело к падению общего количества подписей ниже уровня, необходимого для регистрации кандидата.

Настойчивость Центральной избирательной комиссии в своем решении не принимать подписные листы, собранные в пределах того субъекта Российской Федерации, где были обнаружены отдельные нарушения, скорее всего объяснялось тем обстоятельством, что подобное решение Центральной избирательной комиссии было поддержано Верховным Судом в период подготовки к парламентским выборам 1995 года. В аналогичном случае, имевшем место в 1995 году, суд отказал в иске избирательному блоку "Фронт общественного спасения". В частности, в определении суда было тогда записано, что в том случае, когда в ряде подписных листов, собранных конкретными сборщиками, обнаружены вымышленные или ложные сведения или поддельные подписи, все подписные листы, собранные данными сборщиками подлежат выбраковке. Суд тогда также поддержал Центральную избирательную комиссию в том, что если обнаруживаются какие-либо документы, заверенные доверенным лицом кандидата, окажутся подделкой, все подписные листы, заверенные данным доверенным лицом кандидата, могут быть исключены из общего количества предъявленных подписных листов. Верховный Суд решил, что если в подобных нарушениях оказываются виноватыми сборщик подписей и доверенное лицо, Центральная избирательная комиссия имеет все основания не доверять всем подписным листам, представленным данными лицами.

В случае с А.Брынцаловым Верховный Суд Российской Федерации, по всей видимости, пересмотрел свою позицию. Однако нельзя не учитывать и тонкие различия между этими двумя делами. В деле 1995 года упор делался на то, что в подписных листах были сфальсифицированы подписи избирателей, в деле же Брынцалова упор делался на ложность сведений остальных сборщиков подписей. К примеру, один из сборщиков подписей, как утверждали, был вымышленным лицом, а сведения о местожительстве другого сборщика были подвергнуты сомнению. Еще в одном случае оказалось, что сборщику нет 18 лет.

В конечном счете, по делу Брынцалова Верховный Суд признал решение Центральной избирательной комиссии незаконным и распорядился зарегистрировать Брынцалова в качестве кандидата на должность Президента Российской Федерации. В своем частном определении Верховный суд выразил несогласие с процедурой, принятой Центральной избирательной комиссией в отношении проверки и выбраковки подписных листов. Верховный суд предписал, что основания для признания недействительными подписных листов одного сборщика не могут быть достаточными для того, чтобы автоматически отвергать и подписные листы других сборщиков, работавших в том же самом субъекте Российской Федерации, или заверенные одним и тем же доверенным лицом кандидата. Верховный Суд уточнил, что решения по непризнанию подписей, собранных одним сборщиком, надлежит выносить на индивидуальной основе при наличии достаточных на то оснований. Аналогичное решение Верховный Суд вынес и по иску кандидата в Президенты Мартина Шакуума.

В ряде других случаев, однако, фактов неправильного, неполного или даже сфальсифицированного заполнения подписных листов было достаточно для того, чтобы претенденту на за-



конных основаниях отказать в регистрации, как ненабравшему необходимое количество подписей в свою поддержку. Анатолий Тарасов, к примеру, апеллировал отказ Центральной избирательной комиссии зарегистрировать его в качестве кандидата на должность Президента Российской Федерации, аргументируя свой иск тем, что его представители не могли своевременно добиться от Центральной избирательной комиссии результатов проверки представленных подписных листов, а также тем, что подписные листы в его поддержку не получили экспертной проверки.

Верховный Суд Российской Федерации, отказал в удовлетворении данного иска, отметив, что инициативная группа Тарасова представила в Центральную избирательную комиссию более 1 миллиона 300 тысяч подписных листов, из которых 582 443 подписных листа были признаны недействительными по причине неполных или неточных сведений о сборщиках подписей, доверенных лицах инициативной группы или об избирателях, подписавших листы в поддержку кандидата. В Липецке, в Воронеже, в Челябинске, Краснодаре и Красноярске было, фактически, обнаружено, по признанию Верховного суда, что сборщики подписей сами заполняли подписные листы, не обращаясь, при этом, к избирателям. Учитывая размах, с которым некоторые сборщики смело нарушали требования закона, Верховный Суд поддержал решение Центральной избирательной комиссии признавать недействительными все подписные листы за подписями данных нечестных сборщиков.

В другом случае Л.Убожко обжаловал решение Центральной избирательной комиссии в качестве кандидата на должность Президента Российской Федерации. Свою жалобу Л.Убожко мотивировал тем, что его доверенные лица выполнили все требования, необходимые для получения регистрации, и что отказ Центральной избирательной комиссии совершенно необоснован. В этом деле Верховный Суд в своем решении опирался на рекомендации почерковедов, которые пришли к твердому выводу, что 172 тысячи подписей были фактически подделаны. Верховный Суд поддержал также решение Центральной избирательной комиссии относительно того, что неточные паспортные данные или отсутствие заверяющей подписи доверенного лица кандидата является достаточным основанием для признания подписного листа недействительным. В данном случае общее количество доброкачественных подписей избирателей оказалось ниже 1 миллиона, необходимого для регистрации.

### ***Судебные дела по вопросам нарушения правил предвыборной агитации***

Как только регистрация кандидатов в Президенты Российской Федерации закончилась, основная часть жалоб и заявлений, направляемых в Верховный Суд была связана с нарушениями прав кандидатов в период предвыборной агитации, с несоответствием некоторых инструкций Центральной избирательной комиссии избирательному законодательству, в частности, в отношении хранения избирательных документов, включая избирательные бюллетени, а также в отношении обеспечения правдивости результатов выборов. Наиболее громкая жалоба касалась нарушения правовых гарантий предоставления бесплатного времени на каналах государственного телевидения. Кандидат в Президенты, Мартин Шакуум, обжаловал решение руководства государственной телевизионной компании ОРТ не устраивать дебаты кандидатам в прямом эфире, утверждая при этом, что тем самым ОРТ необоснованно нарушило его права, как кандидата в Президенты. В своем иске М.Шакуум также утверждал, что Центральная избирательная комиссия нарушила его права в том, что она не сумела обеспечить гарантированное ему бесплатное телевизионное время, не говоря уже о том, что Центральная избирательная комиссия не вынесла решения по его заявлению в установленное законом время. Верховный Суд удовлетворил иск М.Шакуума, признав действия руководства ОРТ и бездействие Центральной избирательной комиссии незаконными.

## *Иски по вопросам о подделке итогов голосования*

Жалобы по вопросам регистрации и предвыборной агитации ушли в тень, как только в Верховный Суд Российской Федерации была подана первая жалоба по вопросу искажения итогов голосования. После проведения первого раунда голосования по выборам Президента Российской Федерации сомнению были подвергнуты результаты выборов в Татарстане. Учитывая то обстоятельство, что Центральная избирательная комиссия утвердила заверенный протокол с результатами выборов в Татарстане, В.Г.Соловьев обратился с иском непосредственно в Верховный Суд. Получилось так, что в качестве ответчика пришлось выступать Центральной избирательной комиссии, а не избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, в данном случае Татарстана, которая, фактически, и обвинялась в подделке результатов выборов. В качестве доказательства были предъявлены копии заверенных протоколов нижестоящих избирательных комиссий, которые расходились по содержащейся в них статистике с итогами, доложенными Татарстаном в Центральную избирательную комиссию. В данном случае Центральная избирательная комиссия отстаивала то, что она суммировала и объявляла результаты голосования в соответствии с действующими законами, но не уклонилась и от защиты избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. Вызывает удивление и тревогу тот факт, что юрисконсульт Центральной избирательной комиссии пытался опровергнуть очевидные свидетельства нарушения отчетности по итогам голосования на уровне территориальных и окружных избирательных комиссий, которые были вскрыты наблюдателями от кандидатов в Президенты. Заняв такую позицию, Центральная избирательная комиссия подорвала доверие к реальной возможности обеспечить гласный контроль за ходом голосования, как это предусмотрено в действующем законодательстве и специальных инструкциях, распоряжениях, спускаемых Центральной избирательной комиссией в низовые избирательные комиссии. В конце концов, это дело было приостановлено и передано в Генеральную прокуратуру для проведения расследования с целью выявления основания для привлечения официальных избирательных властей Татарстана к уголовной ответственности. По состоянию на сентябрь 1996 года расследование по этому делу представителями Генеральной прокуратуры Российской Федерации ведется на местах в Татарстане.

После второго раунда голосования Соловьев также возбудил дела по фактам искажения итогов голосования в других субъектах Российской Федерации. Вторая жалоба, поданная в Верховный Суд, касалась нарушений, имевших место в Мордовии. В данном случае Центральная избирательная комиссия проявила похвальную принципиальность и заняла совершенно иную позицию, что, в конечном счете, привело к исправлению поддельных итоговых документов по выборам и способствовало укреплению доверия со стороны общества к действующей избирательной системе и процедуре рассмотрения соответствующих жалоб и заявлений. Юристы Центральной избирательной комиссии в данном случае обратились с просьбой отложить рассмотрение жалобы до тех пор, пока они и представители Центральной избирательной комиссии не выедут в Мордовию, и не проверят обстановку на месте, и, если это будет необходимо, не внесут соответствующие изменения в официально доложенные результаты выборов по местным округам. Верховный Суд Российской Федерации дал на это согласие. Представители Центральной избирательной комиссии действительно вскрыли имевшие место случаи подделки результатов выборов в пределах одной избирательной территории Мордовии, где все голоса, поданные за Зюганова, были засчитаны в протоколе как голоса, поданные против всех кандидатов. Положение было исправлено, и в итоговый протокол по республике Мордовия были внесены соответствующие изменения. В результате проведенной таким образом операции Верховный Суд постановил, что нет более оснований рассматривать обращение Соловьева, и закрыл дело. Далее Центральная избирательная комиссия передала данную жалобу в Генеральную прокуратуру для проведения предварительного на предмет возможного возбуждения уголовного дела по этому факту.

По состоянию на сентябрь 1996 года Соловьев, который занимается вопросами подделки избирательных документов, представил в Верховный суд еще два заявления по фактам аналогичных злоупотреблений, имевших место в Саратове и Ростове. Эти заявления, однако, были не-

медленно переадресованы непосредственно Центральной избирательной комиссии для рассмотрения и вынесения по ним обоснованного решения.

## ***Рассмотрение жалоб Центральной избирательной комиссией***

Для обеспечения надлежащего проведения недавних общих выборов в Государственную Думу и Президента Российской Федерации Центральная избирательная комиссия создала специальные внутренние рабочие группы для рассмотрения жалоб по выборам. В сферу ответственности этих рабочих групп входили следующие три основные категории жалоб и заявлений: жалобы по вопросам предвыборной агитации и использования средств массовой информации; жалобы по проведению голосования, включая работу избирательных участков и подведение итогов голосования; жалобы и заявления по вопросам финансирования предвыборной кампании. В состав рабочих групп были включены члены Центральной избирательной комиссии, юристы и технические сотрудники.

Письменные жалобы, представляемые в Центральную избирательную комиссию, вначале регистрировались в специально заведенном журнале и затем передавались в специальную рабочую группу, которой отводилось 3 дня со времени получения жалобы для проведения предварительного рассмотрения. Типовая рабочая группа, в составе которой находились член Центральной избирательной комиссии, юрист из правового отдела Центральной избирательной комиссии и эксперт по правовым вопросам, рассматривала поданную жалобу, изучала изложенные факты, готовила справку по данному заявлению и делала предварительные выводы и рекомендации. На основе этих выводов рабочая группа затем готовила ответ заявителю. Если заявитель был удовлетворен ответом, вопрос считался закрытым. Если же заявитель не принимал ответ, вопрос передавался на рассмотрение пленарного заседания Центральной избирательной комиссии. Центральная избирательная комиссия принимала свое решение, которое, разумеется, могло быть обжаловано в Верховном Суде Российской Федерации.

Иностранные наблюдатели, присутствовавшие на общих выборах в России в течение последнего года, были поражены тем, как часто решения Центральной избирательной комиссии, обжалованные в Верховном Суде, касались мелких вопросов избирательных процедур и правил. Центральная избирательная комиссия проявила особую требовательность в отношении правдивости представляемых сведений и правильности заполнения подписных листов и других форм, относящихся к выдвижению кандидатов. Более того, как обнаружили наблюдатели, многие избирательные комиссии воспринимали жалобу и заявление, подаваемые с целью опротестовать решение этой избирательной комиссии, как указание на их некомпетентность или даже как оскорбление, и никоим образом не как признак здоровой и взаимоконтролируемой политической борьбы.

На 1 января 1996 года Центральная избирательная комиссия рассмотрела 128 жалоб, поступивших от избирателей, кандидатов, избирательных объединений и блоков, по вопросам, относящимся к решениям, действиям или бездействиям избирательных комиссий различного уровня при проведении выборов в Государственную Думу Российской Федерации. Слушания были проведены по 40 из поданных жалоб и заявлений. Большинство этих обращений касались необоснованных отказов в регистрации кандидатов избирательными комиссиями по одномандатным избирательным округам на том основании, что подписные листы содержали неправильные или неполно изложенные сведения или поддельные подписи. В некоторых заявлениях обжаловались итоги голосования, объявленные окружными избирательными комиссиями, или даже подвергались сомнению решения по непризнанию результатов в отдельных одномандатных округах.

Президентские выборы 1996 года вызвали значительно больше жалоб, чем общие выборы в Государственную Думу 1995 года, причем в большинстве своем заявления касались нарушений, допущенных в ходе предвыборных агитаций и использования средств массовой информации. Рабочая группа Центральной избирательной комиссии по этим вопросам рассмотрела более сотни жалоб, причем многие из них были также потом рассмотрены Верховным Судом. Эти

жалобы касались споров или заявлений по вопросам незаконного лишения претендентов бесплатного времени на каналах государственных ТВ- и радиостанций или необъективного освещения предвыборных дебатов с участием кандидатов, распространения анонимных агитационных материалов, неравноправного размещения агитационных материалов в периодической печати, негативного или даже ложного освещения фактов в редакционных материалах, а также по вопросам незаконного использования государственной собственности или участия должностных лиц в предвыборной агитации на стороне одного кандидата.

Что касается последнего злоупотребления в целом перечне нарушений, то значительное количество жалоб, поступивших в Центральную избирательную комиссию, касалось давления, оказываемого на избирателей в процессе сбора подписей, в частности, в подразделении главного управления дорожного транспорта Министерства транспорта Российской Федерации с целью обеспечения поддержки действующему Президенту, Борису Ельцину. По распоряжению Центральной избирательной комиссии избирательные комиссии субъектов Российской Федерации проверяли факты, изложенные в жалобах и заявлениях. В большинстве случаев избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации не удалось подтвердить фактов нарушения, изложенных в заявлениях, однако некоторые жалобы были вполне обоснованы. Так, нарушения закона о выборах были подтверждены в Иркутской, Амурской, Кировской областях и Удмуртской республике. В Москве, Тюмени и Астрахани в избирательных комиссиях были обжалованы действия исполнительных властей, принимавших участие в предвыборной агитации на стороне действующего Президента.

Во время президентских выборов в Центральную избирательную комиссию вообще не поступали жалобы и заявления по вопросам правонарушений, связанных с финансированием предвыборных мероприятий. Те замечания, которые доходили до сведения Центральной избирательной комиссии, в добровольном порядке устранялись самими кандидатами и их сторонниками. Споры, однако, разгорались в конце предвыборной гонки, и они касались ответственности кандидатов, снявших свои кандидатуры. Как известно, такие кандидаты должны возместить расходы на проведенную предвыборную кампанию в федеральный бюджет. Также споры касались расходования средств, оставшихся на счетах кандидатов после выборов.

## **Рассмотрение жалоб в соответствии с действующим законодательством**

Как уже отмечалось выше, любой гражданин Российской Федерации имеет право обжаловать факты нарушения своих избирательных прав представителями органов государственной власти, местного самоуправления и избирательных инстанций в судах, избирательных комиссиях или одновременно в обоих органах. В соответствии с положениями Федерального Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", заявитель не обязан заручаться предварительным решением административной инстанции или соответствующей избирательной комиссии для того, чтобы получить право непосредственно обратиться в суд со своим иском. Кстати, такое положение существует в законодательстве Соединенных Штатов Америки, которое известно как "доктрина исчерпанных административных возможностей". Фундаментальное право граждан получить рассмотрение своего иска в суде, разумеется, должно быть защищено, однако следует признать, что при действующих новых российских законах и процедурах по-прежнему остаются проблемы, связанные с разделением полномочий между властными структурами и правом истца обращаться со своими вопросами в органы власти.

### **Разделение полномочий между судами и избирательными комиссиями**

Законное право гражданина обращаться со своей жалобой или заявлением в суд или избирательную комиссию привело к параллелизму в работе обеих инстанций, рассматривающих одни и те же вопросы. Ни в процедурном, ни в содержательном плане полномочия этих органов по рассмотрению жалоб и заявлений граждан не разделены должным образом. Были случаи, когда заявители направляли свои жалобы одновременно в суды и

избирательные комиссии. В данных условиях избирательные комиссии здраво подвергли сомнению свое право и даже обязанность рассматривать жалобы граждан, особенно учитывая то обстоятельство, что у судов юридический статус выше. Получалось так, что некоторые дела кочевали между этими инстанциями и не получали своевременного разрешения.

- Выход на Верховный Суд Российской Федерации

Верховный Суд Российской Федерации обязан рассматривать любые надлежащим образом оформленные дела, независимо от их уровня. Сбор за оформление дела в Верховном суде чрезвычайно низок. Заявителям ничто не препятствует оформлять дела для рассмотрения в Верховном Суде и тем самым занимать все рабочее время этой судебной инстанции. К примеру, в Верховный Суд поступило заявление с просьбой рассмотреть решение Центральной избирательной комиссии отказать в регистрации потенциальному кандидату в Президенты Юрию Новожилову, несмотря на то, что тот не представил необходимых для регистрации документов, включая подписные листы избирателей в свою поддержку.

- Делегирование права рассматривать жалобы и заявления в рамках системы избирательных комиссий

Российские законы о выборах весьма конкретно предусматривают проверку решений, действий или бездействий нижестоящих избирательных комиссий, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и Центральной избирательной комиссии. Многие жалобы и заявления, тем не менее, направляются непосредственно в Центральную избирательную комиссию, минуя нижестоящие избирательные комиссии. Кроме этого, огромное большинство жалоб, отклоненных нижестоящими избирательными комиссиями, в порядке апелляции направляется в Центральную избирательную комиссию или в Верховный Суд Российской Федерации. Складывается впечатление, что в ходе апелляционного процесса избирательные комиссии субъектов Российской Федерации остаются в стороне, либо за ненужностью, либо как инстанции, обслуживающие местные политические интересы. Возникает вопрос: насколько непредвзято Центральная избирательная комиссия рассматривает жалобы и заявления по поводу решений, действий или бездействий нижестоящих избирательных комиссий, и насколько в своих определениях Центральная избирательная комиссия зависит от того только, правильно или неправильно та или иная нижестоящая избирательная комиссия интерпретировала и применила положения избирательного законодательства. Следует напомнить, что был случай, когда Центральная избирательная комиссия отказалась дать санкцию на проведение независимого расследования заявления, касающегося подделки итогов голосования и незаконных манипуляций при подсчете голосов, сославшись на то, что закон обязывает принимать за протоколированные результаты голосования от избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

- Роль прокуратуры и ее полномочия по проведению прокурорского расследования

Многие жалобы и заявления по выборам направлялись непосредственно в прокуратуру, хотя ни избирательное законодательство, ни соответствующие директивы и распоряжения не предполагают использование этого канала. При других обстоятельствах, например, в случаях совершения уголовных преступлений заявления могут как судами, так и избирательными комиссиями направляться непосредственно в прокуратуру для возбуждения соответствующих уголовных дел. В такого рода ситуациях прокуратура будет обязана незамедлительно реагировать и возбуждать дела. По серьезным делам Центральная избирательная комиссия, видимо, обращалась в Генеральную прокуратуру в Москве за помощью в деле расследования обстоятельств, изложенных в жалобе, и сбора необходимых материалов и свидетельских показаний, поскольку Центральная избирательная комиссия не располагает достаточными людскими ресурсами и возможностями для выполнения таких операций. Остается неясным, какие процедуры и правила лежат в основе таких обращений к Генеральной прокуратуре? Каким образом могут избирательные споры рассматриваться в этой инстанции и в какие сроки? По какой категории дел проходят эти

жалобы и заявления, когда они переходят от Центральной избирательной комиссии и судов в правовое поле Генеральной прокуратуры?

### **Предложения**

Теперь, когда права граждан и политических участников избирательного процесса четко зафиксированы в федеральных законах, прогресс в деле рассмотрения жалоб и заявлений по вопросам выборов, безусловно, из политической или идеологической плоскости переходит в чисто процедурную. Развитие и совершенствование законов о выборах, соответствующих процедуре юридической практики, особенно в плане рассмотрения жалоб и обращений, должно быть прежде всего обеспечено за счет разделения, уточнения и дополнения правил и норм рассмотрения жалоб, обращений и разрешения споров. Цель должна состоять в том, чтобы обеспечить не только эффективность и гибкость всей системы, но и сделать ее способной добиваться справедливых и выполнимых решений в пределах сроков проведения предвыборной агитации. По ходу рассмотрения самых различных исков были выявлены наиболее характерные проблемы, осложняющие процесс рассмотрения жалоб и заявлений. К ним относятся такие вопросы, как нечеткие правила оформления жалоб и заявлений, задержки, вызываемые рассмотрением жалоб как в административном, так и в судебном порядке, а также медлительность инстанций, рассматривающих данные вопросы.

- 13.1 Было бы весьма желательно переупорядочить те каналы, которые используются для рассмотрения жалоб и заявлений. При этом необходимо строго разграничить сферы их ответственности применительно к вопросам проведения предвыборной агитации. Согласно действующему законодательству, а именно статье 16 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" и статье 23 Закона "О выборах Президента Российской Федерации", потерпевшие вправе обращаться в избирательные комиссии или в судебные инстанции. Статья 23 также гласит, что предварительное заявление в избирательную комиссию не является обязательным условием для обращения в суд. Такой неконкретный подход, хотя и преследующий добрые цели, фактически привел к тому, что процесс рассмотрения жалоб и обращений в предвыборный период был отягощен ненужными проблемами. Назначение конкретной инстанции для рассмотрения первичных обращений безусловно ускорило бы работу по предвыборным заявлениям и спорам и устранило бы те проволочки, которые имели место на прошедших президентских выборах.

В качестве основы для обсуждения мы предлагаем схематичный вариант внесения поправок в действующее избирательное законодательство с тем, чтобы строго упорядочить полномочия инстанций по рассмотрению первичных обращений. В основе предлагаемого ниже подхода содержится мысль, состоящая в том, что вначале должны быть исчерпаны административные возможности. Судебные инстанции подключаются только после того, как конфликт не удалось разрешить при помощи административных мер воздействия. В данном случае мы опираемся на опыт проведения предвыборной агитации накануне президентских выборов. Безусловно, предлагаемый вариант может быть уточнен для того, чтобы адекватно отразить особенности и других выборов.

Четко сформулированные законоположения весьма существенным образом помогли бы гражданам, кандидатам и другим участникам предвыборной борьбы понять, как нужно действовать в случаях обжалования решений, действий (бездействий) избирательных комиссий, нарушений, допущенных должностными лицами органами государственного управления, местного управления, средств массовой информации, кандидатами или другими участниками предвыборной борьбы. Более четкий язык закона помог бы избирательным комиссиям и правоохранительным органам яснее понимать свои полномочия и обязанности.

## ПОРЯДОК РАССМОТРЕНИЯ ЖАЛОБ И ОБРАЩЕНИЙ

СУТЬ ЖАЛОБЫ	ПЕРВИЧНАЯ ИНСТАНЦИЯ	ПОСЛЕДУЮЩАЯ ИНСТАНЦИЯ
Регистрация кандидатов и избирательных блоков	Верховный Суд (поскольку кандидатов и избирательные блоки регистрирует Центральная избирательная комиссия, административные меры в данном случае может принять только Верховный Суд)	Отсутствует
Обжалование распоряжений и инструкций Центральной избирательной комиссии	Верховный Суд	Отсутствует
Подготовка и исполнение избирательных документов, включая списки избирателей; жалобы наблюдателей и членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса в связи с решениями избирательных комиссий; изготовление избирательных бюллетеней; голосование вне помещения для голосования; подсчет голосов избирателей; определение результатов выборов и т.д.	Избирательные комиссии	Верховный Суд
Финансовое обеспечение предвыборной кампании	Центральная избирательная комиссия (или независимая комиссия по финансовому обеспечению выборов, если таковая создается)	Верховный Суд
Обжалование результатов выборов	Соответствующие избирательные комиссии; территориальные избирательные комиссии обязаны провести расследование по заявлениям, оспаривающим результаты, представленные той или иной участковой избирательной комиссией; избирательные комиссии субъектов Российской Федерации проводят расследования по заявлениям, оспаривающим результаты, представленные территориальными избирательными комиссиями; Центральная избирательная комиссия проводит расследование по жалобам, оспаривающим результаты выборов, представленные избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации.	Верховный Суд или Генеральная прокуратура: дела инициируются Центральной избирательной комиссией после того, как нижестоящая избирательная комиссия не выполнила распоряжение Центральной избирательной комиссии или когда имеются доказательства преступления. Верховный Суд: дела инициируются истцами, которые не удовлетворены административными мерами, принятыми Центральной избирательной комиссией.
Предвыборная агитация и средства массовой информации	Судебная палата по информационным спорам. В данном случае Судебная палата выступает в роли инстанции, обеспечивающей административное воздействие. (См. главу 8 "Предвыборная агитация и средства массовой информации", предложение 8.9.)	Верховный Суд: дела инициируются истцами, которые обжалуют решения Судебной палаты. Верховный Суд и прокуратура: дела инициируются Судебной палатой в тех случаях, когда юридические лица отказываются выполнять решения Судебной палаты.

- 13.2 По делам, относящимся конкретно к действиям (бездействиям) и решениям избирательных комиссий, содержащим ошибки или нарушения, положения закона должны предусматривать, чтобы заявления нижестоящих избирательных комиссий были вначале рассмотрены вышестоящими избирательными комиссиями. За исключением особых обстоятельств, специально оговоренных в законе, избирательные комиссии не должны быть вправе обращаться сразу в суд с обжалованием решений, действий (бездействий) нижестоящих избирательных комиссий. Перед обращением в суд потерпевшая сторона должна "исчерпать" имеющиеся возможности административного воздействия. Все заявления должны вначале направляться в соответствующие избирательные комиссии, а все апелляционные жалобы по их решениям должны, в первую очередь, направляться в избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, а затем в Центральную избирательную комиссию. Только решения Центральной избирательной комиссии обжалуются в Верховном Суде (который вправе направлять дела в соответствующие нижестоящие суды и прокуратуры для дорасследования, если в том есть необходимость).
- 13.3 Необходимо выработать более эффективные механизмы, позволяющие избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации своевременно рассматривать жалобы, заявления и апелляции. Согласно избирательному законодательству, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации являются постоянно действующими органами, наделенными полномочиями рассматривать апелляции по поводу решений, действий (бездействий) нижестоящих избирательных комиссий. (Окружные и территориальные избирательные комиссии не являются постоянно действующими органами и не вправе рассматривать апелляционные жалобы.) Роль избирательных комиссий субъектов Российской Федерации при рассмотрении жалоб и заявлений необходимо усилить за счет расширения полномочий (включая полномочия, указанные выше). Способность профессионально и ответственно выполнять эту функцию предполагает целенаправленное обучение персонала, выделение дополнительных средств и контроль со стороны Центральной избирательной комиссии.
- 13.4 Необходимо четко очертить в законе полномочия судов по рассмотрению дел, связанных с решениями, действиями (бездействиями) избирательных комиссий. После того, как возможности избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и Центральной избирательной комиссии по рассмотрению апелляций исчерпаны, Верховный Суд Российской Федерации должен главным образом сосредоточиться на вопросах интерпретации или применения положения закона применительно к данному заявлению, жалобе или апелляции. В пределах законных прав и с учетом процессуальных ограничений Верховный Суд должен заниматься сбором доказательств и разбирательством только в особых случаях, когда дальнейшее расследование, проводимое Верховным Судом, оказывается более эффективным. Верховный Суд должен направлять дела обратно избирательным комиссиям или нижестоящим судам, которые находятся ближе всего к месту события (или, возможно, прокуратурам) для дорасследования, если в том есть необходимость. Апелляции в Верховный Суд должны быть ограничены обусловленной степенью значимости затронутого вопроса или потенциального ущерба, который может понести истец.
- 13.5 В избирательное законодательство и Гражданский кодекс необходимо внести уточняющие положения о заявлениях и апелляциях, обжалующих действия избирательной комиссии. В частности, заявители должны представлять свои жалобы и апелляции в разумные сроки после соответствующих событий или действий.
- 13.6 Необходимо также уточнить роль прокуроров при рассмотрении и расследовании избирательных дел, а следственные полномочия и возможности Центральной избирательной комиссии должны быть расширены. Следует установить четкий порядок обжалования решений или действий физических лиц и инстанций непосредственно в прокуратуры (возможно, только по делам, предполагающим уголовную ответственность), а также ограничить обстоятельства и сроки, в рамках которых избирательные комиссии или суды правомочны направлять дела в прокуратуры для проведения расследования. Центральной избирательной комиссии необходимо предоставить более широкие полномочия и возможности по расследованию жалоб и апелляций, включая право вызова граждан для проведения слушаний.



- 13.7 В избирательном законодательстве должно быть положение, обязывающее избирательные комиссии субъектов Российской Федерации и Центральную избирательную комиссию проводить расследование по заявлениям о фальсификациях при подсчете голосов избирателей и манипуляциях с подведением итогов голосования на уровне нижестоящих избирательных комиссий. Точность и достоверность определения итогов голосования и отражения их в протоколе лежат в основе справедливого избирательного процесса. В действующий закон о выборах следует внести изменения, необходимые для того, чтобы уполномочить избирательные комиссии субъектов Российской Федерации рассматривать жалобы и расследовать заявления о нарушении правил подсчета голосов избирателей в нижестоящих избирательных комиссиях, а также для того, чтобы наделить Центральную избирательную комиссию законным правом рассматривать жалобы и расследовать заявления о подобного рода правонарушениях, допущенных избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации.
- 13.8 Рассмотрение жалоб должно проводиться последовательно, обеспечивая соответствующие результаты. Система законов о выборах должен быть всеобъемлющим и предусматривать действия всех участников избирательного процесса. Чтобы закон лучше выполнялся надо, чтобы кандидаты, избирательные объединения, члены избирательных комиссий и избиратели как следует знали, что ждать от действующего закона, от правоохранительных органов, а также от инстанций, рассматривающих заявления и жалобы по спорам, связанным с выборами. Вся эта информация, взятая в комплексе, будет содействовать развитию законодательства и совершенствованию процесса рассмотрения жалоб и заявлений. Данные рассмотрения жалоб и заявлений о нарушениях избирательного законодательства должны на регулярной основе собираться, обобщаться и доводиться до политических участников предвыборной борьбы, избирательных комиссий и судебных инстанций. Необходимо создать отдельный раздел в избирательном законодательстве, где были бы отражены вопросы рассмотрения жалоб и заявлений по выборной тематике.
- 13.9 Существует огромное количество информации, которая может помочь определить успех или неудачу избирательного процесса в день выборов и в ходе подсчета голосов и определения итогов выборов. На каждом этапе члены избирательных комиссий, несогласные с решением комиссии или с данными, указанными в протоколах, могут приложить собственное мнение к протоколам. Кроме того, как предполагается, к протоколам прилагаются жалобы, поданные избирателями, кандидатами и другими участниками избирательного процесса, а также решения комиссий по сути жалоб. Предполагается, что вопросы будут рассмотрены перед тем, как будут направлены в вышестоящую избирательную комиссию. В то же время, поскольку такие вопросы передаются по инстанции, похоже не существует какого-либо формального метода их рассмотрения для обеспечения должного рассмотрения таких вопросов должностными лицами на низшем уровне. Кроме того, если бы такое рассмотрение носило формализованный характер в качестве стандартной практики, то анализ сути жалоб мог бы помочь должностным лицам, отвечающим за подготовку и проведение выборов, определить тенденции и выявить направления совершенствования правовой и процессуальной реформ, методической подготовки и правового гражданского образования. Было бы целесообразно, чтобы территориальным избирательным комиссиям было вменено в обязанность определять, сортировать и передавать копии заявлений о несогласии и жалоб, приобщенных к протоколам участковых избирательных комиссий в избирательные комиссии субъектов Российской Федерации. Избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации следует вменить в обязанность рассмотрение, обобщение и подготовку отчетов по жалобам, а также по принятым решениям в рамках подотчетной территории. Такие отчеты должны передаваться в Центральную избирательную комиссию в течение 90 дней с тем, чтобы ЦИК могла оценить те сложности, с которыми пришлось столкнуться и выработать стратегию по решению таких вопросов не только в отношении данного момента, но также и на перспективу.

## **ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОБЕДИТЕЛЯ И ПОВТОРНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ**

Закон "О выборах Президента Российской Федерации" устанавливает двойной порог, который необходимо преодолеть любому кандидату, чтобы стать победителем на выборах. В соответствии с положениями статьи 55, выборы считаются состоявшимися, если в них приняло участие не менее 50% избирателей, внесенных в списки избирателей. Избранным считается кандидат на должность Президента Российской Федерации, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Избирательные бюллетени неустановленной формы, обнаруженные при вскрытии избирательных ящиков, не учитываются.

Во время первого раунда голосования 16 июня 1996 года в списке кандидатов на должность Президента Российской Федерации находилось 10 претендентов. Ни одному из них не удалось набрать необходимое число голосов избирателей, чтобы быть объявленным победителем. Кандидатами, набравшими наибольшее количество голосов избирателей, оказались действующий Президент Борис Ельцин с 35,05% и кандидат от КПРФ Геннадий Зюганов с 32,35%. Им предстояло участие в повторном голосовании. Согласно 56 статье, повторное голосование должно быть проведено не позднее чем через 15 дней со дня установления результатов общих выборов. В данном случае повторное голосование было назначено на 3 июля 1996 года. Избирательный бюллетень для повторного голосования также включал вариант, позволявший избирателям голосовать "против обоих кандидатов".

Закон "О выборах Президента Российской Федерации" требует, чтобы повторное голосование проводилось по тем же законам, что и законы, регулирующие порядок проведения общих выборов. Единственное условие, которое снимается при проведении повторного голосования, - это 50-процентный порог явки избирателей. Процедуры проведения повторного голосования, подсчет голосов избирателей и подведение итогов ничем не отличались от процедур первого раунда голосования. Специальные услуги, такие как открепительные удостоверения, доставка переносных избирательных ящиков для голосования вне помещения избирательного участка, досрочное голосование на судах, находящихся в плавании, а также в отдаленных и труднодоступных районах оказывались и при проведении повторного голосования.

Требования к избирателям при повторном голосовании ничем не отличались от требований, которым должен удовлетворять избиратель, участвующий в любых других выборах. Любой гражданин Российской Федерации, достигший 18 лет ко дню выборов, кроме граждан, признанных недееспособными по решению суда, или содержащихся в местах заключения по решению суда, имел право принять участие в повторном голосовании. С первого раунда голосования было подготовлено два экземпляра списков избирателей по каждому избирательному участку. Первый экземпляр списка был использован при проведении первого раунда общих выборов, второй экземпляр списка избирателей, находившийся на хранении в территориальных избирательных комиссиях, был затем отправлен в участковые избирательные комиссии для проведения второго раунда голосования. По получении второго экземпляра списка избирателей участковая избирательная комиссия должна была внести соответствующие уточнения, используя для этого первый экземпляр списка избирателей с внесенными в него поправками. Эти изменения включали:

- дополнения к списку, внесенные в течение дня выборов;
- дополнения, учитывающие избирателей, переехавших в район действия данного избирательного участка в период после составления избирательных списков;
- дополнения, учитывающие избирателей, ошибочно невнесенных в список, но подтвердивших факт проживания на территории, охваченной данным избирательным участком;
- изменения, касающиеся сведений об избирателях; и
- сведения об избирателях, обратившихся за открепительными удостоверениями с тем, чтобы проголосовать в другом месте.

При подготовке к повторному голосованию уточненные списки избирателей предлагались для ознакомления не позднее чем за 5 дней до дня повторного голосования.

Центральная избирательная комиссия обеспечила беспрепятственный доступ на избирательные участки тех же наблюдателей, которые были допущены к наблюдению за проведением общих выборов. В качестве наблюдателей работали члены участковых избирательных комиссий с правом совещательного голоса, а также наблюдатели от кандидатов, не прошедших во второй тур голосования. Что же касается членов участковых избирательных комиссий с правом совещательного голоса, назначенных кандидатами, не прошедшими во второй раунд, их полномочия, в соответствии с Законом "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", прекращались только через 30 дней после объявления результатов выборов. Поэтому члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса, представлявшие проигравших кандидатов, сохранили свои права. Сохранили свои полномочия при повторном голосовании на выборах Президента Российской Федерации и наблюдатели от избирательных объединений и блоков, чьи кандидаты потерпели поражение в первом раунде.

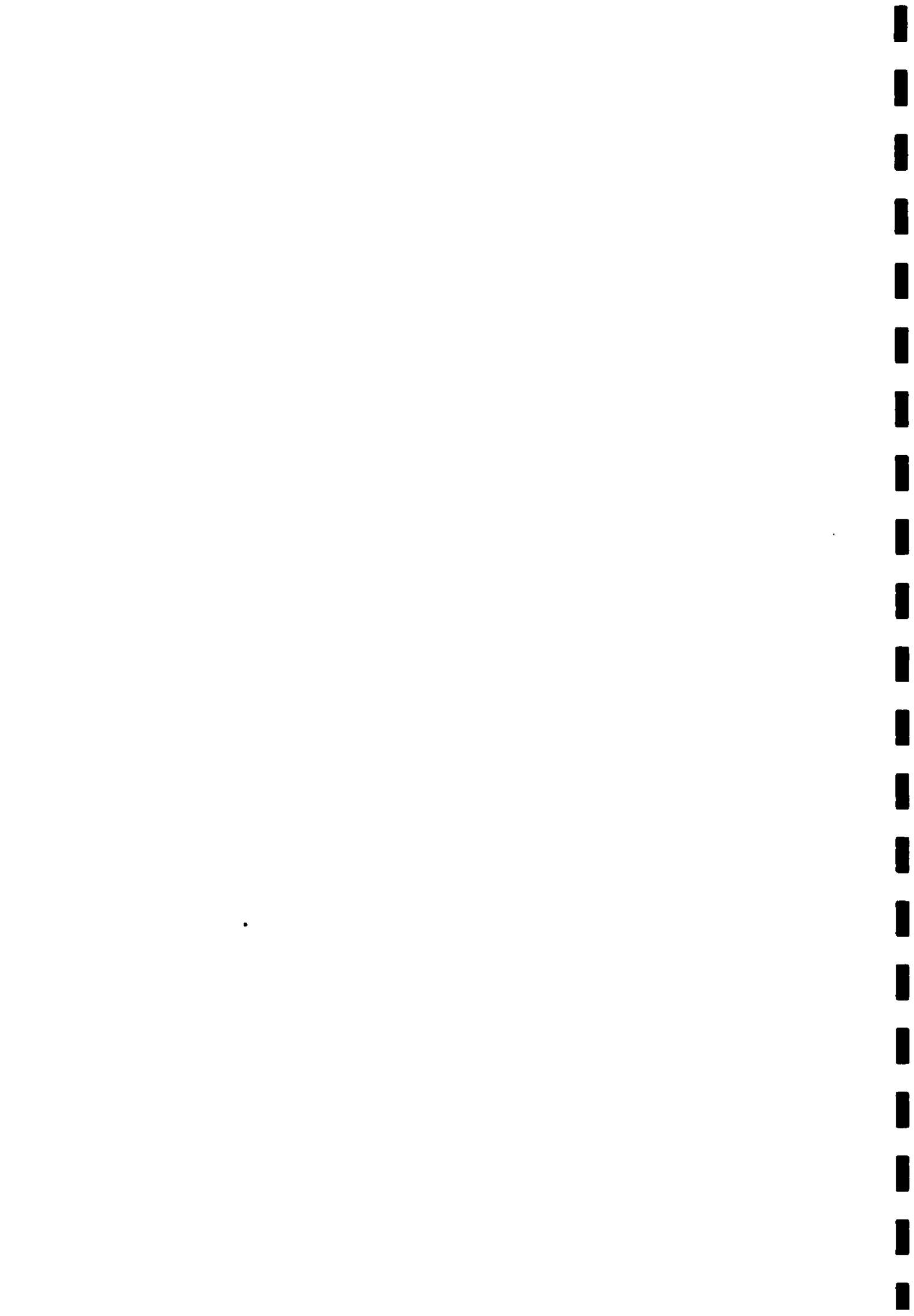
В соответствии со статьей 56 Закона "О выборах Президента Российской Федерации", кандидат, получивший наибольшее число голосов избирателей, объявляется победителем в том случае, если количество полученных им голосов превышает количество голосов, отданных "против всех кандидатов". По итогам повторного голосования Ельцин набрал 53,83% голосов и стал победителем; Зюганов набрал 40,30% голосов избирателей.

### *Голосование в середине недели*

По законам Российской Федерации выборы проводятся в нерабочий день. Обычно выборы назначаются на воскресенье. Выбор 3 июля был спорным, потому что это была среда, рабочий день. Выбор дня голосования в середине недели преследовал цель обеспечить большее участие избирателей в повторном голосовании. Имели место опасения, что произойдет некоторый спад в явке избирателей, что бывает нередко, особенно когда раунды голосования разделены коротким промежутком времени. Высказывались также опасения, что явка избирателей во втором раунде может упасть и из-за того, что люди выехали за город, на свои дачи, особенно после того, как наконец-то наступила теплая погода. Неоднозначно была воспринята идея назначить повторное голосование в середине недели, потому что это предполагало необходимость издания специального президентского Указа для того, чтобы объявить день повторного голосования нерабочим и тем самым соблюсти требование закона. Более того, как полагали, КПРФ выступит против назначения повторного голосования в середине недели. Умные головы единодушно утверждали, что высокий процент явки избирателей абсолютно необходим для победы Ельцина. В конечном счете оказалось, что назначение выборов на середину недели ни у кого не вызвало возражений.

Хотя, как ожидалось, при голосовании среди недели количество голосующих по открепительным удостоверениям будет меньше в тех местах, где работали международные и иностранные наблюдатели, этот процент был весьма высок. Очень многие голосовали по открепительным удостоверениям не только в Москве и других городах, но даже и в сельской местности. Избирателям, обратившимся за открепительными удостоверениями перед первым туром общих выбо-

ров, было разрешено сохранить их для участия в повторном голосовании. Перед повторным голосованием также выдавались открепительные удостоверения, так что общее количество голосовавших по открепительным удостоверениям значительно возросло во втором раунде. На избирательных участках в сельской местности количество избирателей, голосовавших по открепительным удостоверениям, доходило до 125 человек. В Ленинском районе Ростовской области, где работали международные наблюдатели, количество избирателей, обратившихся за получением открепительных удостоверений перед первым туром, составило 1,1% от списка избирателей, а перед вторым туром возросло почти вдвое, составив 2,1% от списочного состава. Точно также количество избирателей, воспользовавшихся своими открепительными удостоверениями в этом же районе, увеличилось с 0,8% в первом раунде общих выборов, до 1,3% во втором раунде. Итоги по данному субъекту Российской Федерации свидетельствуют, что в первом туре 0,5% избирателей воспользовались открепительными удостоверениями, и только 0,6% избирателей обратились за получением открепительных удостоверений.



## ОБЩИЕ ВОПРОСЫ

Весь данный доклад изобилует рассуждениями по поводу различных вопросов, которые могут дать заинтересованным лицам серьезную пищу для размышления, особенно теперь, когда законодатели и члены избирательных комиссий различного уровня анализируют проведенные президентские выборы с тем, чтобы выявить сильные и слабые стороны избирательного процесса и творчески использовать достигнутые рубежи для дальнейшего совершенствования правовой базы избирательного процесса. Несмотря на имевшие место трудности, нарушения, сбои и противоречия, президентские выборы были проведены компетентно и эффективно, при соблюдении основных положений российского законодательства и процедур голосования. Избиратели получили исчерпывающие возможности воспользоваться своим избирательным правом в день выборов и выразить свою политическую волю при помощи бюллетеня. В целом, президентские выборы, как уже широко отмечалось, прошли успешно. Однако остаются вопросы, требующие углубленного изучения со стороны членов избирательных комиссий и законодателей, участвующих в работе по развитию еще не укоренившихся как следует политических и властных структур Российской Федерации.

### **Влияние местных администраций**

Законную обеспокоенность вызывает то обстоятельство, что органы местного самоуправления продолжают несанкционированно и необоснованно вмешиваться в ход предвыборной борьбы и влиять на действия членов избирательных комиссий. Закон однозначно регламентирует степень участия местных администраций в предвыборной агитации.

- Статья 38 запрещает "федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, а также их должностным лицам участвовать в предвыборных кампаниях или распространении предвыборных агитационных материалов при исполнении своих служебных обязанностей".
- Статья 45 ограничивает перечень источников финансирования предвыборных кампаний кандидатов. Исключены из списка источников финансирования кандидатов "органы местного самоуправления, государственные и муниципальные предприятия, ведомства и организации".

Несмотря на такие четко изложенные ограничения, как отмечалось в ряде жалоб и заявлений, местные администрации открыто или тайно нарушали избирательное законодательство, причем их действия не получали должного отпора со стороны избирательных комиссий и правоохранительных органов. По целому ряду примеров, изложенных в своих заявлениях и обращениях как кандидатами в Президенты, так и наблюдателями можно вполне подвергнуть сомнению, насколько серьезно местные должностные лица относятся к необходимости придерживаться требований избирательного законодательства. Вскрытые нарушения требуют внимания к этому вопросу с тем, чтобы своевременно отстоять возможность проведения свободных и честных выборов.

Ряд наблюдателей в своих отчетах о голосовании в день выборов отмечали, что представители местных администраций присутствовали во время голосования на нескольких избирательных участках и, по-видимому, вмешивались в работу членов участковых избирательных комиссий. Российские и международные наблюдатели неоднократно отмечали, что местные должностные лица, фактически, давали указания и распоряжения участковым избирательным комиссиям и контролировали ход голосования. Такие же наблюдения сообщили и участники выборов. В Челябинске, например, объединение "Яблоко" (избирательное объединение, поддерживавшее кандидатуру Григория Явлинского) направило официальный протест в Центральную избирательную комиссию против неприкрытого вмешательства местных властей в ход голосования на избирательных участках. Дело кончилось тем, что соответствующая избирательная комиссия субъекта Российской Федерации вынесла решение, признававшее действия указанных в протесте должностных лиц противозаконными. После такого решения местные должностные лица тогда заметно изменили свое поведение. Однако, согласно представителям избирательного объединения "Яблоко" те же должностные лица при повторном голосовании на президентских выборах вернулись к своей старой практике и опять начали контролировать действия участковых избирательных комиссий. Такого же рода жалобы поступали и от представителей Коммунистической партии Российской Федерации (КПРФ).

Вызывало беспокойство и то, что наблюдателей от Ельцина, как кандидата, по сути представляли местные власти. Учитывая то обстоятельство, что таких наблюдателей было большинство, возникает вопрос: были ли это добровольцы или лица, получившие официальные указания выполнить такого рода поручение? В отличие от представителей главного претендента наблюдатели от других кандидатов в Президенты были более сосредоточены в своей работе на проведении активной предвыборной кампании. Представляется целесообразным обсудить вопрос о недопущении местных администраций и их должностных лиц к участию в избирательных кампаниях в качестве членов участковых избирательных комиссий с правом совещательного голоса и наблюдателей. Дальнейшее участие должностных лиц местных администраций в выборах кампаниях в этом качестве только разовьет нынешние опасения относительно укоренившегося незаконного вмешательства местных властей в проведение выборов. Статья 38 Закона "О выборах Президента Российской Федерации" вообще запрещает каким-либо должностным лицам участвовать в предвыборной агитации в официальном качестве. Некоторые могут возразить, что привлечение должностного лица в качестве члена участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса от политической партии или наблюдателя от конкретного кандидата никак не может быть нарушением избирательного законодательства. Запрет на участие должностных лиц местных администраций в выборах для выполнения таких задач мыслится абсолютно необходимым для того, чтобы предотвратить конфликт интересов, который может возникнуть из-за их вмешательства в ход проведения выборов.

Опасение было высказано представителями КПРФ в Ростове относительно того, что местные власти сформировали теневую организацию для участия в выборах на территории области, которая к тому же была зарегистрирована Министерством юстиции Российской Федерации. Некая группа под названием "Дом для народа" направила в областную администрацию письмо с просьбой оказать финансовую поддержку для проведения благотворительных мероприятий в регионе, организации и осуществлении некоторых молодежных программ и проектов, оказания консультационных и информационных услуг населению, а также приобретения "печатных и рекламных материалов для проведения выборов в органы государственной власти". В этом письме ничего не сказано о выборах Президента Российской Федерации. Сумма, которая запрашивалась в письме, составляла 5 миллионов рублей. В письме был указан номер банковского счета, на который предлагалось переводить деньги. Разумеется, этот счет не имел никакого отношения к избирательному фонду действующего Президента, однако обращал на себя внимание тот факт, что письмо было подписано заместителем мэра города Ростова. По утверждению наблюдателей, письмо было разослано директорам государственных предприятий, коммунальных организаций, трудовым коллективам и организациям сельских тружеников. Было высказано опасение, что эта группа, фактически, может быть отделением предвыборного аппарата действующего Президента Ельцина, а также что средства, переводившиеся на указанный в письме банковский счет, могли быть использованы для проведения предвыборной кампании

Ельцина в обход положения, содержащегося в статье 45, которая запрещает принимать вклады "от органов местного самоуправления, государственных и муниципальных предприятий, ведомств и организаций".

Во время их пребывания в Ростове, в руки международных наблюдателей также попал экземпляр инструкции, содержавшей рекомендации и порядок подготовки информационных и агитационных материалов перед повторным голосованием с целью увеличить явку избирателей и способствовать победе Ельцина. Этот инструктивный документ был создан областным штабом по поддержке Ельцина. Уже титульный лист документа говорил о том, что содержащиеся в нем указания адресованы не только сотрудникам "Областного предвыборного штаба Ельцина", но и местным администрациям. Среди конкретных деталей данной инструкции можно выделить критические замечания относительно того, что некоторые действия и мероприятия предвыборной кампании Президента "недостаточно эффективны и напористы для обеспечения успеха при повторном голосовании". Мероприятия, рекомендованные инструкцией, включали "организацию антикоммунистических митингов, публикацию разгромных критических материалов против Зюганова и коммунистов, а также распространение анонимной критики". Не говоря уже о том, что такого рода указания были направлены должностным лицам местных администраций, которые по закону не имеют права участвовать в предвыборной агитации в своем официальном качестве, распространение анонимных агитационных материалов также противозаконно. Сейчас нет возможности проверить, в какой мере эта инструкция повлияла на решения и действия местных администраций и их должностных лиц, однако возникает законный вопрос: достаточно ли четко и жестко разграничены избирательные и административные функции должностных лиц? По крайней мере, местные администрации должны были отреагировать соответствующим образом и напомнить руководству этой областной организации, что статья 38 запрещает органам местного самоуправления участвовать в предвыборной агитации и распространять агитационные материалы. И, разумеется, заслуживает самого пристального рассмотрения вопрос об уместности и законности распространения инструкций, которые призывают к незаконным действиям в рамках предвыборной борьбы независимо от того, были или не были такие действия фактически предприняты.

Нечеткое разграничение функций должностных лиц и депутатов при выполнении ими своих обязанностей в качестве участников избирательных организаций не касается, разумеется, только одной стороны. Руководитель предвыборной кампании КПРФ в Ростовской области, депутат Государственной Думы признался, что использовал свои депутатские блокноты и бланки для предвыборной корреспонденции. Согласно одной жалобе, зарегистрированной в Москве, Зюганов также пользовался депутатскими бланками и услугами технических сотрудников Государственной Думы для рассылки писем местным должностным лицам, чтобы сказать, что те сохраняют свои должности в случае его избрания. В другом случае, как стало известно международным наблюдателям, Валентин А. Колесников, руководитель избирательной кампании Ельцина по Ростовской области оставил свою должность заместителя начальника областного управления налоговой инспекции при областной администрации, чтобы целиком посвятить себя предвыборной работе.

В одном довольно серьезном случае глава местной администрации одного из районов Ростовской области в своих откровениях признался в том, что лично предпринимал усилия к тому, чтобы местные избиратели проголосовали за Ельцина во втором раунде. Он рассказал международным наблюдателям о проельцинской предвыборной стратегии, разработанной и реализованной местной администрацией и получившей финансовую поддержку за счет бюджетных средств. Эта стратегия предполагала изготовление проельцинских агитационных материалов, наем людей для распространения этих материалов и оплату их услуг. Международные наблюдатели выяснили, что администрация района не расходовала районных средств для изготовления и распространения агитационных предвыборных материалов в поддержку Зюганова. Данный руководитель, назначенный, кстати, вышестоящей инстанцией, также признал, что местная администрация прибегала и к другим мерам для того, чтобы побудить избирателей проголосовать за Ельцина. Он также сказал, что заверил вышестоящие органы в том, что они в районе "сделают все, чтобы не подвести Президента". Отвечая на упрек в том, что такого рода



деятельность никак не совместима с положениями действующих законов, запрещающих должностным лицам участвовать в предвыборной агитации в официальном качестве, он с легкостью пытался оправдать позицию, занятую местной администрацией на президентских выборах. Он упомянул, что Ельцин посетил их район и что, как международные наблюдатели, возможно, уже поняли, население района незадолго до выборов получило часть обещанных Президентом 11 миллиардов рублей, направленных в область для того, чтобы мобилизовать усилия местной администрации по перевыборам Президента.

Закон не разрешает органам государственной власти, государственным и муниципальным предприятиям, ведомствам и организациям делать финансовые вклады в предвыборные фонды кандидатов. Желательно, чтобы законы, ограничивающие участие местных администраций в предвыборной борьбе, были усилены с тем, чтобы однозначно запретить местным властям использовать бюджетные средства или средства упомянутых организаций для оказания финансовой поддержки участникам предвыборной борьбы или какому-либо одному кандидату. Закон должен налагать запретительные ограничения как на исполнительные, так и на законодательные органы власти и соответствующих должностных лиц. Закон также должен предполагать ответственность указанных должностных лиц за допущенные правонарушения.

В ходе обсуждения этих вопросов с членами Центральной избирательной комиссии было достигнуто общее согласие, что такого рода нарушения действующего законодательства представляют собой серьезную угрозу возможности проведения свободных и честных выборов. Было также подтверждено, что эти нарушения являются горьким наследием советской системы, когда местным властям поручалось обеспечить результаты выборов. Необходимо, однако, сказать, что такого рода признания свидетельствуют о наличии серьезных проблем, с которыми придется бороться местным властям при рассмотрении жалоб и заявлений граждан, поскольку зачастую жалобщики и заявители не предъявляют достаточных свидетельских показаний в указанные сроки. Некоторые могут сказать, что действующее законодательство недостаточно сурово, чтобы обеспечивать эффективную борьбу с правонарушениями, описанными выше. Международные наблюдатели уже высказывали рекомендации усилить отдельные статьи законов о выборах и конкретно обозначить санкции, налагаемые на должностных лиц в порядке наказания за их противозаконное участие в предвыборной кампании. Однако принятию более жестких мер по выборному законодательству препятствует, очевидно, часть членов Государственной Думы Российской Федерации, которая опасается, что ужесточение выборных законов может негативно отразиться на их возможностях в качестве депутатов проводить предвыборную кампанию за или против того или иного кандидата или того или иного избирательного объединения.

Ясно то, что этот вопрос должен быть рассмотрен еще раз. Если жалобы и заявления по поводу нарушений такого рода не будут надлежащим образом расследованы, если не будут приняты эффективные меры по осуждению и исправлению практики вмешательства должностных лиц в предвыборную борьбу, то эффективность содержащихся в законе ограничений будет серьезным образом уменьшена, а проведение честных и справедливых выборов, как и доверие общества ко всей избирательной системе в государстве будет существенно подорвано.

## **Одновременное проведение федеральных и местных выборов**

16 июня 1996 года в ряде субъектов Российской Федерации, одновременно с президентскими, были проведены и местные выборы. В некоторых субъектах Федерации в ходе местных выборов выбирались мэры городов, а также депутаты городских и районных советов. Начиная с лета 1995 года, местным представительным органам было дано право самим издавать законы по проведению выборов субъектов Российской Федерации и лишь в конце 1995 года вышел президентский указ, прекращающий практику назначения губернаторов и объявляющий должность губернатора выборной.

Хотя по закону Центральная избирательная комиссия обязана контролировать деятельность избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, остается неясным, в чем конкретно состоит роль избирательных комиссий субъектов Российской Федерации при проведении мест-

ных выборов. В равной мере заслуживает внимания и то обстоятельство, что полномочия избирательных комиссий не были достаточно разграничены при одновременном проведении выборов, как федеральных, так и местных, на одних и тех же избирательных участках. При проведении президентских выборов, одновременно с местными, внимание Центральной избирательной комиссии, разумеется, было сосредоточено на вопросах проведения президентских выборов. Возникает вопрос: оставалось ли у Центральной избирательной комиссии время для того, чтобы рассматривать проблемы, возникавшие именно из-за проведения выборов различного уровня в один и тот же день?

При проведении выборов мэра города Москвы, проходивших, как известно, вместе с президентскими, пришлось обращать внимание на ряд деталей, которые не имели принципиального значения на президентских выборах. В частности, в действие были введены специальные процедуры для того, чтобы отделить избирателей, которые имеют право голосовать за Президента, но не имеют права голосовать за мэра города Москвы. В соответствии с положениями местного закона о выборах, а также Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", досрочное голосование в течение 15 дней до дня выборов было разрешено без предъявления открепительного удостоверения, обязательного при голосовании на президентских выборах. Московские избирательные комиссии успешно справились с этими расхождениями в правилах голосования, хотя остается неясным, в какой мере члены федеральных и низовых избирательных комиссий согласовывали свои усилия для того, чтобы успешно разрешать вопросы, возникавшие в ходе выборов. Тот факт, что различного уровня выборы предполагали различные услуги для избирателей безусловно вносил разлад и причинял ряд неудобств для избирателей, решивших воспользоваться своим избирательным правом в условиях, когда действуют несогласованные правила голосования.

По всей вероятности, теперь, когда местные представительные органы получили право сами издавать законы о выборах, эти проблемы лишь усугубятся. Известно, что Закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" определяет общие принципы, которым должны удовлетворять местные законы о выборах. Однако даже в рамках заданных ограничений остаются огромные возможности для применения самых разнообразных подходов и решений при разработке конкретных положений местного избирательного законодательства. Центральная избирательная комиссия уже столкнулась с необходимостью четко определить свою роль в деле разработки и применения местных законов о выборах. К примеру, Центральная избирательная комиссия сейчас привлекается для того, чтобы оценивать местные законы о выборах. В рамках этой работы она, по существу, ограничивает свою роль рекомендациями в плане соответствия местных законов требованиям Закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации". Не существует пока никакой правовой основы, которая бы регулировала отношения Центральной избирательной комиссии с местными избирательными органами на постоянной основе. Необходимо четко ограничить полномочия центрального и местных избирательных органов в концепции их взаимоотношений для того, чтобы успешно решать те задачи, которые возникают при одновременном проведении федеральных и местных выборов.

Эти вопросы необходимо рассмотреть и найти по ним решение в официальном порядке для того, чтобы в дальнейшем избежать ненужных проблем юридического характера. В частности, необходимо определить функции Центральной избирательной комиссии по оказанию административно-технической помощи или контроля за деятельностью избирательных комиссий субъектов Российской Федерации с тем, чтобы определить, какая инстанция имеет приоритет в случае расхождения между положениями федеральных законов и местных законов о выборах. В основе этого вопроса лежит то обстоятельство, что одновременно с федеральными выборами всегда могут проводиться в любом количестве местные выборы, причем все они будут проводиться по своим законам.

В настоящее время избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, которые проводят одновременно и федеральные, и местные выборы, кажется, еще не получили ориентировки относительно тех положений местного избирательного законодательства, которые проти-

воречат нормам, содержащимся в соответствующих федеральных законах о выборах. Противоречия как технического, так и содержательного характера в избирательном законодательстве могут привести к административному разладу и снижению эффективности и контроля за ходом голосования в день выборов. Ниже приведены некоторые вопросы процедурного характера, которые могут возникнуть при начале проведения выборов различного уровня по разным законам.

- Содержат ли законы единые нормы формирования участковых избирательных комиссий?
- Будут ли выборы проходить по единому списку избирателей или по разным спискам?
- Могут ли возникнуть ситуации, при которых один и тот же избиратель может принять участие в одних выборах, но не может участвовать в других выборах, проходящих на том же избирательном участке в тот же день?
- Отличаются ли временные ограничения для одних и тех же действий, зафиксированные в федеральных и местных законах?
- Содержат ли местные и федеральные законы о выборах одни и те же положения относительно услуг, оказываемых избирателям при голосовании, например, голосование на дому или досрочное голосование?
- Разрешают ли местные законы о выборах присутствовать наблюдателям на избирательных участках в день выборов? При подсчете голосов? При подведении итогов голосования? В случае присутствия различных наблюдателей каким категориям наблюдателей будет разрешено присутствовать на каких этапах голосования и подведения итогов, а каким наблюдателям будет предложено покинуть помещение для голосования?
- При наличии жалоб по вопросу об имевших место правонарушениях на избирательном участке какой избирательной комиссии (местной или федеральной) поручается рассмотрение жалобы, участие в рассмотрении таковой, принятие мер по наведению порядка?

### **Предложения**

- 15.1 Безусловно, предстоит рассмотреть немало вопросов. Некоторые, например, предлагают внести в законодательство поправку о проведении местных и федеральных выборов в разные сроки. Эта норма действительно принята рядом демократических стран. Аргументы в пользу совмещения местных и федеральных выборов сводятся к экономии средств и возможности обеспечить максимальную явку избирателей, которые, скорее всего, проявят меньший интерес к выборам, если они будут проводиться часто или с короткими промежутками.
- 15.2 Разумной альтернативной запрещению проведения федеральных и местных выборов в один день был бы закон, в соответствии с которым положения федерального законодательства брали бы верх над местными законами в случае проведения федеральных и местных выборов в один и тот же день. Если это необходимо, могли бы быть предусмотрены соответствующие исключения. Местные же представительные органы могли бы узаконить положение по неприменению определенных норм местного законодательства в пользу федеральных законов с целью более упорядоченного проведения местных и федеральных выборов в один и тот же день.
- 15.3 Если существующие ныне законы и дальше будут оставаться такими же гибкими, есть несколько моментов, которые надо обязательно рассмотреть с тем, чтобы максимально уменьшить риск возникновения юридических противоречий. В законодательном порядке должны быть решены следующие принципиальные вопросы.
  - Каким образом Центральная избирательная комиссия будет уведомляться о намерении провести местные выборы одновременно с федеральными? Центральная

избирательная комиссия должна располагать избирательными календарными планами субъектов Российской Федерации и городов федерального значения, имеющих право проводить губернаторские местные выборы.

- Было бы весьма целесообразно, если бы Центральная избирательная комиссия разработала специальное руководство для избирательных комиссий субъектов Российской Федерации с целью предоставления более наглядной возможности сравнивать федеральные и местные законы по выборам.
- Было бы полезным, если бы Центральная избирательная комиссия разработала механизм отчетности, согласно которому избирательные комиссии субъектов Российской Федерации могли бы своевременно информировать Центральную избирательную комиссию о тех проблемах, которые предположительно могут возникнуть в ходе выборов из-за расхождения законов.
- Возможности Центральной избирательной комиссии по оказанию технической помощи нижестоящим избирательным органам в ликвидации ожидаемых проблем при проведении выборов по разным процедурам и правилам должны быть четко обозначены.

### **Вопросы гражданства в свете участия в выборах**

В ходе президентских выборов возникали определенные проблемы, которые показали, что вопросы гражданства с точки зрения обеспечения прав граждан на участие в голосовании требуют рассмотрения. Наблюдатели МФИС в посольстве в Вашингтоне отмечали, что неразрешенными остаются вопросы подтверждения гражданства. Одни служащий посольства объяснил, что большинство представляемых паспортов было выдано в период существования Советского Союза, поэтому сложно с какой-либо степенью надежности определить, находится ли перед вами гражданин Российской Федерации или одной из республик бывшего СССР. Поэтому граждане других стран СНГ допускались к голосованию на президентских выборах. Наблюдатели также были свидетелями факта отказа выдать избирательный бюллетень гражданину России, который жил в США в течение двух лет. Данному избирателю было отказано на том основании, что у него не было регистрационной отметки в паспорте, хотя сам паспорт был действительным.

Другие международные наблюдатели отмечали иные проблемы, которые также связаны с вопросами гражданства и проживания. В частности, отмечался целый ряд неправомερных решений, связанных с участием в выборах этнических русских, эмигрировавших из стран СНГ, у которых не было документов, подтверждающих их гражданство. В некоторых случаях избиратели рассказывали наблюдателям, что их не допускали к голосованию, несмотря на то, что они были в списках избирателей и участвовали на предыдущих выборах в Государственную Думу в декабре 1995 года.

#### **Предложения**

15.4 Руководство для членов участковых избирательных комиссий должно содержать информацию, которая бы позволила определить, соответствует ли данный избиратель требованиям в отношении гражданства. Это особенно важно членов участковых избирательных комиссий, образованных за рубежом. Должны быть четкие инструкции, определяющие требования в отношении гражданства для целей голосования, указывающие документы или паспортные данные, которые могут служить подтверждением гражданства. Руководство должно более четко определять статус лиц, имеющих паспорт СССР. Также целесообразно, чтобы в избирательных комиссиях, образованных за рубежом, в комплекте документации находился закон о гражданстве 1992 года.

## **Общие комментарии к закону “Об основных гарантиях...”**

Вызывает самых высоких похвал тот факт, что законодатели Российской Федерации посчитали целесообразным распространить действие закона об избирательных правах, предназначенного для обеспечения гарантии и защиты основополагающих прав избирателей, на все виды выборов. Закон “Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации” закрепляет широкий спектр базовых принципов, которые должны лечь в основу всех других законов о выборах как на федеральном так и местном уровне. В то же время при существующей формулировке весь смысл данного закона может быть полностью подорван. Общая формулировка статьи 1 оставляет федеральным законодателям широкий простор для принятия других законодательных актов, которые в финали могут заменить или отменить любое положение Закона “Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации”.

Пример такой замены отмечался на выборах Президента Российской Федерации. Закон “О выборах Президента Российской Федерации” не допускал проведение досрочного голосования, несмотря на то, что Закон “Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации” предусматривает такую процедуру. Хотя в данном случае права избирателей не были нарушены, поскольку была обеспечена альтернативная возможность принять участие в голосовании, возникает законный вопрос, до какой степени возможно принятие других “заменяющих положений”. Например, будут ли обеспечены основные избирательные права, закрепленные в Законе “Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации”, если в каком-либо более позднем федеральном законе не будут предусмотрены права наблюдателей находиться на избирательных участках?

Такое “уязвимое место” в Законе “Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации” может подорвать саму суть этого закона. В идеале, ни одно положение Закона “Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации” не должно быть заменено или отменено другим федеральным законом. Основная сложность заключается в том, что данный закон выходит далеко за рамки “определения прав избирателей”. Закон также охватывает большую долю процедурных аспектов. В таких условиях Закон должен четко указывать те “конкретные права”, которые не могут быть отменены, и процедурные положения, которые могут меняться в зависимости от типа выборов, подпадающих под действие других законов. В самом крайнем случае рекомендуется внести в текст Закона “Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации” формулировку, предусматривающую что любые процедуры могут вводиться только без ущерба основным гарантиям и исключительно в целях усиления и расширения основополагающих прав, закрепленных данным законом.

## **Предложения по совершенствованию порядка принятия разъяснений и нормативных актов Центральной избирательной комиссией Российской Федерации**

Практика принятия актов и разъяснений Центральной избирательной комиссией Российской Федерации получила достаточно широкое распространение. При этом указанные акты издавались не только по вопросам, прямо предусмотренным федеральными законами (установление единого порядка обработки результатов голосования, определение порядка учета поступлений и расходования бюджетных средств, выделенных на подготовку и проведение выборов Президента Российской Федерации и т.п.), но и в иных случаях.

В соответствии со статьей 15 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации” ЦИК Российской Федерации издает инструкции и иные нормативные акты по вопросам применения данного закона, обязательные для всех избирательных комиссий.

Таким образом, по смыслу закона основная задача этих актов заключается в определении единообразных правил деятельности избирательных комиссий. Вместе с тем многие положения этих нормативных актов и разъяснений адресовались не только избирательным комиссиям, но и кандидатам, избирательным объединениям.

Несмотря на то, что нормативные акты, изданные Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, часто устанавливают правила для участников избирательного процесса, они не развивают правила, которым должны следовать ЦИК и нижестоящие избирательные комиссии при выполнении своих обязанностей по отношению к участникам избирательного процесса, например, относительно проверки подписей.

В федеральных законах следует определить, что ЦИК Российской Федерации вправе принимать нормативные акты, обязательные для органов государственной власти и органов местного самоуправления только в случаях, предусмотренных федеральными законами. В Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" следует определить основные принципы нормотворчества ЦИК Российской Федерации. К числу указанных положений следует отнести:

- 15.5 Своевременное принятие нормативных актов, то есть за определенный срок до осуществления участниками избирательного процесса соответствующих избирательных действий при проведении федеральных выборов.
- 15.6 Более формальный порядок принятия ЦИК Российской Федерации нормативных актов и разъяснений предполагает:
  - а) Обязательное указание периода времени, в течение которого указанный акт остается в силе, включая период прекращения действия, если это уместно;
  - б) Определение, каким образом можно дополнить или отменить действующие положения;
  - в) Требование о том, что акты, устанавливающие обязательства или ответственность других органов, требуют принятия совместного постановления ЦИК и соответствующего ведомства;
  - г) Обнародование нормативных актов и разъяснений, включая обязательное доведение их до кандидатов и организаций, выдвинувших кандидатов, в установленные сроки.

---

*Приложение*

***ПРОЦЕДУРА ПОДГОТОВКИ  
ИНСТРУКЦИЙ, ОПЫТ ЗАПАДА***

Линда Эджворт,  
специалист по выборам  
апрель 1996 года

для  
Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>СОДЕРЖАНИЕ</b>	<b>205</b>
<b>ВСТУПЛЕНИЕ</b>	<b>206</b>
<b>1. ОБЩИЙ ОБЗОР</b>	<b>207</b>
<b>2. ПОСЛЕДСТВИЯ ПРИНЯТИЯ ИНСТРУКЦИЙ</b>	<b>208</b>
РЕШЕНИЕ О ПОДГОТОВКЕ ИНСТРУКЦИИ	209
<b>3. СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ</b>	<b>210</b>
ПЕРЕФОРМУЛИРОВАНИЕ ЗАКОНОВ	210
ДОСТУПНОСТЬ ЯЗЫКА	211
ОПРЕДЕЛЕНИЯ	211
ОБЩАЯ СТРУКТУРА И ФОРМА	212
ССЫЛКА НА ПОЛНОМОЧИЯ	213
ИСТОРИЧЕСКИЕ СПРАВКИ	214
<b>4. ОБНАРОДОВАНИЕ</b>	<b>215</b>
СОДЕРЖАНИЕ ПУБЛИЧНОГО УВЕДОМЛЕНИЯ	215
РАСПРОСТРАНЕНИЕ ПУБЛИЧНОГО УВЕДОМЛЕНИЯ	216
<b>5 ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>	<b>217</b>
ДЛЯ СВЕДЕНИЯ	217



# ВСТУПЛЕНИЕ

Должностные лица, занимающиеся выборами в разных странах мира, давно пришли к выводу о том, что в законодательстве редко можно найти удовлетворительные ответы на все вопросы, которые могут возникнуть во время подготовки и проведения выборов. Одной из самых серьезных проблем для административных работников является то, что они должны попытаться предвидеть, какие именно вопросы могут быть неправильно поняты или могут вызвать расхождения во мнениях и подготовиться к этому заранее.

Одним из наиболее ценных механизмов в распоряжении Избирательной Комиссии является полномочие издавать инструкции. Процедура подготовки инструкций дает должностным лицам возможность подготовить ответы на важнейшие вопросы еще до того, как данные вопросы станут основанием для путаницы и разногласий, разъяснить неопределенные или неясные положения закона, а также разработать процедурные детали с целью осуществления требований и целей законов, за соблюдением которых эти официальные лица обязаны следить. Иногда эффективность, достоверность и беспристрастность выборов могут зависеть от обоснованности и законности инструкций, которые были разработаны для содействия в проведении выборов.

Подготовка разумных и хорошо продуманных инструкций - совсем не легкая задача даже при наличии самых благоприятных условий. Должностные лица сталкиваются со многими из тех трудностей, которые испытывают и законодатели, по мере того, как они приступают к подготовке и одобрению инструкций. Они могут также оказаться в разного рода юридических ловушках, как и законодатели. Требуется большая аналитическая работа и стратегическое планирование, чтобы быть уверенным в том, что инструкции, предназначенные для урегулирования нерешенных законом вопросов, не вызвали бы в свою очередь еще больше вопросов или не выдвигали еще большие бюрократические требования без какой-либо существенной пользы. Как и в случае с законами, которые они призваны расширить, инструкции должны быть четкими и доступными. Они должны также должны быть обеспечены правовыми санкциями. Инструкции, которые нельзя единообразно и последовательно применять, превращаются в разрушающую силу как для самих должностных лиц избирательных комиссий, так и для граждан, которым они призваны служить.

В ходе встреч с членами избирательных комиссий, представителями средств массовой информации, избирательных объединений и инициативных групп, а также неправительственных организаций выяснилось, что вопросы, касающиеся процедуры подготовки инструкций в связи с президентскими выборами, вызывают у каждого из них глубокую озабоченность. Ни у кого не вызывает сомнений то, что процесс выборов чрезвычайно сложен. На каждом шагу возникают новые и запутанные проблемы. На Центральную Избирательную Комиссию ложится бремя ответственности - она должна найти ответы на многие проблемы и вопросы, которые постоянно возникают. Очевидно, что они очень серьезно отнеслись к этой обязанности, приступив к выполнению своей задачи по подготовке инструкций, призванных охватить ключевые аспекты избирательного процесса.

В ходе проведения различных консультаций и учебных семинаров с должностными лицами и участниками выборов, а также при анализе итогов неофициальных опросов общественного мнения, выяснилось, что растет интерес к получению дополнительных знаний относительно процедуры подготовки инструкций. К Международному Фонду Избирательных Систем обратились с конкретной просьбой предоставить информацию, относящуюся к этому важному вопросу, и, в частности, объяснить, что из себя представляет процедура подготовки инструкций, практикуемая в других политических условиях. В нижеследующем обзоре раскрываются некоторые из основополагающих принципов процедуры подготовки инструкций, практикуемой в Соединенных Штатах. Конкретно, данный обзор основывается на личном опыте автора - административного должностного лица, которое среди прочих своих обязанностей также отвечало за обнародование всех инструкций, относящихся к проведению выборов в штате Аляска на протяжении многих лет. Основополагающие принципы, на которых строится процедура подготовки инструкций в штате, полностью соответствуют положениям федеральных законов США и имеют много общего с принципами, которые заложены в правовые системы других западных демократических стран, например, таких как Великобритания и Канада.

Данный краткий обзор не ставит перед собой цель дать оценку или проанализировать все достоинства и недостатки какой-либо конкретной инструкции, которая была принята в преддверии предстоящих выборов. В равной степени, не предполагается, что западный подход к процедуре подготовки инструкций непеременимо является приемлемым или немедленно должен быть привнесен в контекст действующей правовой системы Российской Федерации. Возможно, однако, что некоторые из концепций или идей, которые будут излагаться ниже, заслужат внимание и могут оказаться полезными для должностных лиц и сотрудников комиссий при поиске новых путей подхода к трудной задаче разработки эффективных инструкций. По крайней мере, есть надежда, что предоставляемая информация будет содействовать формированию нового и действенного подхода, в то время как члены избирательных комиссий продолжают свою работу по разработке инструкций, необходимых для эффективного и беспристрастного проведения выборов в Российской Федерации.

## 1. ОБЩИЙ ОБЗОР

Должностные лица правительства, в чьи обязанности входит осуществлять контроль над тем, как законы осуществляются на практике, прекрасно осознают, что законы сами по себе неспособны адекватно регулировать на ежедневной основе реализацию своих широкоохватывающих мандатов. Законодатели и правительственные должностные лица давно уже поняли, что законы должны быть дополнены правилами и инструкциями, содержащими различные административные и процессуальные детали, которые просто не могут быть охвачены законами. В законах обычно формулируются основополагающие принципы и политика, которых надо придерживаться при выполнении функций управления государством, при осуществлении социальных программ и обеспечении порядка в обществе. В инструкциях же, в свою очередь, излагаются процессуальные детали, которые помогают административным должностным лицам претворять законы в жизнь.

В западных странах понимание решающих различий между законами и инструкциями играет важную роль в том, как ведомства подходят к задаче подготовки проектов издаваемых ими инструкций.

- Законы принимаются законодательным органом.
- Инструкции издаются ведомствами или органами исполнительной власти.
- Полномочие издавать инструкции предоставляется государственному ведомству или административному органу законодательным органом обычно в контексте принятого закона.

В Соединенных Штатах, Канаде, Великобритании и в других странах процесс подготовки, принятия и обнародования административных инструкций имеет строгий официальный характер. Обычно принимается даже специальный закон, регламентирующий передачу полномочий на подготовку инструкций, равно как и процедуру принятия инструкций. Подобный закон обычно называется примерно так - "Административный процессуальный закон" и все проистекающие инструкции становятся частью постоянного "административного кодекса". В Соединенных Штатах не только различные ведомства федерального правительства принимают инструкции, но и каждый штат также имеет свою официальную процедуру, которой должны придерживаться управления штата, уполномоченные законом штата подготавливать и издавать инструкции.

Инструкции, как правило, кодифицируются или систематически каталогизируются, подобно книгам в библиотеке, с тем, чтобы их легко мог найти всякий, желающий ознакомиться с ними. Инструкции "неизменны", если они являются действующими и пока их официально не дополнят или не отменят. Они имеют силу и юридическое действие закона и не могут быть изменены или отменены без применения тех же самых официальных процедур, в соответствии с которыми они были в свою очередь приняты.

Подобная "неизменность" обеспечивает стабильность процесса, что отвечает интересам как административных должностных лиц, так и граждан. Способность должностных лиц осуществ-

влять программы и выполнять поручения, предписываемые законом, в значительной степени повышается благодаря непрерывности, которая обеспечивается формальностью и неизменностью системы административного кодекса. Административные должностные лица, как правило, соглашались с тем, что непрерывность и институциональная преемственность неоценимы в улучшении реализации эффективных, основанных на справедливости, понятных и подотчетных программ. Имея в своем распоряжении административный кодекс, должностным лицам уже не придется непрерывно изобретать колесо. Наоборот, они смогут продолжать укреплять то основание, которое уже создано.

Гражданам также приносит пользу та непрерывность, которая обеспечивается подобной процедурой подготовки инструкций. Прежде всего, эта польза заключается в том, что граждане имеют своевременный доступ к полному своду инструкций, относящихся к какой-либо конкретной правительственной программе, роду занятий или гражданской сфере деятельности, в которых эти граждане пытаются найти себе применение. В любое время есть ответы на любые вопросы, касающиеся действующих правил. Еще одно преимущество для граждан заключается в том, что действие официальных инструкций, равно как и законов, которые они должны дополнять, имеет место вне временных рамок или условий, связанных с каким-то прошлым, единичным событием или применением. Наоборот, они представляют непрерывность процесса. Срок действия инструкций также перекрывает сроки нахождения на своих постах должностных лиц или сроки функционирования ведомств, издававших данные инструкции. Они институционализированы до такой степени, что их принятие не может быть временным или уязвимым для изменений, основанных на какой-либо определенной повестке дня, личностях или методах работы конкретных лиц в конкретный период времени.

## ***2. ПОСЛЕДСТВИЯ ПРИНЯТИЯ ИНСТРУКЦИЙ***

Обычно, законы, регламентирующие обнародование инструкций, включают несколько положений, касающихся того, что должностные лица могут или не могут делать при подготовке инструкций. Очень важно, например, по-видимому универсальное ограничение, пресекающее принятие любой инструкции, которая противоречит или нарушает положения закона. Инструкция также не может иметь целью лишение или нарушение прав граждан, которые ясно провозглашаются в законе.

Кроме того, должностным лицам обычно запрещается облагать штрафом или применять санкции за нарушения инструкций, если у них нет ясно выраженных и основанных на законе соответствующих полномочий. Такое же правило действует и в случае попыток ведомства или административного органа установить с помощью инструкции специальный денежный сбор, если подобное полномочие не включено в мандат ведомства или органа законом.

Основополагающим принципом является то, что инструкция не должна противоречить закону, и сформулирована она должна быть таким образом, чтобы гарантировать исполнение целей и задач закона.

В общих чертах, предназначение инструкций ограничивается:

- разъяснениями;
- толкованием неопределенных или неясных положений закона;
- изложением процессуальных или административных уточнений.

Другие критерии могут также применяться для того, чтобы помочь ведомствам определиться, следует ли принимать инструкцию или нет. Например, в соответствии с Административным процессуальным законом штата Аляска (АРА) делается различие между "инструкциями" и

другими типами указаний, директив, поясняющих бюллетеней или нормативных предписаний. При принятии решения о подготовке официальной инструкции ведомство должно учитывать, "будет ли она непосредственно касаться общественности или использоваться ведомством для отношений с общественностью". Более конкретно, если предложенные ведомством правила, директивы или требования непосредственно касаются граждан или их прав, они должны быть приняты в виде инструкции в соответствии с официальными требованиями, закрепленными в Административном процессуальном законе.

Прецедентное право, проистекающее из юридических тяжб, связанных с принудительным обеспечением исполнения ведомственных инструкций, часто способствует дальнейшему отбору критериев, которые следует применять. Например, законность инструкций может быть определена в зависимости от того, в какой степени они являются "резонными". Сотрудники органа, подготавливающего инструкцию, должны спросить самих себя, а является ли их предложение рациональным решением процессуального вопроса, который должен быть урегулирован, или является ли предлагаемое ими разъяснение закона разумным и логическим. Инструкция для того, чтобы быть оцененной в качестве "резонной", должна также восприниматься как основанная на нормах права справедливости и беспристрастная. Заключение, что инструкция не является "резонной", приведет к постановлению суда, объявляющему эту инструкцию юридически недействительной.

Другое соображение, которое суд может принять во внимание, - являются ли инструкции "разумно необходимыми". Если суд склонится к тому, что инструкция служит только интересам административного органа без явной пользы для общественности, он может постановить, что данная инструкция не является "разумно необходимой". Аналогично, инструкция, которая воспринимается как ненужная или слишком уже соответствующая должному ходу процесса, также будет признана недействительной на том основании, что она не является "разумно необходимой".

Основополагающим моментом для признания инструкции законной и подлежащей обязательному исполнению является наличие у ведомства полномочий на ее подготовку и принятие. Инструкция, которая принимается с нарушением того круга полномочий, которыми закон наделил ведомство, обычно признается недействительной. Аналогично, определенные действия, предпринятые административным органом в его отношениях с гражданами или при осуществлении программ, могут быть признаны недействительными при отсутствии необходимых инструкций. Издание административных или процессуальных правил, которые затрагивают права граждан или ограничивают их доступ к правительственным программам или в учреждениях, но которые не были официально приняты и заранее опубликованы, могут также быть признаны недействительными. Существует высокая степень вероятности, что суды отменят правила, действия или решения, принятые или совершенные административными должностными лицами, не имеющими соответствующих полномочий, предоставляемых законом или подзаконными актами, особенно если такие решения оказали отрицательное воздействие на граждан при реализации последними своих прав или при их участии в системах или программах, предназначенных для граждан в силу закона.

## ***РЕШЕНИЕ О ПОДГОТОВКЕ ИНСТРУКЦИИ***

**П**рисукая к составлению инструкций, следует учитывать ряд соображений, которые могут сыграть важную роль в процессе принятия решения.

- Каковы были цели законодателей, когда они принимали законы?
- Каким образом предложенная инструкция будет содействовать тому, чтобы была обеспечена реализация целей закона?
- Какие права граждан - конституционные или предусмотренные законом - могут быть затронуты?
- Для кого в первую очередь предназначается предлагаемая инструкция; кого инструкции в наибольшей степени непосредственно затронут?

- Имеет ли ведомство или комиссия ясно выраженные полномочия для принятия инструкции, соответственной рассматриваемому конкретному закону?
- При рассмотрении закона, есть ли оставшиеся без ответа вопросы, неопределенные условия или неясные требования, которые необходимо пояснить?
- Чего хочет добиться административное ведомство, принимая инструкции?
- Что ведомству придется сделать для того, чтобы быть готовым к обеспечению претворения в жизнь инструкций после того, как они будут приняты?
- Когда инструкции должны вступить в силу и сколько времени понадобится для того, чтобы обеспечить надлежащее оглашение и ознакомление общественности до того, как инструкции вступят в силу?

Эти общие ориентиры могут помочь административным должностным лицам оценить те цели, которые они хотят достичь, и определить, удовлетворяют ли их инструкции должным образом общественным интересам.

### 3. СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ

В общих чертах, в соответствии с законами, регламентирующими административные кодексы, существуют конкретные правила, которые должны быть соблюдены при подготовке инструкций. Эти правила призваны обеспечить единообразие стиля и содействовать ясному пониманию законов.

#### ПЕРЕФОРМУЛИРОВАНИЕ ЗАКОНОВ

Одно из основных правил при подготовке инструкций заключается в том, что текст закона не должен быть повторен в инструкции. Закон говорит сам за себя. Инструкция же должна включать только новую информацию, призванную внести пояснения или процессуальные детали, необходимые для претворения закона в жизнь.

Обоснование того, почему следует избегать переформулирования или пересказа положений закона в инструкции, основывается на нескольких моментах. Во-первых, изложение положений закона несколько не способствует усилению действия данного закона, равно как и не усиливает действие инструкции. Во-вторых, при изложении положений закона увеличивается вероятность того, что могут быть допущены случайные ошибки или неправильное толкование. Если положения закона пересказываются в инструкции, увеличивается вероятность того, что смысл этих положений будет искажен или неправильно изложен. И, поскольку инструкции в Соединенных Штатах "неизменны" или сохраняют свой статус в течение длительного времени, существует большая вероятность того, что последующие поправки к закону не будут точно отображены в аналогичных поправках к инструкции. Наконец, существует вероятность того, что лицо, ознакомливавшееся с инструкцией, может ошибочно посчитать, что данная инструкция отображает весь закон, регламентирующий тот или иной вопрос.

Дословное повторение текста закона в инструкции считается излишним. Несмотря на это, согласно общим правилам подготовки проектов, редко когда появляются сомнения по поводу того, на какой закон делается ссылка или к какому конкретному закону имеет отношение инструкция. В каждой ссылке на применяемую правовую норму содержится название закона, соответствующие раздел, статья и параграф.

Инструкции, издаваемые федеральными ведомствами в Соединенных Штатах, не содержат таких общих фраз, как "... в соответствии с федеральным законом". Вместо этого называется конкретный закон. Например, в инструкции будет говориться: "... в соответствии с 2 U.S.C. 436 (a) (8)<sup>1</sup>". Если лицу, ознакомливающемуся с инструкцией, нужно получить дополнительную информацию, подобная ссылка поможет ему легко найти положение применяемого закона.

<sup>1</sup> U.S.C. - Свод законов США (Прим. переводчика)

## **ДОСТУПНОСТЬ ЯЗЫКА**

Поскольку большинство инструкций предназначены для широкой публики и, в частности, для тех, кто хочет участвовать или познакомиться с определенной программой или видом деятельности, в последнее время в Америке возникла тенденция писать инструкции простым и понятным языком. В законодательной практике некоторых стран даже принят определенный образовательный ценз при составлении текстов законов и инструкций. В этих случаях необходимо, чтобы составители учитывали, какой уровень грамотности должен быть достигнут, чтобы человек был в состоянии понять текст. Такие тесты помогают составителям сосредоточиться на использовании понятного языка, более коротких предложений и более простых слов с несколькими слогами, для того чтобы человек, не имеющий высшего образования, был в состоянии понять правила в той степени, в какой это требуется. Необходимо было убрать "юридические тонкости", чтобы инструкции стали понятны как можно более широкому кругу граждан. На Аляске, например, руководствуются следующими принципами:

- Использование понятного языка, отказ от технических и юридических терминов, к которым не привыкло население;
- Язык должен быть как можно более простым;
- Постоянство в применении терминологии, с тем, чтобы одни и те же слова и предложения не использовались для обозначения разных понятий, или чтобы различные слова и предложения не применялись для обозначения одного и того же;
- Тщательный выбор слов, передающих именно то, что подразумевается;
- Построение разделов инструкции в логической последовательности, с тем, чтобы они соответствовали естественному ходу событий или предпринятым шагам в процессе, являющемся предметом написания инструкции.

## **ОПРЕДЕЛЕНИЯ**

В интересах обеспечения ясности и четкости в инструкции зачастую включается специальный раздел, посвященный определению конкретных терминов, которые будут далее применяться в тексте. Это оправдывает себя особенно в тех случаях, когда термины используются в конкретном контексте инструкции иначе, чем они используются обычно. От раздела, содержащего определения, часто зависит, насколько точной будет инструкция, он помогает избежать путаницы. Как и в прочих специализированных областях, в области руководства выборами так же используется терминология, имеющая особое значение в определенном контексте. Например, термины инициативная группа, избирательное объединение, избирательный блок могут требовать определения, чтобы их можно было сразу понять, когда они встретятся в тексте инструкции. Даже такой термин, как "гражданство" может иметь особое значение, когда он относится к избирательному праву, в отличие от его значений в других контекстах, и поэтому требует специального определения при его использовании в инструкции. Иногда определение термина дается в конкретном законе. При использовании термина в инструкции возможна ссылка на его определение в конкретном законе с указанием Статьи и Раздела.

В свете предстоящих президентских выборов использование специальной терминологии стало причиной некоторого замешательства, поскольку не было выработано соответствующее определение, которое гарантировало бы, что все участники одинаково понимают этот термин. Толкование термина "государственные средства массовой информации" дано в тексте Закона о средствах массовой информации, однако, может потребоваться иное определение при выделении эфирного времени "государственными средствами массовой информации" кандидатам в контексте Закона о выборах президента. Возникли трудности с определением термина "кампания" в отношении того, что может считаться незаконной "агитацией", предшествующей регистрации кандидата. При написании инструкций такие разъяснения не только пойдут на пользу участникам, но и будут способствовать решению проблем при возникновении спорных вопросов и дебатов в дальнейшем.

## ОБЩАЯ СТРУКТУРА И ФОРМА

Обычно, как на федеральном уровне, так и на уровне штата, формат инструкций соответствует формату, принятому при составлении законов. В значительной степени благодаря своей структуре закон становится доступен широкой публике, приобретает статус продлеваемого свода правил и может быть в случае необходимости дополнен или изменен.

Каждому управлению, учреждению или комиссии, уполномоченным утверждать инструкции, присваивается определенный Титульный номер, структура глав позволяет определить конкретные основные программы или мероприятия, подпадающие под юрисдикцию определенного административного органа. Отделу выборов штата Аляска находящемуся в ведении Канцелярии губернатора, присвоен титульный номер 6 в Административном Кодексе Аляски (ААС). Отдельные главы посвящены таким основным компонентам управления выборами, как Границы округов, Регистрация избирателей, Выдвижение кандидатов, Открепительные талоны и т.д. Каждая глава подразделяется на статьи, что позволяет логически сгруппировать разделы внутри статьи. Статьи, в свою очередь, делятся на разделы и подразделы и далее на параграфы и подпараграфы. В результате, на бумаге это выглядит как текст в рамке. Типичным примером отформатированной инструкции, относящейся к выборам, является следующий:

6 ААС (Заголовок)10 (Глава).020 (Статья) в печати выглядит как 6 ААС 10.020

### 6 ААС 10. ГОЛОСОВАНИЕ ПО ОТКРЕПИТЕЛЬНОМУ ТАЛОНУ

#### 6 ААС 10.020. ОБЛАДАНИЕ ПРАВОМ.

1. Зарегистрированный избиратель, который будет не в состоянии прийти на свой обычный избирательный участок...
2. Зарегистрированный избиратель, который по причине болезни, возраста, недееспособности или содержания в заключении имеет право голосовать через личного представителя...
3. Зарегистрированный избиратель, который временно проживает за пределами своего избирательного участка, имеет право голосовать по почте, если:

(1).....

(2).....

(А).....

(Б).....

Далее, в следующих статьях инструкций должны быть подробно освещены особые правила, относящиеся к другим аспектам процедуры голосования по открепительным талонам:

- 6 ААС 10.030. ЗАЯВЛЕНИЕ О ПОЛУЧЕНИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО БЮЛЛЕТЕНЯ ДЛЯ ГОЛОСОВАНИЯ ПО ОТКРЕПИТЕЛЬНОМУ ТАЛОНУ
- 6 ААС 10.040. НАБЛЮДАТЕЛЬНЫЙ СОВЕТ ПРИ ГОЛОСОВАНИИ ПО ОТКРЕПИТЕЛЬНЫМ ТАЛОНАМ
- 6 ААС 10.050. ГОЛОСОВАНИЕ ПО ОТКРЕПИТЕЛЬНЫМ ТАЛОНАМ ЧЕРЕЗ ЛИЧНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ
- 6 ААС 10.060. ГОЛОСОВАНИЕ ПО ОТКРЕПИТЕЛЬНОМУ ТАЛОНУ ЛИЧНО
- 6 ААС 10.070. ГОЛОСОВАНИЕ ПО ОТКРЕПИТЕЛЬНОМУ ТАЛОНУ ПО

Перечень отдельных статей должен быть расширен для освещения различных аспектов процедуры голосования по открепительным талонам в той степени, в какой это будет признано необходимым. Нумерация статей составлена таким образом, чтобы оставалось место для включения новых статей и при этом не нарушалась последовательность уже принятых статей.

Четкая структура и нумерация дают возможность сослаться именно на ту статью или раздел, которые применяются в отношении конкретной процедуры или действия, что делает их доступными для граждан. Кроме того, обеспечивается стабильность и непрерывность нормотворческой практики, благодаря тому, что в конкретные разделы могут быть внесены поправки или они могут быть аннулированы без ущерба для остающихся в силе положений. Основа правил остается неизменной, даже если возникнет необходимость пересмотреть правила, с тем, чтобы они соответствовали новым условиям, или исправить существующие недостатки.

При необходимости внесения изменений, ведомство, утверждающее инструкцию, может вызывать отдельно каждое положение, которое подлежит изменению и установить тип вносимого изменения. На следующем примере можно проследить, каким образом ведомство или комиссия устанавливают вносимые ими изменения:

- |                 |  |
|-----------------|--|
| • 6 AAC 10.020. | аннулируется, следует читать:                            |
| • 6 AAC 10.020. | (а) внесена поправка, следует читать;                    |
| • 6 AAC 10      | внесена поправка, добавлен новый раздел, следует читать: |
|                 | 6 AAC 10.025. ДОКАЗАТЕЛЬСТВО МЕСТА ПРОЖИВАНИЯ            |
| • 6 AAC 10.030. | аннулируется.  |

Служебные надписи, определяющие тип вносимых изменений, используются временно и, в конце концов, убираются по завершении всех подготовительных мероприятий. Тем не менее, они очень полезны на этапе подготовки проекта инструкции и во время обдумывания соответствующим учреждением или любым контрольным комитетом или органом власти, который наблюдает за процессом принятия инструкции. Они также нужны любой группе или учреждению, отклики которых необходимо получить. После того, как принимаемое изменение приобретает законченную форму, новой версии присваивается определенный код для постоянного сохранения в стандартной форме инструкции.

### **ССЫЛКА НА ПОЛНОМОЧИЯ**

Другой важнейшей отличительной чертой нормотворческой практики в США является обязательность ссылки на полномочия, устанавливающей конкретное положение закона, которым руководствуется орган, утверждающий инструкцию, или комиссия при ее составлении. Например, в соответствии с законодательством штата Аляска, такая ссылка является обязательной в конце каждой утверждаемой инструкции, а в случае, если в ней есть несколько статей, - в конце каждой статьи. В конце каждой инструкции или статьи оставляют место для слова "Полномочие", после чего следует перечень конкретных законов под номером, под которым учреждению было делегировано конкретное полномочие для принятия инструкции. Существует два типа законодательных полномочий, в соответствии с которыми учреждение или комиссия принимают инструкции:

- "общие полномочия" обычно содержатся в описании общих функции ведомства или комиссии;
- "специфические полномочия" содержатся в положении, конкретно предписывающем ведомству или комиссии формулирование инструкций и указаний для осуществления конкретного вида деятельности.



Пример "общего полномочия" в Законе о выборах Президента Российской Федерации можно найти в Статье 15 "Полномочия Центральной Избирательной Комиссии Российской Федерации". Статья 15 (3) устанавливает, что одним из делегируемых полномочий является "...издание инструкций и других нормативных актов по вопросам применения настоящего Федерального Закона в отношении всех избирательных комитетов, осуществляющих подготовку и проведение выборов президента Российской Федерации". В соответствии с нормами США, однако, может возникнуть законный вопрос о том, что в законе ничего не говорится об инструкциях и других нормативных актах в отношении граждан, избирательных объединений или блоков. Этот пробел должен быть восполнен в будущем законодательстве в отношении полномочий Центральной Избирательной Комиссии регулировать административную практику в целях устранения возможных законных вопросов о ее полномочиях применять эти инструкции в отношении общественности и других участников выборов.

Пример "специфических полномочий" в Законе о выборах Президента Российской Федерации также можно найти в статье 15. В соответствии с подразделом (15) этой статьи Центральной Избирательной Комиссии предписано "...устанавливать единую процедуру обработки результатов голосования".

Иногда необходимы только общие полномочия, однако, по возможности, ведомствам следует ссылаться на все применяемые полномочия.

Ссылка на полномочия может сыграть важную роль. Во-первых, она дает возможность ведомствам и комиссиям убедиться в том, что они действуют в рамках своей компетенции. Имея возможность установить, в соответствии с каким действующим законом они были наделены нормативными полномочиями, ведомства могут удостовериться в том, что они обладают достаточной властью. Ведомство, утверждающее инструкцию, также может использовать эти ссылки, когда инструкции или принятые в соответствии с ними решения, рассматриваются в суде.

### ***ИСТОРИЧЕСКИЕ СПРАВКИ***

**В** нормотворческой практике федерации и штатов принято также включать историческую справку для каждого раздела административного кодекса. В конце каждого раздела в скобках указывается дата, когда инструкция впервые была применена, когда впоследствии были внесены поправки, и, по возможности, дата официальной отмены инструкции. Каждая дата также занесена под определенным номером в Юридический Реестр, где ведется учет документов. В исторической справке может быть записано: (Вступило в силу 2/3/77, Реестр 61; Внесены поправки 9/28/85, Реестр 95; Внесены поправки 1/1/88, Реестр 104). Благодаря этому можно легко проследить историю принятия конкретной инструкции. Найти предыдущую версию текста также не сложно. Просмотрев соответствующие реестры, можно обнаружить различные варианты инструкции и составить полное представление о том, какие поправки были внесены за определенный период времени.

## 4. ОБНАРОДОВАНИЕ

Основным требованием в процессе принятия инструкций является обязательность доведения ведомством или комиссией до сведения общественности своего намерения одобрить предложенную инструкцию до того момента, когда будут предприняты окончательные шаги в этом направлении. Так, согласно Административному Процессуальному Кодексу, публичное уведомление о предполагаемом действии ведомства должно происходить не позднее, чем за 30 дней до даты окончательного утверждения инструкции. Это условие действует как на начальном этапе утверждения инструкции, так и при ее последующих изменениях или аннулировании.

Обнародование преследует две цели:

- общественность и заинтересованные группы, на которых рассчитана инструкция, административные органы и т.д. информируются о предложениях ведомства и имеют возможность ознакомиться с ними и высказать свое отношение к ним до их окончательного утверждения;
- административный орган или комиссия имеют возможность получить отклики и информацию от тех частных лиц и групп, чьи ценные замечания могут способствовать улучшению окончательного варианта инструкции.

В идеале, по завершении периода обнародования должно пройти по меньшей мере 30 дней между датой окончательного утверждения инструкций и предполагаемой датой их реализации на практике. Иными словами, составление проекта и первоначальное публичное уведомление должны быть осуществлены по меньшей мере за 60 дней до крайнего срока, установленного законом для того вида деятельности или процедуры, в отношении которых утверждается инструкция. Эти дополнительные 30 дней позволяют гражданам или группам ознакомиться с окончательным вариантом инструкции, поскольку он был утвержден с учетом того, чтобы они могли действовать в соответствии с изложенными в инструкции требованиями.

В период, непосредственно предшествующий выборам, когда остро ощущается нехватка времени, такие меры могут показаться обременительными, однако, в силу исключительного характера избирательного процесса, предварительное уведомление может принести большую пользу, поскольку благодаря ему устраняется возможность неправильного толкования или протворечий, которые могут возникнуть в самом процессе выборов.

Соблюдение временных рамок, в конце концов, означает, что административные должностные лица должны уделять больше внимания предварительному планированию, с тем, чтобы их нормотворческая практика могла опережать календарь выборов. Административным должностным лицам часто помогает в их работе составление специального календаря, основанного на предельно допустимых сроках, установленных избирательными законами, в целях разработки соответствующих инструкции в случае необходимости.

### СОДЕРЖАНИЕ ПУБЛИЧНОГО УВЕДОМЛЕНИЯ

Законы, подобные Административному Процессуальному Кодексу, обычно определяют содержание и способы распространения публичного уведомления. Ниже следует образец, в котором перечислены те данные, которые административные должностные лица обычно должны включать в материалы, подлежащие обнародованию:

- Название и адрес ведомства или комиссии;
- Полный текст или краткое изложение предлагаемой инструкции, в котором описан предмет и содержание инструкции или предлагаемые поправки к действующей инструкции;
- Предполагаемая дата официального принятия инструкции;
- Ссылка на полномочие, в соответствии с которым ведомство или комиссия принимают инструкцию;

- Окончательный срок, к которому заинтересованные лица могут представить в ведомство свои замечания по поводу предлагаемой инструкции и адрес ведомства;
- Заявление о возможных финансовых последствиях реализации инструкции для сводного бюджета комиссии.

Создаваемая возможность получения откликов общественности на предлагаемую инструкцию не означает, что ведомство берет на себя обязательство включить все рекомендации в окончательный текст инструкции. Очевидно, что некоторые рекомендации могут оказаться неприемлемыми или не соответствующими действующему законодательству. Другие предложения могут быть необоснованно пристрастными, что противоречит принципам справедливости. В некоторых могут быть предложены меры, реализация которых окажется слишком обременительной или вообще не возможной.

В то же время, среди пожеланий могут быть высказаны ценные соображения и сведения об обстоятельствах, выпавших из поля зрения составителей, которые иногда бывают далеки от тех условий и обстоятельств, с которыми сталкиваются люди в реальной жизни. Составление текста инструкции с учетом этих условий и обстоятельств сделало бы ее более объективной. Административные должностные лица часто не до конца осознают, с какими трудностями и препятствиями сталкиваются граждане и группы, активно вовлеченные в избирательный процесс за рамками бюрократической системы. Иногда их соображения мог помочь административным должностным лицам в выработке продуманных, эффективных и действенных инструкций. Важнее всего то, что они могут помочь административным должностным отавлении правил, которые на самом деле будут отвечать интересам тех, на кого будут распространяться их требования при активном вовлечении в общественный процесс или участии в государственных программах.

Отчет о затратах часто сопровождается "примечанием", в котором определены размеры финансирования предстоящей деятельности ведомства или комиссии по реализации инструкции. В этом "примечании" перечислены конкретные статьи бюджета, которые будут затронуты, оно необходимо для общего бюджетного планирования. Кроме того, оно может служить напоминанием законодательному органу о тех ассигнованиях, которые, возможно, придется согласовывать. И, наконец, оно является важным механизмом, позволяющим законодателям осознать, какие расходы потребуются для осуществления общих программ, предусмотренных законом.

### ***РАСПРОСТРАНЕНИЕ ПУБЛИЧНОГО УВЕДОМЛЕНИЯ***

Эффективность распространения является ключевым аспектом в обеспечении своевременности сообщения и получении многочисленных откликов. Минимум требований, связанных с доведением предлагаемых инструкций до общественности, изложен в Административном Процессуальном Законе. Типичными являются следующие:

- \* Публикация в официальной газете;
- \* Публикация в остальных газетах;
- \* Распространение в соответствующих комитетах или среди сотрудников аппарата законодательного органа, которые обычно отвечают за виды деятельности, относящиеся к специфической области законодательства, охватываемой инструкцией;
- \* Публикация в специализированных коммерческих или научных журналах, среди читателей которых есть люди, по роду деятельности проявляющие интерес к предмету инструкции;
- \* Распространение среди конкретных групп, партий, организаций и т.д., которые обычно интересуются программами или видами деятельности, на которые распространяются требования инструкции;
- \* Распространение в нижестоящих комиссиях и административных органах, которые могут нести непосредственно ответственность за реализацию или контролировать деятельность или программу, охватываемую инструкцией;
- \* Распространение среди частных лиц или групп, от которых поступил запрос о предоставлении инструкций ведомства или комиссии на постоянной основе.

Как правило, административные должностные лица, руководствующиеся этими принципами в своей работе, постоянно ведут список распространения. Что касается выборов, такие списки обычно не сложно составить. Так, в Российской Федерации список распространения, разумеется,

мог бы включать все зарегистрированные избирательные объединения. В процессе выборов списки распространения могут быть дополнены за счет всех зарегистрированных инициативных групп. Можно также было бы включить негосударственные организации, учреждения или объединения, деятельность которых связана с политическим анализом или активными действиями или подготовкой избирателей. И, конечно, местные административные органы и нижестоящие избирательные комиссии, в качестве официальных лиц, отвечающих за осуществление различных аспектов избирательного процесса, могли бы предоставить неоценимую помощь, исходя из своего собственного опыта.

Все сведения, относящиеся к распространению и публикации публичного уведомления, а также копии откликов и рекомендаций становятся частью официальных документов, где отражены история утверждения инструкций. Подобные материалы и документы могут оказать неоценимую помощь в процессе выработки комиссией решения, особенно если возражения регистрируются в файлах, или если в судах рассматриваются дела, относящиеся к решениям комиссий, принятым в соответствии с их нормативными полномочиями и на основе правоприменения.

Особенно важным является то, что граждане получают равный доступ к информации о важнейших нормах, которые, в конечном итоге, отразятся на осуществлении ими своих прав и возможностей активно участвовать в общественной жизни, а также в государственных программах и службах. Стремясь всячески способствовать росту осведомленности общественности, должностные лица имеют возможность консолидировать избирательный процесс, обеспечивать соблюдение закона и понизить вероятность недопонимания, противоречий и разногласий, которые, в конце концов, нарушают свободное, справедливое и ответственное проведение выборов.

## 5 ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Нормативная система, которая обычно ассоциируется с юридическими традициями стран Запада, в особенности США, сложна и, в то же время, доступна для понимания. Следует признать, что описанные выше процедуры основаны на длительное время существующей юридической и бюрократической системах. Естественно, подобная система не может быть немедленно внедрена в структуру действующего в Российской Федерации законодательства. Однако, возможно, некоторые особенности могли бы быть включены в нормотворческую практику без ущерба для действующего законодательства. Возможно, данный краткий очерк нормотворческой практики с точки зрения западных стран содержит некоторые идеи и концепции, которые достойны внимания Комиссии по мере продолжения работы в этом направлении. В частности, те, которыми Комиссия может руководствоваться, принимая решение о том, когда инструкции будут необходимы, которые будут способствовать разъяснению заложенного в инструкциях смысла, обеспечат лучшую осведомленность общественности и участников избирательного процесса и сделают их менее уязвимыми перед законом.

### ДЛЯ СВЕДЕНИЯ

- Являясь частью общего стратегического плана, обзор основных проблем, связанных с принятием решений о необходимости инструкций, может помочь должностным лицам сделать продуманный и обоснованный выбор.
  1. Чем руководствовались законодатели, принимая законы?
  2. Какую роль играет предложенная инструкция в обеспечении выполнения закона?
  3. Какие конституционные или установленные законом права граждан будут затронуты?
  4. На кого, в первую очередь, рассчитана инструкция; на ком отразится ее принятие?
  5. Имеет ли ведомство или комиссия четко определенные полномочия для принятия инструкции, связанной с конкретным законом?
  6. При пересмотре закона на какие вопросы не был дан ответ, какие расплывчатые формулировки и неясные требования необходимо уточнить?

7. Какие цели преследует административный орган, принимая инструкцию?
  8. Что необходимо сделать для реализации инструкций после того, как они были утверждены?
  9. Когда инструкции должны вступить в силу и какое время потребуется для их обнародования и разъяснения общественности до того, как они начнут действовать?
- Подготовка полного календаря выборов с обозначением основных дат, к которым инструкции должны быть готовы, является важным инструментом на стадии планирования.
    1. Необходимо предоставлять как можно больше дополнительного времени, с тем, чтобы общественность и участники избирательного процесса были соответствующим образом проинформированы и готовы действовать в соответствии с инструкциями.
    2. По мере возможности, использование периода между выборами для составления полного пакета инструкций позволяет Комиссиям более тщательно составить расширенный план для подготовки эффективных и действенных инструкций.
  - Включение четких ссылок на соответствующие статьи законов или другие инструкции с указанием названия и номера упрощает применение правовых норм.
    1. Эти конкретные ссылки позволяют общественности и участникам избирательного процесса легко ориентироваться во всех законах, с которыми они должны ознакомиться.
    2. Кроме того, исчезает необходимость повторного упоминания закона в тексте инструкции и путаница из-за непреднамеренных ошибок или неправильного толкования, которые могут возникнуть при повторе фрагментов, вырванных из текста.
  - Четкое изложение законодательных полномочий служит руководством для Комиссии при определении сферы ее деятельности и может помочь поддержать решения Комиссии при несогласии с ее действиями или решениями или при судебном разбирательстве.
  - При заранее осуществленном публичном уведомлении и поощрении откликов со стороны граждан, групп и должностных лиц, которых в первую очередь будет касаться инструкция, Комиссия может обеспечить доступность и лучшее соблюдение закона, а также завоевать доверие общественности.
    1. Подготовка и ведение списков распространения могут сыграть важную роль в деле разъяснения Комиссиями инструкций и способствовать сотрудничеству между Комиссиями и участниками избирательного процесса, которым они служат.
    2. Полученные отклики могут послужить повышению эффективности инструкции.

IFES developed/sponsored? \_\_\_\_\_

Country RUSSIA

Year 1996 Language RUSSIAN

Description PRESIDENTIAL

ELECTIONS IN RUSSIA

-Principal Elections - Second

Round - Technical Analysis

Country Russia

Year 1996 Language Russian

Description The elections of the  
President of the Russian  
Federation - Technical  
Assessment Report

IFES developed/sponsored? Yes